

# I

## LA RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

CARLO SCOGNAMIGLIO PASINI \*

*Rivolgo a voi tutti il benvenuto alla cerimonia odierna, che conclude ufficialmente il Seminario di studi e ricerche parlamentari di Firenze dell'anno in corso.*

*Un ringraziamento particolare al Presidente della Camera, Irene Pivetti, che sottolinea con la sua presenza lo stretto legame che da sempre unisce Camera e Senato nel sostegno ad una attività formativa che è divenuta un punto di riferimento per tutti coloro che si interessano del Parlamento e delle istituzioni; non solo, quindi, per gli studenti che vi partecipano e per coloro che agli studenti dedicano il proprio insegnamento.*

*Ciò è dimostrato dall'interesse crescente che viene rivolto ai Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, che raccolgono il frutto dei lavori del Seminario: una pubblicazione che il professor Cheli fra breve ci illustrerà e che deve a lui e a tutti coloro che a questo lavoro hanno partecipato il suo crescente successo. Per tutto ciò esprimiamo il nostro apprezzamento\* \*.*

\*

La legislatura attuale si presenta con caratteristiche profondamente diverse dalle precedenti, e sono certo che ciò sarà stato ed è oggetto di riflessione approfondita.

Un elemento di forte innovazione è stato costituito dalla nuova legge elettorale maggioritaria, approvata lo scorso anno, che ha determinato aggregazioni politiche più nette e definite rispetto a quelle cui conduceva il precedente regime rigorosamente proporzionale.

Con ciò non si vuole certamente limitare alla legge elettorale le ragioni dei cambiamenti profondi avvenuti negli ultimi mesi nelle Aule parlamentari. Que-

---

\* Presidente del Senato della Repubblica.

\* \* Cerimonia di chiusura del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari 1994 - Roma 16 giugno 1994.

sta legge è infatti a sua volta espressione di mutamenti radicali nella struttura del Paese, nelle forze economiche e sociali che in esso si esprimono, nelle idee e nelle aspettative dei cittadini.

L'introduzione del principio maggioritario, sia pure imperfetto, è frutto della volontà espressa dall'assoluta maggioranza degli elettori che hanno partecipato ai *referendum*, e che hanno in questo modo manifestato la scelta convinta per un sistema politico in cui sia ben chiara la distinzione fra maggioranza ed opposizione; bene identificabile la responsabilità di chi decide; sempre possibile, ove il giudizio sul lavoro svolto dalla maggioranza fosse negativo, scegliere una diversa maggioranza che – con altrettanta chiarezza e determinazione – assuma le proprie responsabilità.

Non si farebbe tuttavia chiarezza nei confronti di tutti coloro che hanno espresso la propria volontà nei *referendum* e nelle elezioni politiche, fingendo che – mutata la legge elettorale e creata una nuova maggioranza – l'attività legislativa e di governo possa automaticamente procedere, nel senso voluto dagli elettori, verso una chiara e responsabile distinzione di ruoli.

Innanzitutto per una evidente ragione: l'attuale legislazione elettorale non è compiutamente maggioritaria ed è in corso un dibattito fra le forze politiche su come completare l'opera già avviata.

In secondo luogo, nel corso dei decenni passati, il sistema normativo – sia a livello di legislazione ordinaria sia a livello di regolamenti parlamentari – si è evoluto intorno ad un sistema esasperatamente proporzionale. Un sistema che rendeva indispensabile la creazione di coalizioni ampie e diversificate, con un rilevante potere di interdizione riconosciuto alle formazioni minori, e quindi con la necessità della ricerca di un coinvolgimento delle opposizioni, particolarmente in quelle aree di confine ove era più facile e conveniente trovare intese politiche e parlamentari.

In questa cornice sono sorti i regolamenti parlamentari del 1971 e si è sviluppata la prassi dell'applicazione dei regolamenti: in un quadro cioè che riconosceva ampiamente, si pensi alla programmazione dei lavori, il principio dell'unanimità o quanto meno della convergenza fra forze contrapposte. È evidente, per rimanere all'esempio della programmazione, che una tale impostazione rendesse necessarie quotidiane intese fra maggioranza ed opposizione, per consentire al governo di far procedere nelle aule parlamentari il proprio programma.

Non è mia intenzione concentrarmi sull'analisi critica di questo o quell'istituto regolamentare, quanto piuttosto sottolineare la filosofia complessiva che sottintendeva le varie norme.

L'adozione di principi tendenzialmente unanimistici nel lavoro del Parlamento snaturava, a mio avviso, il ruolo dell'opposizione, impedendo a quest'ultima di porsi con chiarezza, di fronte all'opinione pubblica, come portatrice di un coerente e definito programma alternativo.

Quale può essere, invece, il ruolo dell'opposizione, nel nuovo quadro politico e normativo? Generalmente si ritiene che esso consista nel controllo costante ed attento dell'attività del governo.

Ora non c'è dubbio che una democrazia compiuta presuppone che l'opposizione attui tutti gli strumenti regolamentari a sua disposizione per controllare l'operato del governo. Ma limitare a ciò l'attività tipica di una forza di opposizione è limitativo per l'opposizione stessa, in quanto pone quest'ultima in posizione difensiva e subalterna nei riguardi dell'azione di governo.

È quindi opportuno, a mio avviso, che l'opposizione – qualunque essa sia in relazione alle diverse contingenze elettorali – sappia e possa far emergere con chiarezza il proprio programma alternativo, sia sulle singole questioni che il governo pone all'ordine del giorno, sia sulla più generale filosofia di un governo alternativo. Solo in questo modo il vero «controllo» finale sull'azione del governo – che non può che spettare al corpo elettorale – potrà dispiegarsi in modo pieno.

In questo quadro, risultano chiare le linee generali attraverso cui dovrà svilupparsi una riforma regolamentare, che svolga il senso della nuova legislazione elettorale, e del mutato clima del Paese, espresso ormai in più di una occasione elettorale.

Come Presidente del Senato non posso evidentemente avanzare proposte articolate e dettagliate, che spettano invece ai senatori e ai gruppi e che saranno valutate dalla giunta per il regolamento, senza nascondersi le difficoltà create per questo processo dal rapporto numerico fra maggioranza ed opposizione particolarmente delicato a Palazzo Madama.

Posso però sottolineare i settori in cui è opportuno intervenire, per raggiungere i risultati che ho ricordato.

In primo luogo – e con questo torno al problema della programmazione dei lavori – l'aver un quadro certo di riferimento per l'attività legislativa è una esigenza che non nasce certo oggi. Il governo ha il diritto di conoscere con chiarezza i tempi parlamentari di attuazione del proprio programma, senza nulla dover chiedere all'opposizione. Se il programma poi non si realizza, sarà a tutti ben chiara la responsabilità della maggioranza e dell'esecutivo. È questo, fra l'altro, un tema su cui nella X e nella precedente legislatura i gruppi parlamentari hanno già avuto modo di confrontarsi e ritengo possibile che il confronto possa dar presto luogo a risultati concreti.

In secondo luogo, occorrerà riflettere sulle norme che disciplinano in modo più puntuale l'attività legislativa: l'opinione pubblica comprende sempre meno discussioni generali che si protraggono per giorni; l'illustrazione faticosa di centinaia e centinaia di proposte emendative in cui sembra spesso evidente più l'azione defatigatoria che la volontà di convincimento delle altre forze politiche.

È una considerazione, questa, che riguarda in particolare l'esame del momento centrale dell'attività parlamentare: la legge finanziaria e il bilancio dello Stato.

Decisioni che andrebbero in quella occasione assunte con chiarezza, vengono frantumate in discussioni che si protraggono per settimane e mesi su singoli, minuti argomenti: in un quadro reso ingovernabile da un sovrapporsi di norme costituzionali, ordinarie e regolamentari che non aiutano certo a comprendere le proposte e l'azione del governo ed impediscono invece la necessaria coerenza della politica economica del governo, nel quadro degli indirizzi approvati dal Parlamento.

Altra questione è quella della decretazione d'urgenza che ha raggiunto livelli parossistici: oltre cinquecento decreti-legge presentati nella passata legislatura. Anche in questo caso, le norme hanno costretto il governo a defatiganti trattative con l'opposizione per varare nei termini costituzionali il provvedimento d'urgenza; ricorrendo sempre più spesso alla reiterazione, quando era invece impossibile far avanzare le proprie proposte. Si è determinata, così, una situazione di incertezza normativa, causata dalle mancate conversioni e dai conseguenti rinnovi.

E, ancora, le questioni dell'assetto, anche numerico, dei gruppi e dei tempi stessi del lavoro parlamentare; la ricerca di una «corsia preferenziale» per i provvedimenti più qualificanti il programma di governo che consenta modalità e tempi di approvazione coerenti con le urgenze rappresentate; una nuova disciplina sulla presentazione degli emendamenti e sulle conseguenze finanziarie degli emendamenti stessi che scoraggi il ricorso a manovre puramente ostruzionistiche o dilatorie; una riscrittura delle norme sulle funzioni ispettive e di controllo.

Per il momento è opportuno fermarci qui. Sarà mia cura coinvolgere la giunta per il regolamento di Palazzo Madama in una riflessione approfondita su questi e su altri temi. E mi rivolgerò al governo per sollecitare la modifica di quelle norme – ho ricordato poco fa quelle in materia di bilancio – la cui competenza esula dai regolamenti parlamentari, investendo il campo della legislazione ordinaria e costituzionale.

Il mio auspicio è che l'opposizione sappia comprendere che la creazione di norme nuove, che garantiscano alla maggioranza di governare senza trattare ed all'opposizione stessa di chiarire in modo non ambiguo il proprio programma alternativo, conviene a tutti: alla opposizione di oggi, che potrà essere maggioranza di domani, e che avrà allora strumenti certi per governare.

Se così non fosse torneremmo al vecchio consociativismo, ai vecchi compromessi: e la pubblica opinione non lo tollererebbe.

So che il Presidente Pivetti si muove su questa strada. Spetta a noi due un compito delicato che dovrà certamente coinvolgere anche le opposizioni: in una prospettiva, lo ripeto nuovamente, che riconosca loro quella dignità altissima – che ritroviamo in tutte le più antiche democrazie parlamentari – di «governo» potenzialmente alternativo: lontano da quella logorante attività di mediazione e di trattative che è stata fra le ragioni non ultime del blocco e del logoramento del sistema italiano.