Pandemos 3 (2025)

https://ojs.unica.it/index.php/pandemos/index
ISBN: 978-88-3312-170-3
presentato il 12.7.2025
accettato il 14.7.2025
pubblicato il 23.7.2025

DOI: https://doi.org/10.13125/pan-6704

La centralità delle commissioni parlamentari nell'esperienza di un parlamentare d'opposizione

di Giorgio Macciotta

già deputato dal 1976 al 1992, sottosegretario al Tesoro, Bilancio e Programmazione dal 1996 al 2000
(g.macciotta@tiscali.it)

Abstract

Questo contributo ripercorre l'esperienza di un protagonista della vita politica italiana e delle istituzioni repubblicane nell'ultimo quarto del Novecento.

1.

Mi è capitato spesso di dire che, per mostrare ai parlamentari neoeletti quale può essere il ruolo del Parlamento e delle sue Commissioni, sarebbe utile distribuire i verbali della discussione che si svolse, tra il gennaio e l'aprile del 1962, nella Commissione Bilancio e Programmazione della Camera, riunita in sede legislativa per discutere il ddl destinato a divenire la legge 588/1962, "Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna".

In quella occasione un testo governativo, esaminato dal Senato, sostenuto, nella formulazione in quella sede approvata, dal più prestigioso parlamentare sardo della maggioranza (il vice presidente del Consiglio Anto-

nio Segni), fu letteralmente riscritto, rovesciandone l'ispirazione: si passò dalla gestione centralizzata del Piano, affidata a una sezione speciale della Cassa per il Mezzogiorno, a una responsabilizzazione delle istituzioni e della comunità regionale. Un'operazione che, certamente, non sarebbe stata possibile in un'Aula, con 630 componenti.

In quella discussione ebbero un ruolo alcune tra le personalità più prestigiose della storia della Repubblica: il Ministro Giulio Pastore, fondatore e, a lungo, Segretario generale della CISL; il relatore Antonio Giolitti, prestigioso parlamentare, prima del PCI e poi del PSI, futuro Ministro del Bilancio; tra gli altri intervenuti basterà ricordare, per la maggioranza di quel tempo, Ugo La Malfa, segretario del PRI e ripetutamente Ministro; e, per l'opposizione, Napolitano, la cui storia è nota anche ai più giovani, e Renzo Laconi che fu, sino alla morte prematura, un protagonista del Parlamento della Repubblica.

2.

Quello era ancora il ruolo delle Commissioni quando mi capitò, nel 1976, di essere eletto, per la prima volta, alla Camera dei Deputati. Al momento della candidatura l'ex senatore Luigi Pirastu, uno dei più autorevoli dirigenti del PCI di allora, mi impartì una fondamentale indicazione su come "stare" in Parlamento.

Mi spiegò che, per "esistere", occorreva impadronirsi delle problematiche affrontate in una delle Commissioni permanenti e che, se si voleva avere uno sguardo d'insieme, l'osservatorio privilegiato era costituito dalla Commissione Bilancio e Programmazione e, in particolare, dal Comitato Pareri di quella Commissione. A quell'organismo erano obbligatoriamente assegnati, infatti, tutti i disegni di legge all'esame del Parlamento perché fornisse l'assicurazione che dalla loro approvazione non derivavano oneri finanziari insostenibili per il bilancio dello Stato.

Quella collocazione, così strategica, non era tra le più ambite per almeno due motivi. Da un lato essa costringeva a una più lunga presenza a Roma: il Comitato si riuniva tutte le settimane, al pomeriggio di martedì, per garantire la congruità delle norme finanziarie dei provvedimenti all'esame delle altre Commissioni. In secondo luogo quel lavoro difficilmente apriva le porte ad interventi nell'Assemblea plenaria, perché sul merito dei provvedimenti si esprimevano i parlamentari competenti dei diversi settori e, sui provvedimenti di competenza primaria della Commissione (la legge di bilancio, le grandi leggi di programmazione, etc.) gli interven-

ti in Aula erano affidati ai dirigenti più autorevoli dei diversi partiti. Ai miei tempi, per il PCI, erano componenti della Commissione Bilancio Giorgio Amendola, Luciano Barca, Eugenio Peggio, e, per non fare altri nomi, si occupavano della politica economica, sia pur in altre Commissioni, Napolitano e Fernando Di Giulio, Vice Presidente del Gruppo e, in quella legislatura, delegato al rapporto informale, e delicatissimo, con il Governo, che si reggeva sulla nostra astensione.

Fu per questo che riuscii a farmi inserire nella Commissione Bilancio e a far parte del suo Comitato pareri, nel quale, dopo qualche mese, divenni coordinatore dei deputati comunisti.

Appena eletto ebbi anche una seconda importante lezione: Di Giulio mi spiegò che "padroni" del Parlamento erano quelli che lui definiva «i deputati del lunedì pomeriggio e del venerdì mattina», che arrivavano, cioè, la sera prima e partivano la mattina dopo rispetto agli altri.

Questo è stato, nei successivi sedici anni, il mio calendario di lavoro, ripreso nei quattro anni in cui fui Sottosegretario nei governi Prodi uno e D'Alema, e prima Ciampi e poi Amato, ministri del Tesoro pro tempore, mi assegnarono il compito di seguire i lavori della Commissione Bilancio della Camera.

3.

Perché il ruolo della Commissioni era così importante? Almeno quattro sono i motivi che vale la pena richiamare.

Il primo è costituito dal numero dei partecipanti: 45 deputati costituivano il plenum della Commissione e ancor meno (una quindicina) quello del Comitato. Era così possibile svolgere un esame, che sarebbe stato impossibile realizzare nell'Assemblea di 630 Parlamentari, anche sugli snodi tecnici più complicati di ciascun provvedimento.

Il secondo è rappresentato dal confronto che in quella sede si svolgeva con la tecnostruttura dei Ministeri (non solo il Tesoro ma, almeno sui provvedimenti più importanti, anche i Ministeri di settore). Si aveva modo, così, non solo di comprendere meglio gli aspetti delle proposte in discussione, ivi compresi gli impatti sulla realtà economico-sociale, ma anche di rendersi conto della qualità, e della affidabilità, dei funzionari delle diverse pubbliche amministrazione. In ogni caso si usciva arricchiti da un simile confronto.

Il terzo aspetto è costituito dalla "specializzazione" che in tal modo ognuno di noi acquisiva. Insisto sul valore di questo aspetto. In molti degli

attuali, sedicenti, dirigenti politici, emerge il disprezzo per le tecnicalità, un richiamo alla "politica pura", come funzione del parlamentare. Si tratta dell'altra faccia della demagogia imperante, quella della nefasta polemica contro "i professionisti della politica".

La politica è, certamente, un "mestiere".

Nel senso più alto si tratta, per dirla con Gramsci, di "sapere" (quali sono i problemi da risolvere in un determinato campo), di "capire" (la loro importanza), di "sentire" (il loro impatto "sulle persone in carne ed ossa") e, poi, di cercare di risolverli. In ogni caso ciò significa specializzarsi. Per tornare all'insegnamento di Pirastu da cui sono partito, occorre "sapere di che cosa si parla".

Nel passato anche coloro che, indiscutibilmente, sono stati autorevoli "dirigenti generali" avevano, nel loro retroterra, una "specializzazione". Cito solo due esempi. Togliatti, quando rivendicò di aver proposto la formula circa i rapporti tra Stato e Chiesa che «sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», poi confluita nell'articolo 7 della Costituzione, ricordò che l'ispirazione gli era venuta dagli insegnamenti di Ruffini, docente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, che Gramsci e lui frequentarono a partire dagli anni dieci del '900. Di Vittorio, che ebbe la sua Università nella dura esperienza del bracciantato pugliese, era famoso per aver costruito la sua cultura e la sua "lingua" partendo dallo studio ostinato del dizionario.

Il quarto argomento a favore del ruolo delle Commissioni in un Parlamento adeguato ai nostri tempi è il maggior peso che, nella discussione che si svolge in una Commissione e nelle sue articolazioni di lavoro, assume il "merito" delle questioni, al di là dell'autorevolezza del proponente e delle logiche di schieramento che, quasi naturalmente, caratterizzano il confronto in Assemblea.

Cito un esempio che riguarda la mia personale esperienza.

Nel triennio '76-'79 maturava la irreversibile crisi della SIR di Rovelli. Alle origini di quella crisi c'erano motivazioni più finanziarie che industriali. L'impegno dei parlamentari sardi per trovare soluzioni era frenetico. Arrivò alla Camera, dal Senato, un provvedimento promosso dal senatore Visentini, che prevedeva che il salvataggio delle imprese in crisi potesse essere garantito con la costituzione di appositi Consorzi dei gruppi bancari creditori. La proposta prevedeva, però, che una simile soluzione fosse utilizzabile solo per singole imprese industriali e non, come era il caso della SIR, per aziende tra loro coordinate in un gruppo. A me

sembrava una limitazione del tutto immotivata. Perché il provvedimento fosse approvato dalla Commissione Finanze era indispensabile il parere favorevole della Commissione Bilancio. Proposi che la liberatoria fosse condizionata all'introduzione di un emendamento che estendesse l'operatività dei Consorzi anche ai Gruppi. La modifica avrebbe richiesto, però, un nuovo esame del Senato mentre si sosteneva l'urgenza di approvarlo senza modifiche, per salvare un'importante azienda operante in Piemonte.

Si aprì un conflitto: Macciotta contro Visentini. Fa ridere solo pensarlo.

Le pressioni per "ammorbidire" la mia posizione furono numerose: si faceva leva sull'urgenza anche se si riconosceva il fondamento della proposta di correzione.

Passò il "parere condizionato" e l'unico "Consorzio Bancario" costituito e operante fu quello per la SIR, anche se non bastò a salvarla. Ma questo è un altro discorso.

Non vorrei ci fossero fraintendimenti: Visentini era Visentini (un protagonista della storia della Repubblica, fin dalla Resistenza e uno dei massimi esperti di politica economica e fiscale) e Macciotta era Macciotta.

Qualche anno dopo mi capitò un'altra occasione di confronto con lui.

Quando cominciai la mia esperienza parlamentare il PCI aveva costruito proposte politiche convincenti in molti settori di spesa ma non in materia fiscale, a partire dalle previsioni di evoluzione del gettito a «legislazione vigente» e «politiche costanti».

Le proposte di modifica allo stato di previsione delle Entrate erano motivate dall'esigenza di utilizzare l'aumento del gettito dei maggiori tributi (IRPEF e IVA) per bilanciare qualche incremento di spesa. Mi sembrava una pratica indecente.

Lavorai per due legislature sugli andamenti delle entrate tenendo conto degli aggiornamenti derivanti da leggi approvate nel corso degli anni.

All'inizio della IX legislatura mi pareva di aver costruito un modello convincente di previsione dell'evoluzione delle entrate in corso d'esercizio.

Convinsi la Commissione a chiedere un confronto con il Ministro delle Finanze che era, appunto, Visentini.

Esposi il mio modello di previsione e Visentini lo commentò. Fui sgominato.

Presi, in quella occasione, diligentemente gli appunti sulla lezione del prof. Visentini e apportai al modello le dovute correzioni.

Visentini aveva introdotto, nel frattempo, la prassi di inviare mensilmente un documento informativo sugli accertamenti di entrate, distinti per singoli tributi. Avevo imparato ad utilizzarlo e, sulla base di mie richieste, il Ministro, con un costume che non mi pare attuale, aveva arricchito il quadro informativo.

Ho conosciuto, in tanti anni di attività parlamentare, ministri delle Finanze che sovrastimavano il gettito, per creare spazi di spesa al Governo di cui facevano parte e ministri che lo sottostimavano per garantire migliori equilibri di bilancio. Visentini faceva parte della seconda tipologia. Difendendo questa sua "inclinazione", qualche tempo dopo, ebbe a dire, "scherzosamente", che pensava che anche io condividessi la sua propensione a «tenersi qualche migliaio di miliardi nella manica per far fronte ad ogni evenienza». Non ho difficoltà a riconoscere che aveva ragione.

Da quella "sconfitta" cominciò, per il PCI, un faticoso processo per aggiornare la sua politica fiscale. Con la guida di Visco, allora deputato della Sinistra indipendente, furono impostate quelle riforme che Visco, Ministro delle Finanze dei Governi Prodi e d'Alema, realizzò, sul finire degli anni '90 dello scorso secolo.

4.

Vorrei trarre una breve conclusione dalla ricostruzione della mia esperienza parlamentare, convalidata da quella, non meno significativa, di rappresentante del Governo. In un quadro istituzionale di ripartizione multilivello delle responsabilità legislative e amministrative, di decisioni assunte spesso sulla spinta di reali urgenze è assai difficile per il Parlamento partecipare, come spesso è avvenuto nel passato, alla concreta attività amministrativa con la approvazione di leggi che erano, in realtà, provvedimenti amministrativi. Il Parlamento avrà un ruolo se, sempre di più, si dedicherà all'analisi e all'impostazione degli scenari, a costruire leggi quadro all'interno delle quali collocare gli atti del governo centrale e degli altri livelli di governo, a verificare che tali attività stiano all'interno dei binari tracciati, ad assumere provvedimenti conseguenti a tali attività di indirizzo e di controllo. Le commissioni parlamentari sono il "luogo" naturale dove sviluppare questo lavoro. La "specializzazione" dei parlamentari è indispensabile per poter svolgere un simile ruolo.

5.

Perché questo lavoro sia possibile e produttivo occorre anche un'altra condizione. Malgrado esista una vulgata secondo la quale stare all'opposizione significa essere, in via di principio, contrari a tutte le iniziative di chi sta al governo occorre avere consapevolezza che la tenuta di una società complessa deriva dalla comune condivisione di uno zoccolo di principi all'interno dei quali si svolge la dialettica maggioranza/opposizione. Una dialettica nella quale la maggioranza ha il diritto di far passare la sua linea alla condizione che essa non significhi ignorare non solo i diritti "formali" della minoranza ma anche il clima di dialogo che deve esistere. È questo il campo di gioco regolato dalla Costituzione, che richiede non rovesciamenti ma adeguamenti condivisi.