
UNIONE INTERPARLAMENTARE
ASSOCIAZIONE DEI SEGRETARI GENERALI
DEI PARLAMENTI

RISPOSTA DEL SEGRETARIO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DOTT. FRANCESCO COSENTINO ALLA RELAZIONE DEL SIGNOR EMILE BLAMONT, SEGRETARIO GENERALE DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE FRANCESE SULLA RIFORMA DELLA PROCEDURA PARLAMENTARE (*)

La questione dell'influenza dei Parlamenti nella vita politica è il punto di partenza del memoriale di Blamont dal quale prende le mosse il quesito al quale siamo chiamati a rispondere: « Conviene riformare la procedura parlamentare ? ».

Io ritengo che non sia possibile dare una esauriente risposta senza considerare che una riforma della procedura parlamentare va inserita in quel più ampio quadro di revisione di norme, organi e sistemi che sembra essere la problematica costante di tutti i moderni ordinamenti costituzionali.

1. Si deve anzitutto premettere che la crisi del regime parlamentare non è fenomeno recente: Burdeau la avvertì fin dagli anni trenta in Francia e ne fece oggetto di una trattazione ancor oggi attuale; una diagnosi ancor più accurata e moderna è stata fatta dal Bobbio in un recente convegno scientifico in Italia. In realtà è da ritenere che il cosiddetto declino dei Parlamenti sia la naturale conseguenza

(*) La relazione di E. Blamont sul tema: « *Conviene riformare la procedura parlamentare ?* » è stata pubblicata nel Bollettino di Informazioni Costituzionali e Parlamentari, anno 16^o, n. 2.

della profonda crisi che travaglia tutti i sistemi rappresentativi da quando si è passati dal suffragio ristretto al suffragio universale.

Per questo motivo le difficoltà che noi occidentali rileviamo nei nostri ordinamenti appaiono simili a quelle che denunciano i colleghi dell'oriente europeo. La crisi non è cioè legata al tipo di regime politico, ma a qualsiasi tipo di rappresentanza, comunque determinata, che tenti di trasferire in un corpo ristretto di poche centinaia di membri la volontà di milioni di elettori o, comunque, di rappresentati, con l'infinita molteplicità e le relative interconnessioni dei rapporti politici, sociali ed economici che caratterizzano le moderne collettività.

Nei primitivi Parlamenti il problema non si poneva per le seguenti ragioni:

a) il numero dei rappresentanti era pressoché simile a quello attuale, dell'ordine delle centinaia;

b) il numero degli elettori rappresentati si aggirava intorno all'ordine delle decine e, più tardi, delle centinaia di migliaia;

c) i rapporti associativi si articolavano intorno a pochi nuclei sociali tradizionali (famiglia, religione, università, corporazione, municipio, feudo) la cui tutela era facile assicurare e far coincidere con la rappresentanza diretta;

d) le aule parlamentari con i loro pubblici dibattiti, costituivano le sole tribune per l'esame e la discussione *coram populo* dei problemi essenziali della collettività (imposizione fiscale e controllo sulle spese della corona).

2. Alle conseguenze del suffragio universale e della moltiplicazione degli interessi individuali e collettivi si aggiunge, quale elemento determinante, la progressiva dilatazione della sfera di intervento statale in tutti i settori dell'economia, dal credito alla produzione di beni, dalla distribuzione alla gestione di servizi pubblici.

Va sottolineato che la difficoltà di raccordare le funzioni del corpo rappresentativo con le nuove attività dello Stato si riscontra non soltanto negli ordinamenti fondati sulla economia di mercato, ma anche in quelli che adottano sistemi di economia diretta. Anche sotto questo profilo, cioè, le ragioni della crisi appaiono indipendenti dal tipo di regime politico od economico.

L'intervento dello Stato, nei rapporti individuali e collettivi di ogni genere è causa comunque di proliferazione delle norme regolatrici di tali rapporti, il che si traduce in un costante incremento

dell'attività legislativa di competenza delle Camere. L'aumento numerico delle leggi è stato la causa, in Italia, dell'attribuzione di potestà deliberanti alle commissioni, come difatti è previsto nella nostra Costituzione.

Il problema che oggi si pone non è però quello di fare fronte ad una dimensione quantitativa, bensì di corrispondere ad una esigenza qualitativa, nel senso di regolare gli infiniti rapporti sociali in continua evoluzione in modo conforme alle aspettative degli interessati, siano essi individui o collettività.

3. La soluzione del problema — ed in ciò è la risposta al quesito del collega Blamont — consiste per buona parte nel verificare la possibilità che un corpo ristretto, il Parlamento, composto di uomini politici — tendenzialmente portati alla sintesi, cioè, più che all'analisi — valuti in profondità i numerosissimi aspetti tecnici di ciascuna delle questioni oggi prospettate in termini legislativi.

A tale difficoltà — che non può essere disconosciuta — va aggiunta la considerazione del pericolo insito nella destinazione pressoché esclusiva dell'attività parlamentare in senso legislativo, a danno della funzione di controllo sull'operato del potere esecutivo e cioè dell'amministrazione pubblica.

L'affievolimento di tale funzione, oltre ad accentuare il distacco sul piano psicologico fra rappresentati e rappresentanti, priva questi ultimi della possibilità di svolgere quella incessante ricognizione su portata ed entità delle trasformazioni in corso nel corpo sociale e di percepirne le varie esigenze in modo tale da evitare il grave inconveniente del distacco fra paese legale e paese reale, tanto in sede legislativa quanto in sede di controllo.

L'influenza, infine, del Parlamento nella vita politica, oltre ad essere ridotta per l'incidenza delle cause anzidette, subisce una ulteriore attenuazione per l'effetto della concorrente attività degli organi moderni di diffusione delle notizie e del pensiero (stampa e radiotelevisione) che in ragione della loro maggiore immediatezza tendono sempre più a divenire i portavoce di tutto quanto concerne la vita politica, economica e sociale di ogni Paese.

4. Le considerazioni fin qui svolte rendono possibile di ritenere quanto appresso:

a) la crisi delle istituzioni parlamentari, in quanto crisi del sistema rappresentativo in generale, non può trovare soluzioni limitate alla revisione delle procedure di funzionamento delle Assemblee.

Le procedure parlamentari, infatti per quanto importanti siano per assicurare l'ordinato svolgimento delle attività delle Camere rappresentative, non possono sfuggire alla regola per cui la forma deve sempre riflettere una sostanza valida. Se si snelliscono, per esempio, le norme che regolano l'esame dei progetti di legge, si corre il rischio di ridurre le garanzie dei cittadini che i deputati rappresentano, senza una efficace contropartita.

Un Parlamento impegnato in una continua rincorsa con l'esame di leggi di minore importanza può tendere a diminuire i tempi di discussione di ciascuna legge e ad attenuare le modalità procedurali relative, in modo da ridurre in termini quasi soltanto formali l'esercizio della funzione legislativa. Un tale Parlamento può divenire la camera di registrazione o di risonanza di volontà esterne non responsabili e, nella migliore delle ipotesi, lo strumento degli organi esecutivi che logicamente sono indotti a servirsi delle Assemblee per diminuire le proprie responsabilità amministrative, stemperandole nella più ampia responsabilità politica dell'organo collettivo.

La crisi dei Parlamenti va quindi risolta operando non già sulle cause apparenti, bensì su quelle remote e reali che consistono principalmente, come si è visto, nell'abnorme dilatazione del rapporto fra rappresentati e rappresentanti, nella crescente complessità degli interessi e dei rapporti politici ed economico-sociali, nel continuo accrescimento degli interventi normativi dello Stato;

b) la dilatazione del rapporto fra rappresentanti e rappresentati, così come la complessità dei rapporti sociali, creano la necessità di un raccordo anche giuridicamente meglio definito fra i cosiddetti corpi intermedi nei quali tende a concentrarsi il potere di fatto (partiti politici, sindacati, enti economici e associazioni varie) e gli organi costituzionali che sono i depositari di diritto della sovranità dello Stato. La crescente importanza dei rapporti di natura economica oltre che ideologica e morale potrebbe consigliare la istituzionalizzazione a maggiore livello di responsabilità costituzionali di organi oggi soltanto consultivi (come i consigli dell'economia e del lavoro) i quali sono in grado di dare ai cittadini la sensazione di una più vigile e presente tutela dei rispettivi interessi di settore.

È arduo credere nell'efficacia taumaturgica di una disciplina giuridica dei partiti politici, sia perché la tutela degli interessi ideologico-morali da essi assicurata mal si concilierebbe con il rigore di norme di legge vincolative, sia perché una regolamentazione legislativa li renderebbe di diritto, oltre che di fatto, i depositari esclusivi del potere, spostando quindi definitivamente l'asse politico dell'organo costituzionale Parlamento su organi intermedi che sono e debbono

restare associazioni volontarie. È però possibile utilizzare l'esperienza anglosassone della coincidenza fisica fra dirigenze dei partiti, dei gruppi parlamentari e — per quanto concerne le maggioranze parlamentari — del Governo, per eliminare le cause essenziali delle discrasie che in taluni paesi danno luogo a fenomeni di qualunque tipo attraverso l'eccessiva indulgenza nei confronti di una polemica antipartitocratica fondata sulla critica deteriora e non costruttiva.

Difficilmente, infatti, potrebbe verificarsi ancora l'inconveniente di Assemblee ridotte a mere camere di registrazione ove i gruppi parlamentari coincidessero con i direttivi dei partiti politici ed ancor meno se una di esse fosse il luogo di aperta, chiara e pubblica intermediazione fra le categorie protagoniste dei fenomeni economico-sociali;

c) all'accrescimento dei compiti normativi dello Stato, infine, si può porre rimedio ripartendo i compiti fra Assemblee rappresentative, da un lato, e Governo ed organi di autonomia locale dall'altro, in modo che alle prime spettino le funzioni legislative primaria, di direttiva politica e di controllo e sindacato ispettivo e finanziario, ed ai secondi sia riservata l'esecuzione delle direttive politiche e delle leggi quadro mediante l'esercizio della potestà normativa secondaria (regolamenti generali e norme di attuazione locali).

Le attività di controllo e di sindacato ispettivo diverrebbero così nuovamente essenziali per la qualificazione delle Assemblee come organi di protezione degli interessi individuali e collettivi dei cittadini e tale ritorno alle origini storiche dei Parlamenti non potrebbe non resuscitare l'antica fiducia dei rappresentati nei confronti dei rappresentanti, contribuendo a colmare il solco che oggi tende ad approfondirsi fra paese reale e paese legale.

5. La revisione delle procedure interne delle Camere costituisce un fatto tecnico che può intervenire in un tempo successivo a quello della soluzione delle cause reali della crisi del sistema e va preordinata allo scopo di adeguare regolamenti e strutture alle esigenze funzionali delle medesime.

Non v'è dubbio, infatti — a parte la necessità di informare le modalità procedurali alla natura ed alla composizione dell'Assemblea in diretta relazione col sistema elettorale — che all'accentuazione di una o l'altra delle varie funzioni — legislativa, di direttiva politica e di controllo — debba fare seguito l'adozione di norme regolamentari le quali consentano all'Assemblea di perseguire le finalità che hanno indirizzato alla soluzione adottata.

a) Così è evidente che mentre i dibattiti di carattere politico generale debbono necessariamente essere compressi quando un Parlamento è costretto a dedicare la maggior parte del suo tempo all'esame della legislazione anche secondaria, le discussioni generali e quelle di sindacato finanziario ed ispettivo possono divenire ampie e profonde quanto si vuole se la funzione legislativa è ricondotta nei suoi limiti naturali e tradizionali.

b) Così pure le Commissioni permanenti, quand'anche ne fosse ridotta l'attività deliberante, potrebbero impiegare il tempo disponibile nell'incremento dell'attività conoscitiva (udienze legislative) che è parte essenziale della funzione di controllo e costituisce un presupposto basilare per il corretto e rapido assolvimento del compito dell'esame preliminare delle leggi.

c) Le aule parlamentari non sono vuote quando vi si svolgono dibattiti di rilevante interesse oppure ai quali l'opinione pubblica attribuisce importanza capitale. Non lo sarebbero certamente se l'irrigidimento — ovvero, secondo i casi, la reistituzione — delle sessioni, desse modo di programmare i lavori con interruzioni di ampiezza sufficiente a consentire ai parlamentari di mantenere vivi quei contatti con il corpo elettorale sui quali anche si basa il sistema rappresentativo.

d) Nello stesso modo il ripristino della vivacità dei dibattiti è in funzione diretta della pertinenza all'argomento e della stretta consequenzialità fra esposizione dei motivi e votazione dei dispositivi. La discussione del bilancio dello Stato, per esempio, che è la ragione storica della nascita delle istituzioni parlamentari, manifesta la tendenza, in alcuni paesi, a trasformarsi nell'occasione per segnalare inconvenienti e per sottoporre proposte di minuta politica settoriale che meglio andrebbero trattate in sede di sindacato ispettivo in Aula e di controllo nelle commissioni.

Restituire all'esame del bilancio dello Stato il carattere che gli è proprio di un dibattito elevato e aderente alla natura finanziaria del documento, senza peraltro trascurarne gli aspetti essenziali di coerenza con il programma politico dell'Esecutivo e col piano economico — ove esso sussista — significa rendere più pertinente l'esercizio della funzione parlamentare rispetto ai singoli argomenti sui quali essa, di volta in volta, si incentra.

La maggiore pertinenza dei dibattiti quale conseguenza della riarticolazione delle competenze normative fra gli organi dello Stato non può non provocare, come ulteriore conseguenza, lo snellimento delle discussioni e l'implicita soluzione dei problemi procedurali minori.

e) La riassunzione della effettiva funzione di controllo sull'Esecutivo da parte del Parlamento può poi concorrere a ristabilire un rapporto di fiducia più diretto e più costante fra rappresentanti e rappresentati, fra corpo elettorale e assemblee, fra paese reale e paese legale.

Va altresì considerato il risultato concreto di un pubblico riscontro delle direttive politiche impartite o dei precetti normativi adottati nelle materie oggetto di controllo successivo. Né si deve trascurare il benefico effetto sugli altri organi dello Stato — esecutivi e giurisdizionali — dell'attenta valutazione da parte del Parlamento dell'esito dei controlli di legittimità e di merito esterni ed interni già effettuati nell'ambito della pubblica amministrazione ed anche dei problemi interpretativi — se ve ne sono — emersi in sede di contenzioso costituzionale o giurisdizionale ordinario e amministrativo.

Tale forma di attività, che consente al potere politico rappresentativo di assumere nei confronti del corpo elettorale la responsabilità dell'operato della pubblica amministrazione in senso lato, compresa cioè quella degli enti e degli istituti di diritto pubblico, può svolgersi soltanto ove se ne predisponga una adeguata disciplina regolamentare che vada al di là delle scheletriche norme che oggi — in Italia — consentono alle Commissioni di acquisire notizie e documenti presso i Ministeri ovvero di convocare i Ministri per chiedere chiarimenti ed informazioni.

L'esperienza del Congresso degli Stati Uniti, forse, ove la istituzionale separazione dei poteri ha posto in luce prima e con maggiore evidenza la necessità di ampie ricognizioni legislative e di rigorosi controlli successivi, può costituire la base per rielaborazioni sistematiche delle norme procedurali ivi adottate onde adeguarle alle caratteristiche proprie di ciascun singolo ordinamento.

6. Qualsiasi spostamento dell'asse dell'attività parlamentare, ed in particolare dal settore della minuta legislazione su quello di controllo, presuppone il ridimensionamento delle strutture amministrative interne delle Assemblee e la completa riorganizzazione dei servizi e degli uffici, come è avvenuto nel Congresso degli Stati Uniti a seguito della riforma del 1946.

Tale necessità è stata già avvertita in Italia nel 1948, quando si dovette constatare che le strutture antiche, modellate sulle esigenze di un Parlamento eletto a suffragio ristretto e in condizioni politiche, economiche e sociali profondamente diverse, non corrispondevano a quelle di deputati provenienti dal suffragio universale e per

di più espressi da una società già complessa, in fase di continua trasformazione ed evoluzione.

L'esigenza più sentita, oltre quella meramente materiale di attrezzature di uffici e segreterie idonee a consentire il lavoro continuativo del deputato come singolo e soprattutto come membro delle Commissioni permanenti, è riferibile alla disponibilità di una documentazione obiettiva, esauriente ed aggiornata su tutte le materie di attività parlamentare.

Questa esigenza si pone su un piano di costante uniformità in entrambe le ipotesi di un Parlamento che legiferi a *full time*, ovvero che svolga approfondite funzioni di controllo. La disponibilità di dati certi, più che attendibili, sui mille, eterogenei fenomeni che caratterizzano le società moderne non può non costituire il presupposto di ogni attività tecnica e politica che sia rivolta a meglio disciplinare i fenomeni stessi.

Da tale considerazione derivano le riforme in corso nella Camera italiana che sono intese — mediante l'istituzione di servizi addetti allo studio della legislazione nazionale e straniera, alla raccolta di documenti, dati statistici e informazioni varie — a consentire al deputato l'esercizio effettivo del mandato parlamentare rendendolo individualmente libero, ove lo desideri, dalla ipoteca di una documentazione di parte come è quella dei settori politici, economici e sociali direttamente interessati.

* * *

Non posso concludere senza dire che sono grato al collega Blamont per avere dato a tutti noi, con la sua iniziativa così tempestiva ed opportuna, la possibilità di uno scambio di idee ampio, penetrante e soprattutto utile ad individuare alcune delle cause di crisi del sistema rappresentativo.

Mi auguro, infine, che il contributo che noi abbiamo arrecato e ci proponiamo di arrecare a questo fondamentale dibattito, in vista di quella migliore organizzazione politica e parlamentare che sembra essere reclamata da tutte le moderne collettività nazionali, possa offrire lo spunto ai detentori del potere politico per le revisioni e le innovazioni necessarie a restituire ai Parlamenti la loro naturale funzione di camere di compensazione delle idee e di organi supremi di direzione e di controllo della vita politica.