

CERIMONIA DI CHIUSURA DEL SEMINARIO 2005

INTERVENTO

DOMENICO FISICHELLA *

Desidero salutare il presidente della Camera dei Deputati, Pier Ferdinando Casini, le autorità accademiche con il Magnifico Rettore e gli altri colleghi, i rappresentanti del Parlamento e del Governo, le autorità civili e militari. Saluto naturalmente i colleghi che insegnano in questo Seminario dedicato ad un vecchio e caro collega come Silvano Tosi, con il quale abbiamo trascorso i primi anni della nostra vita accademica in questa facoltà di Scienze Politiche fiorentina, e tutti i giovani studiosi che partecipano ai Seminari e che da tanti anni ormai con una ciclicità periodica sono impegnati nei lavori di approfondimento sulle questioni che riguardano le istituzioni rappresentative.

Io oggi voglio richiamare alcuni nodi problematici, e il primo prende le mosse proprio dal tema della crisi della rappresentanza politica. Di crisi della rappresentanza politica si parla da quando esistono le istituzioni rappresentative. Così, mentre in Francia germoglia la monarchia parlamentare, in coincidenza con la Restaurazione, già un pensatore illustre, Claude Henri de Saint-Simon, denuncia il regime costituzionale e rappresentativo come un regime “bastardo” (così lui lo definisce), che insieme segnala e perpetua la transizione dal sistema organico feudale/militare al nuovo sistema organico industriale e scientifico destinato a caratterizzare il futuro della società occidentale. In questa chiave, Saint-Simon delinea i caratteri di un parlamento industriale in sostituzione della rappresentanza politica: siamo agli inizi dell'Ottocento. Rappresentanza politica ove a suo avviso dominano le consorterie dei legisti e dei metafisici, avvocati, magistrati e filosofi più o meno del nulla, politici ossessionati dagli ondeggiamenti dell'opinione.

Si potrebbe pensare che siccome le istituzioni rappresentative e le teorie della loro crisi coesistono, tali crisi non sono poi così gravi. Non è così. Quanti sono i sistemi rappresentativi dei quali si possa dire che abbiano almeno un paio di secoli

* Vice presidente del Senato.

di vita continua? Salvo il Regno Unito e gli Stati Uniti (ma in questo secondo caso con l'intervallo di una lunga e sanguinosa guerra civile), praticamente nessuno. E due secoli non sono poi un grande spazio nella storia dei popoli. Per il resto, per non parlare dell'America Latina, in Europa e in varie fasi è un'ecatombe di regimi rappresentativi: dall'Italia alla Germania, dalla Spagna al Portogallo, dall'Austria all'Ungheria, dalla Polonia alla Cecoslovacchia. E poi la Francia postrivoluzionaria – con il suo Consolato, le sue cinque repubbliche, i suoi due imperi, Napoleone *il Grande* e Napoleone *il Piccolo*, le sue monarchie restaurate o instaurate – non è davvero un modello di stabilità delle istituzioni rappresentative.

Non posso dilungarmi oltre su questo argomento anche in relazione ad altri paesi occidentali ora non richiamati. Ma quanto detto è sufficiente per sottolineare che l'ipotesi della crisi delle istituzioni rappresentative, pure in un arco storico ove al più i sistemi rappresentativi vedono la luce un paio di secoli fa (ma per molti paesi anche assai meno), è ipotesi reale da non sottovalutare, da non considerare un mero espediente polemico o retorico.

Oggi è fortunatamente difficile individuare nell'Occidente movimenti politici dichiaratamente contrari alle istituzioni democratiche e rappresentative. E del resto dobbiamo anche aggiungere che nel corso della storia è accaduto che regimi autoritari e totalitari abbiano subito sconfitte belliche ad opera di paesi democratici, il che segnala anche elementi di forza che non possono essere sottovalutati. Tuttavia ci sono elementi di sofferenza che non vanno sottaciuti.

Due sono le funzioni fondamentali di quelli che chiamiamo in generale parlamenti, più precisamente delle assemblee rappresentative nazionali: la produzione legislativa e il controllo politico. Orbene, se da una prospettiva di analisi comparata come quella così drasticamente e in termini rapidi accennata or ora, volgiamo per un attimo lo sguardo alle vicende di casa nostra, al nostro parlamento bicamerale, al nostro Senato e alla nostra Camera dei Deputati, dobbiamo con amarezza constatare che ormai la produzione legislativa è praticamente tutta di iniziativa governativa, mentre i disegni o progetti di legge di iniziativa parlamentare che giungono alla definitiva approvazione e quindi all'entrata in vigore stanno al di sotto dell'uno per cento. Senza dubbio, molte delle proposte di iniziativa parlamentare hanno un carattere particolaristico, localistico, talvolta e non solo talvolta persino di ispirazione lobbistica, e ciò mette in evidenza che con frequenza il parlamento intende e svolge il proprio ruolo non in chiave di rappresentante della Nazione, ma come portavoce e veicolo di interessi settoriali. Sotto questo profilo è un bene che tanta parte dei disegni di legge a cura dei parlamentari si perda per strada. Ma, ciò detto, rimane che il Parlamento come tale non riesce più a promuovere e a portare avanti in prima persona iniziative legislative di rilievo: o gioca sul terreno che gli detta il Governo, o si disperde in mille rivoli che non fanno un fiume.

Quanto alla funzione del controllo politico, questa sì davvero *sine qua non*, perché è essa che qualifica in termini di responsabilità politica l'intera vita delle democrazie moderne, va osservato che tra contingentamento dei tempi, ricorso alla fiducia, presentazione da parte del Governo di emendamenti che trasformano repentinamente interi disegni di legge, scarsità di dibattiti sui grandi temi della politica internazionale, sociale, culturale, si avverte una situazione di disagio forte nella vita parlamentare, che i deputati e i senatori più attenti vivono come una condizione non di rado di estraneità quando non di impotenza. Perché siamo in queste aule e cosa ci stiamo a fare?, sono domande che con crescente frequenza ricorrono nei conversari dei cosiddetti rappresentanti della Nazione.

Dunque un quadro problematico, altamente problematico, al quale si può aggiungere un altro elemento di carattere sistemico assai più vasto e generale e che ho riassunto recentemente in alcune proposizioni che vi leggo puntualmente, perché mi paiono abbastanza significative. La democrazia dei moderni, cioè la democrazia rappresentativa quale siamo abituati a conoscere in base a un ricco e articolato pensiero politico e inoltre, appunto, in base all'esperienza di un paio di secoli, è la democrazia di quella fase sociale che è stata recentemente definita come "prima modernità", mentre con il vasto repertorio fenomenico dei mutamenti connessi alla globalizzazione siamo entrati nella "seconda modernità". E allora il quesito è: una democrazia attrezzata culturalmente e istituzionalmente per le incombenze inerenti alla prima modernità, è in grado di reggere il confronto con la seconda modernità? E quanto deve cambiare per riposizionarsi nel nuovo contesto sociale e politico? E quanto i cambiamenti possono consentirle di rimanere se stessa, cioè pur sempre una democrazia e quindi una democrazia rappresentativa, oppure la fanno diventare qualcos'altro? E dove si colloca l'eventuale punto di transizione dalla identità storicamente nota ad una identità distinta e distante, in definitiva incognita ed estranea alla silhouette prodotta dal tempo, prodotta da questi duecento anni di esperienza?

Insomma, interrogativi sui quali i giovani studiosi – poiché lo studio non ha una funzione consolatoria, ma ha una funzione di conoscenza e prima ancora di enunciazione e di individuazione di problemi – si debbono soffermare, nella consapevolezza che il genio istituzionale europeo non ha ancora fin qui individuato una prospettiva ulteriore rispetto alla democrazia rappresentativa che valga, naturalmente nelle sue diverse forme espressive, per la società contemporanea e anche per l'avvenire. Quindi, ed è la mia conclusione, l'attenzione sul ruolo del Parlamento non può essere abbassata perché è attorno a questa istituzione che – nonostante tutti i suoi limiti la cui conoscenza abbiamo il dovere di non trascurare – si gioca una parte cospicua della capacità di mantenere almeno alcuni spazi di libertà nella società sempre più difficile che si viene profilando.

Questo dunque è il senso di quanto ho voluto dire a giovani studiosi, perché attraverso tale consapevolezza acquistino il senso delle sfide grandi che attendono tutti noi e quindi delle responsabilità civili e morali, prima ancora che politiche, che ci dobbiamo assumere tutti insieme, la scuola e l'università nel suo complesso e l'intera società nazionale, nella prospettiva dell'Europa e nella iniziativa per un rinnovato ruolo, nella pace e attraverso la pace, delle istituzioni rappresentative. Grazie.

PROLUSIONE:
IL PARLAMENTO NELLA XIV LEGISLATURA

PIER FERDINANDO CASINI *

Saluto il Vicepresidente del Senato, Domenico Fisichella, il Presidente emerito della Corte Costituzionale, Enzo Cheli, le altre autorità presenti e tutti gli intervenuti.

Ringrazio in particolare il rettore dell'Università di Firenze, Augusto Marinelli, ed il Segretario generale dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Paolo Caretti, che mi hanno dato modo di tornare dopo due anni, nello stesso luogo e nella stessa occasione, a ragionare insieme sul Parlamento.

Celebriamo la chiusura del corso 2005 del Seminario di studi e ricerche parlamentari, corso post-universitario antesignano, progenitore e modello di tanti corsi di specializzazione oggi esistenti, nato quasi quarant'anni fa da un progetto comune tra l'università di Firenze e le due Camere.

La ragione di questo reciproco interesse, a mio avviso, sta nel fatto che questa università ha promosso più di ogni altra, sul piano scientifico, un metodo di analisi attento alla realtà dei fenomeni costituzionali a partire dalle ricerche degli anni Sessanta sul Parlamento e sulla legislazione, che hanno fatto epoca nella comunità scientifica.

Su questo terreno l'università di Firenze si è incontrata con le amministrazioni della Camera e del Senato – che uniscono per tradizione alla grande capacità operativa una particolare esperienza nell'analizzare il concreto funzionamento del sistema costituzionale – ed è nata l'idea di un progetto didattico comune.

Anche quest'anno i giovani che hanno frequentato questo seminario credo si siano avvantaggiati di questo felice connubio, che ha consentito loro di conoscere da vicino una realtà parlamentare straordinaria come quella italiana, tra le più ricche ed intense a livello mondiale.

* Presidente della Camera dei Deputati.

Dopo quattro anni nella carica di Presidente della Camera, mi sento di affermare con cognizione di causa che la qualità del processo parlamentare in Italia non teme confronti, ma anche che, per molte ragioni, questo dato non è evidente agli occhi dell'opinione pubblica – anche di quella più qualificata – e a volte sfugge agli stessi protagonisti.

Indubbiamente fanno velo alcuni fattori oggettivi: il difficile percorso che il nostro sistema sta seguendo per adeguarsi ai modelli prevalenti negli altri paesi europei e, di converso, l'incapacità di soppesare bene il funzionamento del nostro sistema rispetto agli altri, considerati e un po' idealizzati come modelli.

Fanno velo anche, come purtroppo ho avuto più volte occasione di notare, le polemiche e l'eccessiva faziosità su cui scivola il confronto politico – soprattutto fuori dal Parlamento – quando passa dalla competizione anche dura tra idee, proposte e valutazioni differenti alla reciproca denigrazione e delegittimazione.

È quanto sta avvenendo, ad esempio, sul tema della riforma costituzionale. Capisco che si possa non essere d'accordo, che si possano giudicare sbagliate le soluzioni e dubitare che il sistema proposto possa funzionare.

Capisco che si possano muovere contestazioni anche forti, ma puntuali e precise, circa la conformità ai principi fondamentali di singole norme. Penso ad esempio al dibattito assai acceso – che ha avuto eco anche sulla stampa più recente – sulla mozione volta a prevenire lo scioglimento delle Camere ed a proseguire nell'attuazione del programma di governo originario: un istituto che, ad avviso di illustri studiosi, riconosce un valore differenziato al voto dei deputati appartenenti alla maggioranza rispetto a quello dei deputati di opposizione.

Quello che non capisco, invece, è quando temi di questa delicatezza e serietà diventano l'occasione per gridare genericamente al tradimento, all'eversione, alla cancellazione delle garanzie democratiche. È accaduto per l'assetto del premierato. Ma è accaduto anche per altri specifici aspetti della riforma costituzionale e per il suo stesso impianto complessivo.

Non capisco, perché questi atteggiamenti aprono lo spazio ai pregiudizi ideologici, alterano la realtà delle cose e, soprattutto, non corrispondono minimamente al dibattito approfondito, forte e chiaro che si è svolto per lunghi mesi nelle commissioni e nelle assemblee delle due Camere.

Un dibattito sul merito delle singole norme, in cui si sono misurati gli argomenti e si sono adottate decisioni, magari contrastate e a maggioranza, ma comunque motivate e argomentate, prendendo sempre in considerazione le ragioni dell'altra parte, anche solo per contestarle e superarle.

Questo è il confronto serio e approfondito al quale io ho assistito. In questo senso lo difendo e ne rivendico il valore, senza entrare nel merito del risultato, sul quale le opinioni sono nettamente divaricate.

Da parte mia, proprio qui, due anni fa, ho sollecitato e ho invocato una riforma del Parlamento che fosse espressione di una convergenza, il passaggio conclusivo di una transizione che aveva oramai individuato i suoi punti di approdo: una nuova e originale forma di federalismo unitario; una conseguente riforma del Parlamento; il riconoscimento della forma di governo che oramai si è già delineata nel senso del pieno svolgimento del principio maggioritario.

La politica ha avuto un altro corso. In entrambi gli schieramenti ha vinto la voglia di contrapposizione sulla possibilità di un'intesa, che era forse a portata di mano.

In un sistema democratico non deve far scandalo che la politica scelga le sue strade nel quadro delle regole e delle procedure esistenti, anche se personalmente – quanto al metodo – avrei preferito un'altra via.

Sul merito deciderà il popolo con il referendum, secondo la vigente Costituzione. Voglio augurare che il dibattito che lo preparerà abbia lo stesso grado di qualità e di civiltà che ha avuto il dibattito in Parlamento.

A partire da qui, vorrei offrire ai giovani che hanno frequentato questo seminario la mia idea circa l'alto valore dell'esperienza parlamentare di questa legislatura.

Sono stati anni di eccezionale intensità, nei quali il Parlamento ha lavorato moltissimo ed ha affrontato anche fortissime tensioni. Tutte le grandi questioni politiche nazionali e internazionali sono passate attraverso il Parlamento ed in Parlamento hanno trovato una sede di confronto mai rituale o puramente formale.

Una ricerca ancora in corso da parte degli uffici della Camera dimostra che, negli anni dal 2002 al 2004, il Parlamento ha portato spessissimo in prima pagina il dibattito tra gli opposti schieramenti. Il Parlamento, insomma, fa notizia. Tuttavia, nei commenti non gode di buona stampa.

Vengono piuttosto sottolineati altri aspetti: il Parlamento come luogo del compromesso sottobanco e del trasformismo; l'emarginazione rispetto a decisioni prese altrove; l'ostacolo frapposto dalle procedure parlamentari ad una decisione rapida; l'incapacità di concentrare l'attenzione sui grandi problemi e la fuga verso le questioni microsettoriali.

Occorre dunque spiegare questo apparente paradosso e riuscire a vedere, come direbbe Chesterton, il "bello del brutto" del nostro Parlamento.

Credo che l'esperienza maturata finora in questa legislatura possa innanzitutto contribuire a dissolvere l'idea di un Parlamento come luogo dell'eterno trasformismo italiano. In questi anni non solo il bipolarismo si è manifestato principalmente in Parlamento attraverso il continuo confronto tra i due schieramenti, ma proprio grazie al Parlamento esso si è anche rafforzato, responsabilizzando le diverse parti di fronte al Paese.

Di più, il Parlamento introduce nel bipolarismo quegli elementi di flessibilità che sono indispensabili in un Paese come il nostro. La contrapposizione fra le due coalizioni politiche rischierebbe di far prevalere i fattori di rigidità e di separazione, se lo spazio del Parlamento non fosse così ampio ed intenso come in Italia.

Le procedure parlamentari, infatti, costringono continuamente le due parti a dialogare ed a confrontarsi sulle grandi questioni reali. Un parlamento di “separati in casa”, dove ognuno svolge il suo ruolo rivolgendosi direttamente al Paese, non servirebbe invece a nessuno.

Insomma, il Parlamento italiano non è un luogo dichiarativo o notarile: non è un teatro della politica dove si recitano le parti scritte altrove. E’ invece il luogo in cui le azioni e le reazioni sul merito delle singole questioni si incrociano, si condizionano reciprocamente e si fissano in un risultato che viene considerato legittimo dalla comunità, anche da coloro che lo considerano del tutto negativamente.

Non è sbagliato quindi affermare che, se in Italia possiamo permetterci il bipolarismo, lo si deve anche all’istituzione parlamentare.

All’altro capo delle critiche secondo cui il Parlamento occupa troppo spazio, vi sono coloro che lo accusano di non contare più nulla rispetto ad altri centri istituzionali, in primo luogo il Governo, e di essere divenuto un semplice luogo di passaggio per decisioni prese, prima o dopo, al di fuori di esso.

Un’altra critica ricorrente – e ancora una volta opposta alla precedente – vede nel Parlamento il luogo della massima perdita di tempo: i ritmi del lavoro parlamentare sarebbero estenuanti, dettati da ritualismi fini a se stessi, una pastoia farraginosa a fronte di una realtà che richiede decisioni rapide e serrate. Da qui la giustificazione per i molti casi in cui il Governo ricorre a strumenti forti come le questioni di fiducia e i maxiemendamenti, che appaiono azzerare la discussione parlamentare.

Infine, si parla del Parlamento come il luogo degli interessi particolari e delle “leggine”, principale responsabile dell’inflazione normativa e del disordine del nostro sistema legislativo.

Credo però che all’immagine di questo Parlamento possano contrapporsi molte figure eguali e contrarie, che dimostrano come il Parlamento sappia reagire a battute d’arresto, ostacoli e difficoltà e, nel contempo, sappia dare espressione alla realtà del nostro Paese.

Ogni volta che le Camere sono state investite di una questione, ne hanno definito compiutamente il formato: in Italia, è il dibattito parlamentare che fa uscire allo scoperto la pluralità delle posizioni, le possibili opzioni, gli interessi contrastanti, i collegamenti con altre sfere di intervento.

Non a caso, se si scorrono i titoli delle prime pagine, il lavoro parlamentare è

sempre in primo piano e rappresenta compiutamente il confronto su tutti i maggiori temi della politica italiana e internazionale

Dopo la tragedia dell'11 settembre 2001 fino ad oggi, le Camere sono state il centro di un drammatico confronto tra le diverse parti politiche sui dilemmi del bilanciamento tra i principi e i diritti fondamentali della civiltà democratica e la necessità prioritaria di contrastare il terrorismo.

Il processo costituente europeo è stato il filo della discussione sul destino dell'Unione europea nel contesto del suo rapido allargamento, dai lavori della Convenzione fino alla ratifica del trattato.

La dimensione europea è stata cruciale per tutti i grandi interventi di riforma e di modernizzazione del sistema produttivo e finanziario: dalla legge obiettivo alla riforma delle pensioni; dai provvedimenti sulla tutela del risparmio e sul mercato del lavoro alle politiche – sempre in primo piano – in tema di patto di stabilità e di riduzione del debito.

Del dibattito sulla riforma della seconda parte della Costituzione ho già parlato e ho detto tutto quello che dovevo dire. Accanto al progetto di “grande riforma” si sono collocati, sul piano delle politiche istituzionali, altri temi importanti ed altrettanto controversi, come quelli sulla comunicazione e dell'assetto radiotelevisivo.

Mi preme però ricordare che vi sono stati altri interventi adottati sulla base di una sostanziale condivisione fra le forze politiche: la legge di attuazione del nuovo riparto di competenze legislative del titolo V della Costituzione; la nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo; le leggi per l'elezione dei rappresentanti dei cittadini italiani all'estero e per l'elezione del Parlamento europeo.

Altro grande tema al centro del confronto per tutta la legislatura è la giustizia: un terreno sul quale la controversia politica fra maggioranza e opposizione ha raggiunto forse la massima intensità. Si sono per tutta la legislatura, a più riprese, confrontate diverse interpretazioni su una posta di grande portata: individuare un assetto in grado di assicurare adeguate garanzie ai cittadini, l'equilibrio fra i poteri, una più efficiente amministrazione della giustizia.

Questa legislatura ha visto le parti politiche in Parlamento confrontarsi sui grandi problemi etici della contemporaneità: dalla procreazione assistita alla tutela dei minori, dalla libertà religiosa al diritto di famiglia. Temi che hanno diviso le forze politiche lungo linee che non hanno seguito la demarcazione fra maggioranza e opposizione, ma riflettono piuttosto le divisioni che percorrono la società civile.

In Parlamento si è giocato infine un confronto incessante, duro e sostanziale sul terreno dell'economia e della finanza pubblica. Un terreno che ha visto il Governo ricorrere con frequenza agli strumenti procedurali più drasti-

ci – decretazione d’urgenza, maxiemendamenti, questione di fiducia – sui provvedimenti di maggiore impatto sulla crescita e sullo sviluppo del Paese: è accaduto più volte sulla legge finanziaria; sta accadendo in questi giorni sul decreto-legge in materia di competitività.

Sui temi aspri dell’economia non nascondo che, in alcuni passaggi, è stata avvertita da più parti con disagio la sensazione di un’eccessiva compressione del dibattito. Ma è più volte avvenuto che il Parlamento sapesse ritornare in un secondo tempo su decisioni prese in forme troppo compresse e credo che, in ogni caso, anche in queste difficili situazioni l’opinione pubblica abbia comunque trovato sempre nel Parlamento il luogo istituzionale della chiarezza, tanto delle decisioni quanto delle relative responsabilità.

Questo elenco, di certo parziale, mi sembra sufficiente per dare un’idea dei temi che hanno attraversato l’intera legislatura. Il Parlamento si è impossessato a fondo di ciascuno di questi temi e nel modo che gli è proprio, facendo cioè il proprio mestiere, che è quello di elaborare i conflitti e, attraverso questa azione, tenere insieme, tenere unito – fortemente unito! – un Paese, pur rappresentandone tutta la complessità e il pluralismo interno.

Per tutte queste ragioni, sono convinto che il Parlamento, grazie a tutte le sue componenti, abbia svolto al più alto livello – e certamente saprà svolgere nella restante parte della legislatura – la sua funzione più vera: assicurare il principio del contraddittorio sui grandi temi della politica nazionale e garantire al massimo lo svolgimento di una democrazia difficile e complessa, ma anche estremamente ricca e vitale come la nostra.

Un’ultima considerazione: uno studioso attento capisce bene quali connessioni vi siano tra questioni istituzionali e questioni politiche. Guai se si tendesse, come spesso si fa in Italia, a scaricare questioni tipicamente politiche su ipotesi di riforma istituzionale.

Nei giorni scorsi si è votato nel Regno Unito, da sempre simbolo di stabilità sistemica: a poche ore da quel voto la leadership di Tony Blair sembra già vacillare per i dissensi e le contraddizioni della sua stessa maggioranza. Nessuno evoca però, a tal proposito, fantasmi di possibili ribaltoni che – è bene riflettere – sono pagine di ordinario malcostume politico.

E questo accade perché quella che si sta aprendo nel Regno Unito è una grande questione politica, che rischia però di rendere precario un quadro politico ritenuto solitamente simbolo di granitica stabilità.

E questa è un’ulteriore dimostrazione del fatto che politica ed istituzioni debbono camminare insieme, e non separatamente.