

Il ruolo del Senato nelle trasformazioni del parlamentarismo*

di Pietro Grasso

Cari ragazzi,

è per me veramente un piacere potervi accogliere in Senato in occasione dell'inaugurazione del Master in Parlamento e Politiche Pubbliche che segna oggi per voi l'inizio di un nuovo percorso formativo e di studio. Saluto il Direttore del Centro studi sul Parlamento, Andrea Manzella, e il Direttore della Luiss School of Government, Sergio Fabbrini, e insieme a loro tutti i docenti qui presenti.

Questo appuntamento costituisce ormai una tradizione che si rinnova di anno in anno, di legislatura in legislatura, a confermare il legame profondo che il Senato sa sviluppare con il mondo universitario e soprattutto con quelle iniziative di formazione specialistica che trovano nel Parlamento il proprio principale oggetto di studi.

L'inaugurazione di quest'anno costituisce forse ancora più che in passato un'occasione per confrontarsi sui problemi aperti del parlamentarismo contemporaneo. Il tema che avete scelto per il dialogo odierno, dedicato al "rapporto non risolto" tra decreto legge e legge di conversione, allude ad uno dei nodi problematici che oggi investe il ruolo delle Camere. Un nodo vistoso che incide su più dimensioni, dal rapporto di fiducia tra il Parlamento e il Governo alla trasparenza delle procedure decisionali, alla qualità stessa della legislazione. Sempre più spesso, nell'esame dei decreti legge, di fronte alla presentazione di centinaia di emendamenti e all'impossibilità di garantire tempi certi di esame e di approvazione del provvedimento, le Camere sono chiamate a confrontarsi con maxi-emendamenti coperti dalla questione di fiducia che riducono in maniera consistente gli spazi per il dibattito e il confronto. Tali prassi mettono fortemente in discussione la funzione del Parlamento come sede dove si svolge il contraddittorio politico e i esercita la funzione legislativa.

* Intervento del Presidente Pietro Grasso all'inaugurazione del Master di secondo livello in "*Parlamento e Politiche Pubbliche*", della Luiss School of Government, presso la Sala Zuccari del Senato della Repubblica, il 21 novembre 2013. Il titolo è redazionale.

Non possiamo nasconderci di fronte a questi fenomeni, che negli ultimi anni lo stesso Presidente della Repubblica ha censurato in alcuni messaggi alle Camere, denunciando "gli effetti negativi di questo modo di legiferare sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto, nonché sullo stesso svolgimento del procedimento legislativo".

Al contempo, però, dobbiamo imparare ad esaminare queste tendenze in una prospettiva più ampia, capace di guardare alle trasformazioni complessive che investono il ruolo del Parlamento, nel suo rapporto non solo con l'esecutivo, ma anche con il livello di governo europeo e in ultima istanza con gli elettori.

Molti sono i potenziali fattori di criticità. Penso innanzitutto alla tendenza a spostare il baricentro della decisione dai Parlamenti ai Governi, per favorire quelle istanze di governabilità e tempestività dell'azione politica che il compromesso parlamentare non sembra oggi più capace di garantire. La stessa crisi economica e finanziaria, e ancora di più la risposta che alla crisi hanno dato le istituzioni europee, tende a valorizzare il ruolo decisionale dei vari organi ed organismi che, a Bruxelles, partecipano alla governance economica europea, dal Consiglio europeo all'Eurogruppo. Ed ancora, la progressiva disaffezione dell'opinione pubblica rispetto al mondo della politica e dei partiti sembra oggi penetrare le stesse istituzioni parlamentari, che nella politica e nei partiti trovano la propria architettura portante.

Eppure, sono convinto che queste tendenze in atto debbano indurci ad un lucido e cosciente realismo, non certo ad un preconstituito pessimismo. Le fasi di "crisi" rappresentano, infatti, un'opportunità strategica per rilanciare il compito affidato alla rappresentanza quale necessario momento di intermediazione tra gli elettori titolari della sovranità popolare e l'esercizio delle funzioni pubbliche. E' questa la sfida che il Parlamento di oggi deve sapere affrontare, trasformando i fattori di criticità in opportunità per rilanciare con coraggio il proprio ruolo sia rispetto alle altre istituzioni rappresentative, sia rispetto agli elettori.

Non è casuale che, proprio in un momento di "crisi", si stia affrontando il nodo delle riforme costituzionali. Sono convinto che anche per il Senato la stagione delle riforme possa rappresentare l'occasione per un costruttivo ripensamento del proprio ruolo istituzionale. In un recente convegno sul tema, che si è svolto proprio in una delle sedi della Luiss, ho avuto modo di sottolineare che le ragioni del bicameralismo discusse dai nostri padri costituenti, sono oggi più che mai attuali. Il bicameralismo garantisce il governo della complessità, e una maggiore riflessione sulle scelte

legislative. Non dobbiamo sottrarci dall'attualizzare il sistema bicamerale perfetto, ma la modernizzazione del bicameralismo deve fondarsi sul convincimento che aumentare la qualità della democrazia, e quindi il tasso di efficienza delle istituzioni, passa per un rafforzamento, non per una diminuzione della loro legittimazione.

Si tratta di trovare un nuovo equilibrio tra i due rami del Parlamento che, per esempio, nel valorizzare anche in via esclusiva il rapporto fiduciario tra la Camera e l'esecutivo, consenta al contempo di riscoprire appieno il ruolo del Senato: nel rapporto con le autonomie territoriali; nell'esercizio della vigilanza economico-finanziaria; nello svolgimento della funzione di controllo, quindi nell'utilizzo di strumenti ispettivi, tra cui le commissioni d'inchiesta; nelle competenze sulle nomine; nella partecipazione alle decisioni europee. Lo stesso procedimento legislativo bicamerale, che ad oggi ha dato prova di una estrema flessibilità, consentendo ai partiti un potere assolutamente discrezionale rispetto ai tempi di approvazione delle leggi, deve essere ripensato. Abbiamo bisogno di procedure più razionali che adeguino l'articolazione e la durata del procedimento legislativo alla natura dei provvedimenti, garantendo tempi adeguati di esame per le proposte che abbisognano di maggiore ponderazione, come quelle costituzionali, quelle che investono la tutela dei diritti fondamentali o quelle che incidono sui grandi temi etici.

Per altro verso, anche nei rapporti con l'Unione Europea vi sono oggi importanti aperture che investono il ruolo del Parlamento. Ricordo, in particolare, il controllo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità introdotto dal Trattato di Lisbona, nonché la sfida della cooperazione con gli altri Parlamenti nazionali che, dopo l'entrata in vigore del Fiscal compact, trova un importante terreno di sviluppo nel settore delle politiche economiche e finanziarie.

Saper cogliere queste sfide richiede però coraggio e capacità d'innovazione. Nei prossimi decenni, dovremo sicuramente pensare ad un Parlamento che legifera meno, o che almeno legifera meglio, e che al contempo sa sviluppare la funzione di controllo e garanzia. Dobbiamo andare oltre il "controllo" in senso stretto, che si esprime nel potere di inchiesta parlamentare, nel sindacato ispettivo, nei pareri sulle nomine governative. Il Parlamento deve saper valorizzare nuovi strumenti e procedure di controllo, quelle che passano attraverso le informative del Governo in aula e in commissione, le verifiche ex post sull'attuazione delle leggi, il controllo contabile e finanziario.

Per garantire questi obiettivi, è senz'altro prioritario intervenire sui regolamenti parlamentari. Le riforme costituzionali sono necessarie e indifferibili, ma mi pare che non sia oggi più rinviabile una

revisione organica, coordinata e contestuale dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato che possa assicurare - a Costituzione vigente - significativi recuperi di funzionalità. Penso ad esempio alle misure volte a garantire corsie preferenziali per i disegni di legge di attuazione del programma di governo, che sono destinate a rivelarsi strategiche anche per ovviare alle degenerazioni della decretazioni d'urgenza e del reiterato ricorso alla fiducia 'tecnica'. Penso anche all'introduzione di nuove, più ampie, garanzie per l'opposizione che, in un sistema maturo di relazioni tra le forze politiche rappresentate in Parlamento, può senz'altro aspirare alla presidenza di alcune commissioni, nonché alla disponibilità di tempi adeguati e di procedure semplificate per la calendarizzazione e l'esame delle proprie proposte.

Dobbiamo poi provvedere con urgenza anche a quelle revisioni dei regolamenti parlamentari che appaiono più o meno "dovute" per la piena attuazione di altre riforme di sistema. La riforma dell'articolo 81 della Costituzione sul pareggio di bilancio, ad esempio, ci chiede di potenziare il controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Serve inoltre una seria riscrittura di tutte le norme che disciplinano la partecipazione del Parlamento alle decisioni europee, finalizzata a promuovere l'intervento attivo delle Camere fin dalle fasi embrionali del processo di formazione degli atti europei.

Il mio auspicio, come Presidente del Senato, è di poter assistere ad una stagione di intenso rinnovamento di questa istituzione. E' un rinnovamento che sicuramente deve trovare nella politica il proprio elemento propulsore. Ma al rinnovamento del Parlamento contribuiscono in maniera determinante anche tutte le persone che ogni giorno lavorano per questa istituzione. Per questo motivo, mi auguro che l'amministrazione parlamentare possa conservare quell'attrattività che le ha sempre consentito di essere fortemente selettiva nei suoi concorsi pubblici. A voi, cari studenti, rivolgo l'invito a non desistere mai dal perseguire i vostri sogni e i vostri progetti di vita, continuando ad investire le migliori energie in quella passione per gli studi parlamentari che vi ha portato a scegliere questo percorso formativo.