

DISCORSO D'INAUGURAZIONE DEL SEMINARIO 1989

di Giovanni SPADOLINI (*)

Rettore, cari amici, cari seminaristi, più di vent'anni fa, grazie al determinante impeto del compianto, indimenticabile amico Silvano Tosi, e al cui nome oggi il Seminario si intitola, erede del magistero di Giuseppe Mazzini, ebbe concreto avvio l'iniziativa di un centro di studi e ricerche parlamentari presso il «Cesare Alfieri» di Firenze. Iniziativa cui i due rami del Parlamento aderirono subito e con generosità, convinti della utilità della costituzione di una scuola post-universitaria, destinata ad essere luogo in cui potesse attuarsi un confronto di esperienze e di idee non solo fra docenti e discenti, ma soprattutto dei docenti fra di loro e con esperti portatori di conoscenze extraaccademiche. Ragioni di carattere scientifico di esigenze didattiche erano alla base della scelta dell'ateneo fiorentino, come istituzione presso la quale l'esperimento era destinato ad avere avvio e successivamente a consolidarsi nel tempo.

Sul piano scientifico assumeva particolare rilievo il fatto che la Facoltà di scienze politiche fiorentina «Cesare Alfieri» fosse stata la prima ad annoverare nel proprio statuto una cattedra di diritto parlamentare ed a preconizzare la graduale trasformazione di questa branca del diritto costituzionale, proprio per merito dell'amico Tosi.

Per quanto riguarda poi la scelta di carattere didattico, si riteneva opportuno fare leva sulla localizzazione geografica dell'ateneo fiorentino per realizzare un armonico afflusso di docenti e di discenti da tutte le università italiane, a Firenze meglio ospitabili che altrove, e ciò al fine di dar vita ad una struttura didattica che costituisse peculiare momento di partecipazione di docenti e studenti ad una serie di ricerche, avente la finalità di contribuire alla

(*) Presidente del Senato della Repubblica.

migliore conoscenza della storia, delle regole, delle funzioni proprie dell'istituto parlamentare, evitando nel contempo tutti i problemi che potevano nascere da una collocazione del seminario in università di grandissime, macroscopiche dimensioni.

Le scelte allora operate si sono rivelate con il passare del tempo veramente valide. Basta scorrere l'elenco dei borsisti che dal lontano '67 hanno avuto occasione di frequentare il Seminario fiorentino, per riscontrare come il seme allora gettato abbia dato buoni frutti.

Docenti universitari, alti funzionari dell'amministrazione delle Camere e delle altre amministrazioni dello Stato, magistrati hanno potuto trovare nel Seminario un momento importante di confronto, di formazione e di riflessione.

E i due rami del Parlamento l'anno scorso hanno poi deciso uno stabile sostegno al Seminario in modo che il suo significato, la sua funzione potesse proiettarsi nel futuro. Ai suoi tempi, ai tempi delle origini, l'amico Tosi giocava sempre sul bicameralismo a modo suo: perché andava alla Camera prospettando un forte appoggio del Senato, poi andava al Senato prospettando un forte appoggio della Camera e riusciva ad animare quella dialettica fra i due presidenti che è parte essenziale della storia d'Italia ed è prevista dalla Costituzione.

È in questo clima di attenzione e novità, verificatesi nel sistema normativo, che si apre il Seminario di quest'anno, che segue da vicino alcune grandi realizzazioni di quella stagione istituzionale che ha caratterizzato la legislatura in corso e che vede, pur fra le inevitabili difficoltà e le continue rampogne, gradualmente completarsi il quadro degli adeguamenti da apportare al complesso funzionamento del nostro sistema costituzionale.

È ovvio che a questo mio saluto si associa con lo stesso animo e con lo stesso affetto il presidente della Camera, la signora Iotti, che qui io, in qualche misura entro la logica bicamerale, rappresento.

Il 23 agosto dell'88 sono state promulgate, in singolare coincidenza temporale, due importanti leggi ordinarie recanti appunto la prima nuove norme in materia di bilancio dello Stato e la seconda l'ordinamento della presidenza del consiglio. Ambedue leggi dirette a introdurre considerevoli riforme nel complesso rapporto governo — pubblica amministrazione, modificando gli assetti organizzativi, procedure, competenze e riguardanti indirettamente an-

che l'attività dei due rami del Parlamento in quanto non soltanto avranno l'effetto di mutare i metodi di lavoro fin qui seguiti, ma richiederanno altresì che, per il futuro, le rispettive autorità si coordinino fra di loro per realizzare più incisivamente il legame indissolubile a suo tempo voluto dalla Costituente, quando ha disegnato un Parlamento unitario, sia pure con l'articolazione dei due rami, aventi stessa legittimazione, stessa fonte di sovranità, stessi poteri.

La modifica delle regole relative alla relazione al bilancio, al controllo della copertura finanziaria delle leggi, la nuova organizzazione a più articolate strutture dell'esecutivo, le norme riguardanti gli atti normativi del governo e in particolare quelli aventi forza di legge nonché il delinarsi di una diversa ripartizione di competenza fra leggi e regolamenti, aprono la strada ad un mutato atteggiarsi nei rapporti fra i supremi organi costituzionali la cui attività è destinata a trovare nuove forme di coordinamento.

Quarant'anni ci sono voluti, voi lo sapete, e pressapoco altrettanti governi, per arrivare alla legge sulla Presidenza del consiglio che il compianto presidente De Gasperi aveva già messo in cantiere all'alba degli anni '50. A tali leggi hanno puntualmente fatto seguito alcune importanti modifiche dei regolamenti parlamentari. Il 13 ottobre '88 la Camera approvava una nuova disciplina del voto segreto, successivamente fra il 24 e il 30 novembre il Senato poneva mano ad una complessa modifica del proprio regolamento ispirata a criteri organici nella quale, accanto alla riforma del voto segreto, che non era tutto, sono state deliberate nuove regole concernenti lo statuto delle minoranze parlamentari, la programmazione dei lavori, la sessione di bilancio, il procedimento legislativo, i metodi di votazione, il collegamento del Senato con gli organismi comunitari, la sempre tormentata conversione dei decreti legge.

Il Senato non ha ritenuto di chiudersi nella considerazione frammentaria di singoli temi con il rischio di sfrangiare il dibattito, ma ha mantenuto ben saldo un unico punto di riferimento, la necessità di una riflessione globale sulle norme del proprio regolamento, che pure era sfuggito all'inizio degli anni '70, alla grande ventata assembleare che aveva modificato in modo profondo, talvolta anche dannoso, il regolamento della Camera, e della revisione di un insieme ampio e significativo di tali norme.

Questa scelta si è in definitiva rivelata vincente anche perché presuppone larghe intese anche fra le forze politiche, tradizione

questa del Senato sempre mantenuta — voglio ricordare come periodo importante per la definizione del precedente regolamento, la lunga presidenza Fanfani. Anche nell'ineluttabile dialettica fra le rispettive posizioni, tutte hanno contribuito al raggiungimento del fine che il Senato si era proposto. Il processo sommariamente descritto ha prodotto l'entrata in vigore, fra l'estate e il novembre '88, di un complesso di disposizioni il cui quadro va completato da un lato con la legge dell'87, dall'altro con la legge La Pergola che stava molto a cuore all'amico Predieri quando ci siamo incontrati, la legge 9 marzo 1989, riguardanti le procedure necessarie per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme comunitarie e con le novità che sul piano del funzionamento delle istituzioni indirettamente deriveranno dalla ratifica dell'atto unico europeo (questioni sulle quali ci accingiamo a sentire appunto la lezione, che sarà certamente impareggiabile, di Alberto Predieri).

La nuova normativa richiederà certamente una vasta attività di riflessione in sede teorica e un'attenta applicazione dei comportamenti dei soggetti titolari dei supremi organi costituzionali. Per cui la felice coincidenza di questa apertura del Seminario fiorentino induce e richiama l'attenzione di quanti ad esso partecipano sulle novità introdotte, in modo che la discussione, lo scambio di esperienze, che in questa sede si svolgerà, non possano non offrire un primo importante contributo alla conoscenza delle nuove situazioni che le nuove regole statuiscono, al loro coordinamento con l'intero sistema normativo e al realizzarsi di una concreta prassi normativa.

Il tempo dirà quali innovazioni esattamente si renderanno necessarie alla vita delle massime istituzioni, ma bisogna stare attenti anche a non cambiare troppo presto. Io ho riunito insieme in un volume il regolamento del '48, il regolamento del '71, i lavori del primo ma fondamentale periodo della presidenza Fanfani, e il regolamento dell'88. Dunque la vita media della normazione regolamentare è di una ventina d'anni, per cui io ne colloco la modifica al nuovo millennio. Perché guai a quelli che sono presi dalla volontà di modificare sempre.

Analogamente la nuova regolamentazione del controllo sulla copertura finanziaria delle leggi, non potrà prescindere dall'introduzione di nuovi e più penetranti strumenti di indagine a disposizione degli organi parlamentari deputati al controllo medesimo e dovrà realizzare il migliore temperamento fra le esigenze di un adeguato, bilanciato controllo della spesa pubblica e quella diretta

a ottenere dal parlamento una rapida risposta alle domande provenienti dalla società civile.

Per quanto poi riguarda la conversione dei decreti legge, per la cui adozione il governo incontra limitazioni ulteriori rispetto a quelle imposte dall'art. 77 della Costituzione, in base alla norma della legge 400 del 1988, il filo conduttore non potrà non essere quello di rendere, da un lato, più penetrante il controllo sull'esistenza dei presupposti previsti costituzionalmente per l'emanazione dei provvedimenti urgenti e sul rispetto delle norme legislative dirette a disciplinarne l'adozione, e, dall'altro, certi e ben definiti i tempi della pronuncia parlamentare che converte in legge i decreti. La risposta al mutamento introdotto nel campo delle leggi sostanziali esige che norme del regolamento di uno dei due rami del parlamento, che sono ancora in fase di elaborazione, si coordinino con quelle dell'altro ramo, naturalmente in un equilibrio che non può non essere frutto di reciproca volontà, perché nessuno può imporre niente, anche in base al fatto che il Senato ha stabilito per primo — e infatti nel regolamento del Senato c'è una serie di pagine bianche in questa materia — il criterio dei 30 giorni entro cui approvare o respingere il decreto, a pronunciarsi, in modo che il governo non abbia per sempre la scusa o il pretesto o la legittimazione della infinita ripresentazione dei decreti che costituisce un caso quasi unico nella storia del Parlamento, un'anomalia tutta italiana.

Per fare questo occorre stabilire dei tempi certi. Se la Camera li darà, noi siamo pronti a modificarli. Il problema dei tempi è che siano armoniosamente coordinati e volti all'obiettivo che, nell'insieme il Parlamento, appunto nella sua unità, come ha concepito il costituente, si pronuncerà e il governo tragga quindi motivo di restringere l'area della decretazione che si è dilatata, non con questo governo ma con tutti i governi degli ultimi tempi, il mio compreso. Da dieci anni si procede su un ritmo di decreti legge ogni anno in incremento rispetto alle medie precedenti, quindi bisogna porre un limite a tale tendenza, soprattutto porre un limite a quella incertezza del diritto che si fonda su norme che entrano in vigore, che non sono poi ratificate entro il secondo mese, ma che rimangono in decreti che sono ripresentati, quindi tornano ad aver vigore e possono vedere prolungata la loro vigenza per 5-6 volte, dando il senso complessivo di una incertezza radicale del diritto.

Gli organi di informazione hanno dato il massimo rilievo alle

discussioni riguardanti le modifiche apportate alle regole concernenti il modo di votazione e in particolare il voto segreto. Ora ci accorgiamo che il voto segreto non è il solo problema. Io sono sempre stato un fautore del voto segreto quindi non ho motivo di modificare la mia posizione che è antica, antica almeno quanto il voto della repubblica romana che era palese e quindi risaliamo all'origine del risorgimento. Ciononostante non ho mai creduto, (non ho seguito neanche in quel caso l'idea dello stralcio), che risolvere il tema del voto segreto fosse risolvere tutto. Per certi aspetti vorremmo dire anzi che la base di assestamento vede adesso qualche problema perfino maggiore di prima, dato che il voto segreto non è stato seguito da una integrale disciplina.

Anche nuove norme sulla programmazione dei lavori, nonché sulle modalità e i tempi di svolgimento delle sedute, demandano la prassi applicativa alla verifica della propria efficacia, circa l'andamento dei lavori parlamentari. L'intento che si vuole perseguire è quello di assicurare tempi certi di discussione e di votazione dei singoli provvedimenti, in modo da realizzare il collegamento fra governo e Parlamento che l'art. 94 della Costituzione richiede allorché impone che la fiducia del secondo al primo sia accordata mediante mozione motivata. Che è quanto io realizzai, proprio su suggerimento di Tosi, nel primo governo del 1981 e anche nel secondo. La mozione motivata si è poi andata stemperando e riducendo a delle sintesi Bignami, laddove bisogna avere il coraggio di fare mozioni non troppo lunghe, ma neanche troppo brevi, in cui il governo contragga un impegno con il Parlamento in base al quale il parlamento, ogni volta che c'è una crisi, abbia motivo di cogliere qual'è il punto che è stato disatteso del programma governativo su cui ha concesso la fiducia. Questa è la sostanza. Per converso, si è inteso realizzare una maggiore penetrazione del controllo parlamentare sull'attività dell'esecutivo attraverso l'introduzione di nuove norme dirette ad assicurare, soprattutto per la attività delle funzioni ispettive, spazi più ampi, adatti alle sollecitazioni provenienti da un certo numero, anche limitato, di senatori.

I nuovi principi, e quelli diretti ad assicurare una partecipazione delle minoranze all'attività del Senato, finiscono per disegnare un vero e proprio status delle minoranze parlamentari che ne garantisce le funzioni di stimolo e di controllo sull'attività della maggioranza.

Si tratta poi di rendersi conto che le funzioni del Parlamento

sono destinate in un immediato futuro a trascendere il limitato ambito nazionale ed a proiettarsi in un nuovo mercato interno della Comunità europea che, in seguito alla ratifica dell'atto unico europeo, approvata con legge 23 dicembre 1986, comporterà nel '92 uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Nella società e nel funzionamento delle istituzioni ciò determinerà profondi cambiamenti, quelli su cui ci intratterà fra poco l'amico Predieri.

A me preme rilevare come il nuovo regolamento del Senato abbia inteso essere presente all'appuntamento introducendo nuove norme dirette a potenziare i poteri consultivi, già precedentemente attribuiti alla giunta per gli affari della Comunità europea che è retta con mano giovanile, ultragiovanile, dall'amico Malagodi e a fare di questo organo un punto di accordo ove si attua un controllo organico della politica comunitaria del governo e si sovrintende alle questioni istituzionali implicite nell'adeguamento dell'ordinamento italiano alle normative provenienti dalla comunità europea, sicché le due nuove leggi che ho testé citato, non dovranno assumere il significato di una rinuncia del Parlamento a far sentire la propria voce nella fase di attuazione dei diversi regolamenti, raccomandazioni, decisioni o direttive della Comunità, ma al contrario quello di uno strumento messo a disposizione delle nostre istituzioni per rispondere in modo rapido e coordinato agli impulsi che ad esse deriveranno dagli organi comunitari.

Aprile 1989

