

In democrazia la decisione è essenziale. Una democrazia che non riesce a governare i

processi, che non riesce a rispondere alle istanze dei cittadini è destinata a entrare in crisi e addirittura a morire. Weimar *docet*: la democrazia tedesca si suicidò attraverso i propri stessi meccanismi democratici e Hitler prese il potere dopo libere elezioni e il conferimento del mandato di cancelliere in base alle norme di quella costituzione. E anche le nostre democrazie europee sono in crisi proprio per la loro incapacità di regolare i processi della finanza globale, che stanno impoverendo quella classe che dal 1789 ha “inventato” la democrazia stessa.

Tuttavia in democrazia non conta solo la decisione, ma anche come ci si arriva. Anche una feroce dittatura può talvolta prendere una buona decisione: Hitler fondò la Volkswagen, che diede un grande impulso all’industria meccanica tedesca, e Stalin avviò la scolarizzazione della popolazione russa. Ciò che caratterizza la democrazia è che la decisione avviene attraverso il confronto.

La presenza delle minoranze in parlamento non è un diritto solo per esse, ma migliora anche le decisioni della maggioranza. La minoranza o le minoranze possono mettere “la pulce nell’orecchio” alla maggioranza, convincendola a modificare questo o quell’aspetto della sua decisione, che essa poi prende, come giusto che sia avendo vinto le elezioni. È per questa stessa logica che la legge Golfo-Mosca impone ai Cda delle aziende pubbliche e private di avere almeno alcune donne tra i suoi membri: non per consentire ad esse di dire la loro o di divenire importanti, ma perché esse sono portatrici di una diversità che può migliorare gli “output” dei Cda, le loro decisioni.

È per questo che è giusto che nella riforma costituzionale su cui si voterà il 4 dicembre sia stato lasciato immutato il numero dei componenti della Camera dei deputati, diminuendo solo il numero dei senatori: nell’unica Camera politica è importante che ci sia la presenza del maggior numero di “minoranze” politiche, anche del tre-quattro per cento, che con le loro visioni possono mettere “la pulce nell’orecchio” alla maggioranza.

Ed è perciò sbagliato un taglio sia al numero dei senatori che dei deputati, come hanno di recente proposto Gaetano Quagliariello e Massimo D’Alema (ma i ddl presentati sono stati firmati anche da senatori e deputati della minoranza del Pd, come Miguel Gotor, Paolo Corsini o Davide Zoggia); la sforbiciata, infatti, alza implicitamente la soglia al sette-otto per cento, avvicinandola a

quel dieci per cento della Turchia, e lasciando così fuori partiti minori ma non minimi. E come non ricordare come nella storia repubblicana partiti quali quello d'Azione, o il repubblicano, cioè con consensi popolari molto bassi, hanno rappresentato una ricchezza: talvolta hanno svolto il ruolo di "grillo parlante" dentro o fuori le maggioranze di governo, e talvolta sono stati anche ascoltati. Fatta questa lunga premessa, da giornalista parlamentare di lungo corso (dal giugno 1992), mi domando perché da ormai molti anni il confronto e il dibattito parlamentare sia morto e sepolto. Il confronto parlamentare non riguarda più i contenuti, ma è ridotto a una guerra di regolamenti, dove vince il più furbo o il più forte: che è inevitabilmente la maggioranza stessa.

Ormai il confronto, sia alla Camera sia al Senato, si riduce ai seguenti elementi: le opposizioni presentano migliaia o addirittura milioni di emendamenti (i famosi 44 milioni di emendamenti presentati da Calderoli); la maggioranza, in sede politica e quindi extraparlamentare, si mette d'accordo su un maxi-emendamento; quest'ultimo viene presentato dal governo che vi pone la fiducia. La liturgia si conclude con le opposizioni che prendono la parola in aula lamentando che il "governo mortifica il Parlamento, ridotto a un passacarte" ecc.

Da alcuni anni nel mestiere del giornalista parlamentare conta sempre meno leggere e studiare gli emendamenti, per cercare di capire quelli che potrebbero essere accolti dal governo o dalla maggioranza: è diventato inutile. Basta chiedere al relatore o al sottosegretario di turno: "Quando fate la riunione di maggioranza? Quando presentate il maxi-emendamento? Quando viene posta la fiducia?". E quando non si può porre la fiducia, come è avvenuto per le riforme costituzionali, si è ancora ricorsi a guerre di regolamenti con i vari trucchi: milioni di emendamenti a cui si risponde con emendamenti premissivi, canguri, tagliole, ghigliottina, ecc. Possiamo meravigliarci che i cittadini si disamorino alla politica e che i lettori dei quotidiani, quando giungono alla pagina della politica, la saltino senza averla letta? Io stesso, come giornalista parlamentare, mi deprimò a scrivere solo ed esclusivamente di regolamenti anziché di contenuti.

La quintessenza della morte del confronto parlamentare è rappresentata dal percorso in Senato e alla Camera del principale provvedimento di iniziativa parlamentare di questa legislatura: le unioni civili. Vale la pena ricordarlo rapidamente.

Il dibattito inizia il 4 dicembre 2013 in commissione Giustizia del Senato, con l'illustrazione dei primi quattro ddl depositati in materia. In successive otto sedute, durante le quali i ddl salgono a otto, prosegue la discussione, e l'8 aprile la relatrice Monica Cirinnà presenta un testo unificato. La discussione in commissione, dove Ap - partito della maggioranza - è decisamente contrario, va avanti per lunghi mesi con due nuovi testi unificati da parte della relatrice, un lungo ciclo di audizioni a la presentazione di tre nuovi ddl, finché si giunge al 26 marzo 2015, quando la

commissione adotta come testo base per gli emendamenti, quello proposto dalla relatrice nove giorni prima. L'11 maggio, quando scade il termine per la presentazione degli emendamenti, essi ammontano a 4.320, di cui oltre tremila da gruppo di Ap (282 dal solo Carlo Giovanardi), 829 da Fi, 332 da Gal, 36 da M5s, 21 da Sel, 20 dalla Lega, 15 dal Pd e sette dalle Autonomie. I mesi successivi serviranno solo per votare qualche manciata di emendamenti, visto che i regolamenti non danno molti strumenti per superare l'ostruzionismo in commissione.

Ma un escamotage esiste sempre. Eccolo. I primi di settembre in una riunione ristretta nel Pd viene trovato l'accordo su un nuovo testo, che viene depositato dalla relatrice Cirinnà come un nuovo ddl. Questo viene incardinato in commissione il 22 settembre. A metà ottobre una maggioranza trasversale Pd-M5s in Conferenza dei capigruppo chiede di portare in Aula le unioni civili anche se la commissione non ha concluso il proprio esame, prendendo come testo base il ddl Cirinnà. La commissione, dunque, non ha discusso nemmeno un articolo del testo, non si è confrontata su nulla. Si è solo esercitata in una guerriglia regolamentare a causa dell'ostruzionismo di Giovanardi e di Ap.

In Aula lo spartito non cambia. Il provvedimento inizia il proprio percorso il 3 febbraio 2016, avendo sul groppone 6.104 emendamenti, di cui 5.228 della Lega, 263 di Fi, 261 di Ap. Seguono gli altri gruppi con cifre ragionevoli. Ma anche qui arriva la contromossa regolamentare per scardinare l'ostruzionismo: un emendamento premissivo (vale a dire che si vota all'inizio e che, se approvato, fa decadere tutti i successivi) del senatore Dem Andrea Marcucci. Inizia un tira e molla tra Pd e Lega ("ritirate gli emendamenti pretestuosi che noi facciamo altrettanto con quello di Marcucci"; "No, ritirate prima voi l'emendamento predittivo", eccetera).

Un'altra partita che si apre, sempre a suon di trucchi regolamentari e non riguardante il merito, è la richiesta di molti voti segreti da parte di alcuni senatori di Ap. Dopo un paio di settimane di sedute a singhiozzo ecco la via d'uscita: un accordo extra-parlamentare tra i due principali partiti che sostengono il governo (Pd e Ap), che viene annunciato dal premier Matteo Renzi la mattina del 22 febbraio all'Assemblea del gruppo del Pd. Il testo plana in Aula la sera del 24 in forma di maxi-emendamento e alle 20:30 il ministro Maria Elena Boschi pone su di esso la fiducia, che verrà approvata il giorno successivo.

Alla Camera, in modo meno farraginoso, si ripete lo schema di fondo, vale a dire la totale assenza di confronto sui contenuti. Si inizia l'8 marzo con un ciclo di audizioni, durante le quali il presidente emerito della Corte costituzionale, Cesare Mirabelli, evidenzia una serie di errori tecnici del testo, dovuti al fatto che il maxi-emendamento approvato in Senato è stato scritto nel chiuso di una stanza evidentemente senza l'ausilio di un adeguato ufficio legislativo. Se avesse

avuto un normale iter legislativo, gli uffici del Senato avrebbero segnalato errori e incongruenze. Ma la maggioranza alla Camera non ha alcuna intenzione di toccare nemmeno una virgola, per evitare un nuovo passaggio in Senato, dove Ap sta avendo alcuni cedimenti numerici.

Gli emendamenti in commissione, questa volta, sono “solo” 889, di cui circa 500 della Lega. Antonio Palmieri di Fi e Alessandro Pagano di Ap (poi lascerà il gruppo per il dissenso su questa legge) sono gli unici a intervenire in commissione e mi spiegano che lo fanno non per convincere gli altri deputati, ma per mostrare all'esterno (entrambi pensano al *Family day*) che la loro battaglia l'hanno comunque fatta. Insomma il confronto avviene con ciò che sta fuori dal Parlamento, non con ciò che sta dentro. “Tanto il ddl è blindato e il governo porrà la fiducia”, mi spiega Palmieri. E in effetti così è. La commissione boccia tutti gli emendamenti confermando il testo del Senato che arriva in aula il 9 maggio. Il giorno successivo il ministro Boschi pone la fiducia che viene approvata l'11 maggio. Il 20 il presidente Mattarella pone la controfirma e il giorno dopo la legge è in Gazzetta Ufficiale. È legge dello Stato.

Io ho trovato arido e noioso questo racconto, ma l'ho voluto fare per mostrare come il confronto parlamentare sia morto. La domanda, allora, è: perché si è giunti a ciò? Innanzi tutto c'è un problema di cultura politica: il “bipolarismo muscolare” che ha governato le nostre istituzioni dal 1994 ad oggi (ormai divenuto tripolarismo, ma sempre muscolare) è vissuto della delegittimazione dell'avversario, con la conseguente demonizzazione del confronto e della mediazione: “è inciucio”. Però c'è anche una dimensione istituzionale, nella quale il bicameralismo paritario c'entra eccome, e vorrei spiegare perché. Sicuramente incidono le “navette”, cioè il palleggiamento delle leggi tra Camera e Senato che allunga i tempi, talvolta in modo spropositato (a Palazzo Madama alcuni ddl sono fermi da oltre un anno). Spesso e volentieri, poi, non è nemmeno in gioco la “navetta”, bensì il più inquietante parcheggio di un provvedimento per mesi in commissione in Senato, senza che accada nulla. Ma non è solo questione di tempi e di rapidità della decisione, bensì di composizione delle due Camere.

Quando un provvedimento arriva in uno dei due rami del Parlamento si apre ovviamente un dibattito innanzi tutto all'interno della coalizione di maggioranza: il fatto di aver avuto nella Seconda Repubblica coalizioni estremamente eterogenee, sia il centrodestra che il centrosinistra, ha reso estremamente laboriose le mediazioni interne. Una volta trovato il punto di caduta, la maggioranza di turno è sempre stata restia a riaprire il confronto con le opposizioni.

Ma ciò che, nella mia esperienza ultraventennale di cronista parlamentare, ha portato alla morte del confronto parlamentare, è stato un altro elemento: una volta che una determinata legge, approvata in una delle due Camere, andava nell'altro ramo del parlamento, su di essa si riapriva il

dibattito esattamente negli stessi termini della prima lettura. Ciascun partito - di maggioranza e di opposizione - ripresentava gli stessi emendamenti e la mediazione trovata in prima lettura veniva rimessa in discussione senza elementi nuovi, in un gioco dell'eterno ritorno. A quel punto ci si tura le orecchie: innanzi tutto lo fa la maggioranza nei riguardi delle opposizioni; e poi lo fa il governo nei riguardi dei partiti che lo sostengono.

La prima conseguenza è stata quella che io chiamo "effetto Weimar": quando una democrazia non è più efficiente nelle sue decisioni, tende a torcersi verso meccanismi autoritari, usando i propri stessi strumenti. Non siamo ancora proprio a quello ma il meccanismo "decreto legge + maxi-emendamento + fiducia" è stato abusato da tutti i governi, via via in modo sempre più marcato. La seconda conseguenza è stata la morte del confronto parlamentare sui contenuti, surrogato da quello a colpi di regolamenti. Un surrogato, appunto, una droga.

A mio avviso la riforma costituzionale può essere una buona medicina, non solo per ridare più efficienza e trasparenza al processo decisionale, ma anche e soprattutto per ricreare le condizioni del confronto parlamentare. Sicuramente i limiti posti dalla riforma al governo alla decretazione d'urgenza, affiancati però dalla possibilità per l'esecutivo di poter chiedere alla Camera la deliberazione su una legge (fosse anche la bocciatura!) entro 70-90 giorni, può liberare gli spazi a Montecitorio per un confronto sui contenuti. Ma a mio avviso l'aspetto ancor più rilevante è la diversa composizione di Camera e Senato, che porterà a due logiche politiche diverse a Montecitorio e a Palazzo Madama.

Come è noto i senatori saranno consiglieri regionali (74) e sindaci (21), mentre alla Camera rimarranno esponenti dei partiti politici. Ovviamente i senatori-consiglieri e i senatori-sindaci apparterranno a dei partiti politici, ma c'è una prima differenza di fondo: i deputati saranno messi in lista dal loro segretario nazionale, mentre i senatori-consiglieri saranno messi in lista dal governatore o dal segretario regionale, se sono dell'opposizione. E ognuno risponde, dal punto di vista politico, a chi lo ha posto in lista consentendogli l'elezione. Quindi le logiche politiche interne ai due rami del Parlamento saranno, finalmente, del tutto diverse.

Voglio qui fare un esempio che ho riportato anche in [un altro articolo scritto mesi fa su ytali](#): l'emendamento del governo su Tempa Rossa, quello che permetteva cioè al governo di sbloccare l'oleodotto dalla Basilicata a Taranto, in caso di inerzia della Regione Puglia. Ebbene sull'emendamento, presentato il 14 dicembre 2014 alla legge di stabilità in seconda lettura in Senato, alcuni senatori del Pd erano contrari; eppure lo hanno votato e - soprattutto - non hanno sollevato obiezioni, come si può evincere dagli atti parlamentari. Eppure il governatore del Pd, Michele Emiliano, era fieramente contrario. Quei senatori Dem rispondevano politicamente al loro

segretario nazionale (nonché presidente del Consiglio) e non al governatore della loro regione. La diversa composizione del Senato potrà portare in Parlamento, dentro il processo legislativo, magari anche all'interno dello stesso partito, delle logiche diverse. Nella riforma si prevede che il Senato potrà solo chiedere modifiche alle leggi ordinarie, e poi la Camera deciderà definitivamente. Ma la richiesta di modifica, l'emendamento che Palazzo Madama proporrà a Montecitorio, nascerà da altre logiche, diverse da quelle ascoltate in prima lettura alla Camera: potranno essere quella "pulce nell'orecchio" della maggioranza, che nasce dalla maggioranza stessa ma che giunge dalla voce dei territori. Non sarà la ripetizione pedissequa dell'emendamento già depositato in precedenza alla Camera. E se in democrazia non conta solo la decisione, ma anche il fatto che ci si arriva con il confronto, è altrettanto vero che il confronto è tale se ci sono voci differenziate.

Con un Senato composto in modo diverso dalla Camera la differenziazione non sarà solo per la presenza di maggioranza e minoranze nel Parlamento, ma anche per una differenziazione delle logiche politiche tra le due Camere. È il confronto tra le diversità e non tra posizioni omogenee che crea soluzioni innovative. Tutto ciò è evidente per quelle norme che hanno un diretto impatto sui territori, ma credo che possa essere vero anche per provvedimenti più generali. A mio avviso anche nel dibattito sulle unioni civili (o su altri temi etici) i sindaci avrebbero portato una voce particolare nel dibattito parlamentare, per la loro maggiore vicinanza alle esigenze concrete dei cittadini.

Insomma, evviva i senatori-consiglieri regionali e i senatori-sindaci. In tal senso è a mio avviso sbagliata la battaglia della minoranza interna del Pd, che nel penultimo passaggio della riforma in Senato, nel settembre-ottobre 2015, è riuscita a far inserire l'elezione diretta dei senatori-consiglieri regionali. Infatti in questo modo si "politicizzano" in chiave partitica i futuri senatori-consiglieri attenuando quindi l'alterità del futuro Senato dalla Camera politica. Tale alterità è comunque garantita dal fatto che mentre i deputati alla Camera saranno scelti attraverso le elezioni generali, il Senato sarà a rotazione, privo di elezioni generali che lo politicizzerebbero: ad ogni elezione per il rinnovo di ciascun Consiglio regionale vengono anche eletti i senatori-consiglieri e i sindaci-senatori che andranno a Palazzo Madama.

In fin dei conti la riforma ci riporta alle prime ipotesi emerse in Assemblea Costituente: quelle di un Senato differente dalla Camera per composizione, con un'assemblea in cui sedessero sindaci e amministratori locali o anche, come suggerì Costantino Mortati, esponenti delle associazioni di categoria. Nella seconda fase della Costituente si optò per il bicameralismo perfetto e paritario, guidati dalla paura che vicesse l'avversario politico. Ci guiderà ancora la paura o finalmente la

ytal1.

Elogio del confronto parlamentare. Rianimarlo con la riforma costituzionale

progettualità?