
nuovi

studi

politici

luglio-settembre 2003
anno XXXIII - II serie

3

ESTRATTO

*In questo numero: scritti di Fabio Buonomo, Stefano Ceccanti,
Luigi Ciaurro, Pierluigi Cipolla, Giuseppe Dalla Torre, Luigi
Gianniti, Bjarne Melkevik, Claudio Sartea, Angelo Serra*

ISSN 0391-4356

Bulzoni editore

STEFANO CECCANTI

Eppur si muove, ma confusamente*

1. Dove siamo: dal naufrago alla bottiglia

Alcuni anni fa Giuliano Amato aveva descritto la programmazione legislativa da parte del Governo più o meno in questi termini: l'esecutivo che vara un disegno di legge assomiglia ad un naufrago su un'isola deserta che lancia in mare un messaggio dentro una bottiglia, non sapendo se e come esso arriverà.

È evidente che dopo le leggi elettorali del 1993 e le conseguenti (anche se parziali) revisioni dei Regolamenti, esaurientemente spiegate dai funzionari parlamentari col rigore e l'imparzialità loro propri (che in qualche modo esentano me da una parte dei doveri analoghi, essendo qui istituzionalmente chiamato a fare da provocatore) non siamo più in quella situazione. Anche per descrivere la nuova possiamo ricorrere alla metafora di una bottiglia, stavolta senza naufraghi, isole e messaggi: più semplicemente la bottiglia è mezza piena, o mezza vuota a seconda del punto di vista.

* Si tratta della traccia scritta dell'intervento svolto il 7 aprile 2003 su: "I Gruppi nella programmazione dei lavori e nel processo normativo" presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, nell'ambito del ciclo di seminari sul tema: "I Gruppi parlamentari nella complessità del sistema politico-istituzionale", organizzato in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati.

Quale sarebbe una bottiglia piena? Fin qui non è difficile rispondere: una programmazione in cui

– il Governo e la sua maggioranza abbiano tempi certi per quell'ambito di programma che può originare dal voto degli elettori, che abbia ricevuto un mandato chiaro anche se necessariamente generico, e che può essere consequenzialmente dettagliato nel lavoro parlamentare e in ascolto del pluralismo sociale e territoriale;

– l'Opposizione e le ulteriori minoranze abbiano tempi e spazi per far valere il loro indirizzo politico alternativo, per di più inevitabilmente virtuale in vista delle successive elezioni, ma non necessariamente se sono in grado di giocare sulle differenze interne alla maggioranza, purché si entri nella logica di forza che vogliono mordere e non solo abbaiare; anche in parlamento ritengo che valga il proverbio secondo cui can che abbaia non morde;

– su materie delicate, che mal si prestano a un mandato elettorale chiuso (revisioni costituzionali, temi etici, ecc.) sia possibile rispondere alle esigenze sociali con tempi certi ma soprattutto con maggioranze ampie, in grado di resistere alle successive alternanze e che tengano conto delle esigenze pluraliste, senza semplificare eccessivamente i punti di vista esistenti.

Ora è evidente che rispetto a questo ideale regolativo la situazione è contraddittoria, anche se non nei termini descritti da Amato prima dell'inizio della transizione. Eppure si muove, potremmo dire.

2. Fine dell'unanimismo e esiti contraddittori

L'unanimismo, come abbiamo sentito, è finito in entrambe le Camere. Possiamo solo esserne felici visto che il principio maggioritario è l'unico dinamico. Che si distinguano chiaramente gruppi di maggioranza e di opposizione senza perseguire in dannosi consociativismi può far solo bene. Ma chi, come e quando ha il potere di farlo valere? Qui vengono i problemi aperti sui quali mi soffermerò di più, dando forse l'impressione erronea che la bottiglia sia anche più vuota di metà.

Alla Camera il suo Presidente. È lui che interviene in modo decisivo quando non si raggiunge tra i capigruppo un consenso pari ai tre quarti dei deputati rappresentati. Il Presidente non è così uno speaker, è un punto di snodo decisivo della maggioranza, molto più di un ministro. È accettabile questa soluzione? Essa rinforza chia-

ramente la posizione del Presidente nella maggioranza, in termini di contrattazione interna, specie se egli è anche il leader di un partito o di una corrente, ma allora perde ancor più una configurazione arbitraria. Né può dirsi che è rafforzata l'opposizione, che è costretta ad inseguire il Presidente, diventandone spesso debitrice, in una sorta di "sindrome di Stoccolma", pena l'impossibilità di proteste efficaci.

Al Senato la maggioranza può invece tutto, neutralizzando il Presidente e l'Opposizione, sempre che abbia un minimo di compattezza interna. Anzi essa è spinta a risolvere tutti i suoi conflitti blindandosi su qualsiasi materia con compensazioni interne: oggi su una proposta di uno dei partiti della maggioranza, domani su un'altra di un'altra forza, senza distinguere tra materie con mandato elettorale e no e senza evitare incongruenze. Si può essere nelle stesse settimane iper-federalisti sulla scuola votando la devolution e poi di nuovo centralismi con la riforma dei cicli scolastici. Si può nella stessa legge sulla procreazione assistita difendere la protezione quasi assoluta degli embrioni con una molto minore per i feti, proibire senza eccezioni la fecondazione eterologa ma poi aprire l'omologa a qualsiasi coppia di fatto (eterologa ad hoc). Anche questo è un esito accettabile e razionale? Evidentemente no, sulla base dei parametri prima enunciati, ma anche della semplice logica.

3. Utilizzare bene gli spazi aperti

Con tutto ciò è però innegabile che indietro non si possa tornare, che la bottiglia sia anche mezza piena e che spesso non se ne abbia l'esatta percezione.

È evidente che l'Opposizione, non riconosciuta come tale dai Regolamenti, subisce un certo squilibrio rispetto alla coalizione di maggioranza che è naturalmente e visibilmente unita nel Governo. Ma c'è anche il rischio di un errato vittimismo. La coalizione di opposizione ha cominciato ad esempio a dotarsi di regole interne, ancora largamente imperfette perché basate su quorum troppo elevati, ma la strada è giusta perché non sarebbe certo sensato attendere passivamente le necessarie modifiche regolamentari da concordare con la maggioranza. Anche la quota di spazi e di tempi assegnata ai gruppi di opposizione può certo essere snaturata dalla maggioranza, che parte in Commissione dalle proposte dell'opposizione per

modificarne radicalmente i contenuti, utilizzandoli cioè come una sorta di cavallo di Troia per il lavoro dell'Aula. Ma non è un destino scontato: se l'opposizione sa scegliere dei temi su cui la maggioranza è divisa, non vi è un chiaro mandato elettorale e su cui l'opinione pubblica è largamente favorevole, quegli spazi diventano una risorsa non trascurabile. Basti pensare in questi giorni alla proposta Montecchi sul divorzio e allo scompiglio che ha causato nella maggioranza.

4. *Una postilla: i voti in dissenso e i loro significati tecnici e politici*

Infine una risposta a chi ha chiesto dei voti in dissenso. In realtà ci si riferisce qui a due casi prevalenti e più eclatanti: il primo è l'utilizzo delle dichiarazioni in dissenso a fini ostruzionistici (il dissenso è quindi spesso solo apparente); il secondo è in realtà lo specchio di una sfasatura che esiste oggi nell'opposizione tra i gruppi parlamentari che seguono le linee divisorie tra i partiti e le differenze reali che molto spesso non coincidono. I fenomeni più appariscenti sulla politica estera hanno toccato il gruppo Ds dove in realtà non una somma di casi singoli ma una componente organizzata di sinistra vota spesso con le componenti comunista e verde del Misto e talora anche con Rifondazione. Non siamo quindi in presenza di una tensione tra mandato al parlamentare e disciplina di gruppo ma a irrisolti nodi politici collettivi che per il momento si manifestano in tal modo: c'è comunque una disciplina di area politica, anche se non di gruppo.