

Il maggioritario alla prova. Governo e opposizione nella XIV legislatura

di Giovanni Rizzoni

Le elezioni politiche del maggio 2001 hanno dato luogo ad una situazione nuova nei rapporti tra governo e parlamento. Per la prima volta da quando sono in uso nel nostro Paese le nuove leggi elettorali introdotte nel 1993 il governo gode infatti di un'ampia maggioranza sia alla Camera che al Senato. La distanza che separa i poli nei due rami del parlamento è davvero considerevole: 90 seggi a Montecitorio e 42 a Palazzo Madama.

Così non era avvenuto all'indomani delle due precedenti elezioni svolte sulla base del nuovo sistema elettorale. Il primo governo Berlusconi nasceva di fatto come un governo privo di maggioranza al Senato, mentre per il governo Prodi quella stessa maggioranza era invece in pericolo alla Camera, dove l'esecutivo poteva sopravvivere solo grazie ai voti dei deputati di Rifondazione comunista, una formazione politica non appartenente in modo organico alla coalizione vincitrice delle elezioni dell'aprile 1996.

Ma non sono solo i numeri fare la differenza. La maggioranza parlamentare coincide nella attuale legislatura con la coalizione politica che si è presentata al giudizio degli elettori ed è unificata sulla base di un preciso programma politico e di una forte leadership nelle mani del presidente del maggiore partito dell'alleanza. Sulla base del risultato elettorale Silvio Berlusconi è stato inoltre nominato presidente del consiglio, e ha dato vita ad un governo sostenuto dai partiti e solo dai partiti appartenenti alla Casa delle libertà.

Come si sono tradotte queste forti premesse politiche nel lavoro quotidiano del parlamento e del governo? Al di là della valutazione politica sull'operato dei diversi attori in campo, i nuovi rapporti di forza hanno indotto un cambiamento nelle relazioni tra le maggiori istituzioni della rappresentanza? Più precisamente, vi sono segni di avvicinamento ad un tipo di funzionamento «maggioritario» del no-

stro sistema in analogia con quanto avviene in alcune grandi democrazie, nelle quali il governo controlla saldamente la propria maggioranza e l'agenda parlamentare, mentre l'opposizione svolge un ruolo di controllo e controproposta (un tipo di funzionamento che viene definito «modello Westminster», dal nome della «madre dei parlamenti»)? Ad un anno e mezzo dalle elezioni del 2001 vorremmo verificare la possibilità di dare alcune prime risposte a queste domande, sulla base dell'analisi delle concrete tendenze emergenti nei rapporti fra governo e parlamento nella XIV legislatura. I dati utilizzati sono quelli prodotti dai servizi ed uffici delle due Camere, consultabili presso i due siti internet (agli indirizzi www.camera.it e www.senato.it), e riferiti al periodo compreso tra l'inizio della legislatura (30 maggio 2001) e il 31 dicembre 2002.

1. *Il modello maggioritario.*

Con «democrazia maggioritaria» o «neoparlamentare» viene di solito designata una modalità di funzionamento dei rapporti tra parlamento ed esecutivo improntata ad alcune caratteristiche tipiche: investitura popolare della coalizione di governo e possibilmente del suo leader; posizione del governo come organo direttivo delle Camere in grado di determinarne l'agenda dei lavori parlamentari; ruolo del parlamento come «arena», cioè luogo di rappresentazione (e non di mediazione) del conflitto politico fra il continuum governo-maggioranza e l'opposizione; posizione altamente istituzionalizzata delle opposizioni alle quali vengono riconosciuti precisi diritti e poteri con il cosiddetto «statuto dell'opposizione». Un altro modo per definire la situazione è quello di affermare che in questo sistema opera un governo *in* parlamento, con una tendenziale fusione tra il potere legislativo e quello esecutivo.

Si tratta naturalmente di un modello astratto, ottenuto appunto estraendo alcune caratteristiche di funzionamento nei rapporti tra parlamento e governo in alcune democrazie, laddove il riferimento principale è solitamente costituito dall'esperienza istituzionale del Regno Unito. Non voglio qui dare a questo vero e proprio idealtipo alcuna attribuzione di valore. Né va naturalmente dimenticato che lo stesso modello ideale di democrazia maggioritaria contiene molti elementi esterni al rapporto parlamento-governo, e appartenenti all'importantissima categoria dei *checks and balances*: tra gli altri vanno ricordati l'indipendenza del sistema giudiziario e l'assetto dei media. Intendo

utilizzare quella griglia solo per verificare se nel primo anno e mezzo del governo Berlusconi si siano riscontrati cambiamenti effettivi tali da avvicinare il sistema italiano di rapporto tra governo e parlamento al modello maggioritario.

È di qualche interesse svolgere questa verifica se si pensa che tale rapporto è stato caratterizzato in Italia, per oltre cinquant'anni di storia repubblicana, da elementi molto lontani da quel modello: governi e programmi venivano stabiliti dopo le elezioni sulla base del negoziato fra i partiti, e di solito rimessi in discussione nel corso della legislatura; la posizione del governo in parlamento era molto debole per la mancanza di strumenti atti a fare prevalere la volontà dell'esecutivo rispetto a quella dei deputati e senatori; il parlamento si presentava come effettivo centro elaboratore della decisione legislativa in primo luogo attraverso il fortissimo potere delle commissioni parlamentari. C'era poi la possibilità di approvare le leggi direttamente in commissione anziché in assemblea: ed in effetti circa il 70% delle leggi italiane è stato approvato in questa sede tra il 1948 e il 1990.

Naturalmente questi caratteri di fondo non sono mutati istantaneamente, né per il solo effetto dell'adozione nel 1993 delle nuove leggi elettorali maggioritarie. Il complesso dei rapporti tra parlamento e governo è però andato modificandosi in modo molto sensibile nell'arco degli anni novanta. La necessità di raggiungere i parametri fiscali richiesti per la partecipazione del nostro Paese alla moneta unica ha reso necessarie drastiche politiche di risanamento che hanno rafforzato sensibilmente la posizione dell'esecutivo, anche per l'esteso ricorso allo strumento della delega per l'attuazione degli interventi di riforma. Il vasto programma di privatizzazioni attuato in questo periodo ha inoltre progressivamente prosciugato l'area del parastato, tradizionale destinataria di gran parte della microlegislazione di origine parlamentare. Il fortissimo shock impresso al sistema politico dal nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario non ha fatto che accelerare il cambiamento, allontanando sempre più il nostro sistema dal modello proporzionalistico delle origini. È noto come, in particolare, il nuovo sistema elettorale abbia funzionato da subito nel senso di produrre una investitura diretta del premier e della coalizione di governo, che realizzava nei fatti un mutamento molto significativo nella forma di governo.

Proprio in relazione a tali mutamenti nella XIII legislatura si è avviato il tentativo di riforma consensuale della Costituzione, con l'obiettivo tra l'altro di «adeguare» la forma di governo formalmente disciplinata in Costituzione alle trasformazioni intercorse negli anni

novanta. Quel tentativo, com'è noto, non è andato a buon fine. Sono invece stati condotti in porto interventi di riforma di portata più limitata, originariamente pensati come «completamento» della revisione costituzionale. Fra di essi, il più importante dal nostro punto di vista è certamente quello che ha investito i regolamenti parlamentari, in particolare con le modifiche al regolamento della Camera entrate in vigore nel 1998. Queste modifiche si proponevano esplicitamente l'obiettivo di razionalizzare in modo molto incisivo i lavori parlamentari secondo una logica «maggioritaria». È stato introdotto un efficace sistema di programmazione dei lavori che permette di predeterminare in anticipo i tempi per l'esame e la decisione finale sui provvedimenti. Il lavoro delle commissioni parlamentari è stato più direttamente collegato con il programma dell'assemblea. È stato drasticamente ridotto il numero di emendamenti da porre in votazione. Sono stati formalizzati i diritti delle opposizioni sia in commissione che in assemblea. Insomma, si è trattato di una vera e propria riforma organica del regolamento della Camera improntato all'obiettivo di fare funzionare un modello parlamentare «razionalizzato», nel quale il *continuum* governo-maggioranza dispone di maggiori strumenti per svolgere il proprio programma legislativo, e le opposizioni di qualche arma in più per controllare e presentare le proprie alternative politiche. Tuttavia l'obiettivo nella passata legislatura è stato raggiunto solo parzialmente, per il venir meno delle condizioni di stabilità politica che sono uno dei requisiti di funzionamento della logica maggioritaria. Il 1998 è infatti anche l'anno della crisi del governo Prodi espresso dalla vittoria elettorale dell'Ulivo dell'aprile 1996, e dalla formazione di governi a fiducia parlamentare come i governi D'Alema e Amato.

2. Dal programma di governo all'agenda parlamentare.

Dopo l'entrata in carica, il secondo governo Berlusconi ha rapidamente tradotto i contenuti principali del programma elettorale in altrettante proposte di legge presentate alle Camere.

Una prima ondata di proposte è stata presentata durante i cosiddetti «cento giorni», il primo semestre della nuova legislatura: si tratta dei provvedimenti che riguardano la disciplina per accelerare la realizzazione delle infrastrutture strategiche, la riforma del diritto societario, la legge per il rilancio delle attività economiche, la legge per il rientro dei capitali all'estero, la legge finanziaria, la legge per disciplinare il conflitto di interessi tra il controllo di attività economiche e la

titolarità di cariche di governo. Tutti questi provvedimenti, con eccezione della legge sul conflitto di interessi, sono diventati legge. Una seconda serie di provvedimenti è stata presentata all'inizio del 2002. I più rilevanti sono i provvedimenti «collegati» alla manovra di finanza pubblica presentati dal governo: nove diversi interventi che introducono modifiche spesso molto rilevanti in campi strategici come quello fiscale, del mercato del lavoro, della legislazione ambientale, nel settore agricolo, in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Altri interventi chiave presentati dall'esecutivo in questo periodo sono quelli riguardanti la nuova disciplina dell'immigrazione (il cosiddetto progetto Bossi-Fini, ovvero la legge 189 del 2002), e il nuovo intervento di revisione costituzionale che amplia la possibilità di attribuire alle regioni competenze legislative «esclusive» in alcuni settori come quelli dell'istruzione e della sicurezza locale (si tratta del famoso progetto sulla «devolution» approvato dal Senato e attualmente all'esame della Camera).

L'effetto congiunto tra le discipline procedurali introdotte nel 1998 e le inedite ampie maggioranze a sostegno del governo hanno fatto sì che nei primi «cento giorni» il calendario dei lavori sia stato attuato nel 100% dei casi. Si tratta di un vero e proprio record che non si era mai registrato in precedenza. Anche nel corso del 2002 la percentuale di approvazione dei calendari è rimasta assai elevata (intorno all'83%), anche se inferiore al picco registrato nel primo periodo di legislatura.

3. Il controllo della agenda e del tempo parlamentare.

Nei «cento giorni», il governo si è quindi dimostrato sufficientemente forte per fare passare molto rapidamente in parlamento i propri provvedimenti, anche i più controversi come quello in materia di riforma del diritto societario.

È aumentata anche l'incidenza dell'iniziativa del governo sul complesso della produzione legislativa del parlamento. Il governo Berlusconi ha infatti accentuato la tendenza al controllo da parte dell'esecutivo su una crescente quota della produzione legislativa, superando le percentuali registrate in proposito nella scorsa legislatura. Tra il 1996 e il 2001, circa il 75% dei provvedimenti approvati dal parlamento risultavano di iniziativa governativa, mentre nella XIV legislatura tale percentuale raggiunge l'80%. L'agenda parlamentare è stata in altre parole «riempita» di provvedimenti connotati da altissima politicità presentati dall'esecutivo. Nel corso del suo primo anno e mezzo di vita, il go-

verno Berlusconi si è quindi comportato come un governo «maggioritario» impegnato a tradurre il proprio programma in ordine del giorno parlamentare.

Per comprendere quali siano le specificità di funzionamento del sistema italiano anche in paragone con altri modelli, può essere utile vedere più da vicino come si forma concretamente il programma di lavoro delle Camere. Va in primo luogo sottolineato come un'azione del governo per «programma legislativo», anziché per singoli interventi, sia incentivata da una serie di norme della legislazione ordinaria e dei regolamenti parlamentari. Per strutturare la propria azione in parlamento, l'esecutivo ha infatti potuto fare leva su strumenti procedurali già esistenti. In primo luogo le norme della legge 468 del 1978 (ma più volte modificata in seguito) che disciplinano la decisione finanziaria annuale, e che prevedono che a giugno il governo presenti alle Camere un «documento di programmazione economico e finanziaria» nel quale sono preannunciati i più importanti provvedimenti da presentarsi nel corso dell'anno in campo economico-finanziario. Si tratta di un vero e proprio «discorso della corona», che viene approvato con risoluzione parlamentare in modo da suggerire un impegno bilaterale fra parlamento e governo sul programma di lavoro nell'anno seguente. Si aggiunga che la maggioranza ha fatto un uso intensivo delle già ricordate norme del regolamento della Camera – in buona parte introdotte nel corso della passata legislatura – tese ad assicurare entro termini prestabiliti la decisione finale dell'assemblea sui provvedimenti posti all'ordine del giorno.

Nonostante ciò, il governo non può dirsi «padrone» dell'agenda della Camera. O lo è assai meno rispetto a quanto avviene in altre democrazie, come nel Regno Unito o in Francia. I regolamenti delle Camere prevedono infatti tuttora che i programmi di lavoro del parlamento siano stabiliti su una base largamente consensuale. Alla Camera è addirittura previsto il consenso dei gruppi parlamentari corrispondenti ai tre quarti dei deputati: una ipermaggioranza assai superiore a quella che sostiene il governo. Qualora questa maggioranza non venga raggiunta (il che è la regola) a decidere è il presidente della Camera. La definizione del programma della Camera passa quindi attraverso il potere arbitrario del presidente di assemblea. Questo filtro fa sì che le priorità del governo siano tradotte nell'agenda della Camera, ma attraverso una assai sofisticata mediazione con le richieste dell'opposizione riguardanti i tempi e le modalità di esame.

L'insieme delle regole che presidono alla disciplina dell'ordine dei lavori delle Camere fa emergere dunque due caratteristiche rispetto ad

un modello maggioritario di funzionamento dei rapporti parlamento-governo. Da un lato, queste regole «aiutano» il governo a comportarsi come un governo maggioritario, incentivando la formazione di un programma legislativo da tradurre in piano di lavoro per il parlamento; e non si tratta di un incentivo da poco, soprattutto se si pensa alla tradizione istituzionale italiana caratterizzata dall'estrema frammentazione dell'azione dell'esecutivo in parlamento. Dall'altro lato, quelle stesse regole temperano tuttavia il carattere «maggioritario» del funzionamento del sistema parlamentare riservando un forte ruolo ad istituzioni di garanzia e di arbitraggio come i presidenti delle Camere. Si tratta di un carattere peculiare anche in prospettiva comparata, e che fa emergere un primo elemento interessante del «maggioritario all'italiana».

4. Le modifiche alle proposte del governo in parlamento.

Un secondo indice interessante per comprendere il funzionamento effettivo del rapporto tra parlamento e governo nella nuova legislatura riguarda il grado di modifica che le proposte dell'esecutivo subiscono nel corso dell'esame parlamentare. Un «parlamento arena» non dovrebbe modificare eccessivamente queste proposte, ma limitarsi a discuterle, in particolare alla luce delle controproposte dell'opposizione. In realtà il parlamento italiano continua a modificare in modo molto intenso anche le più importanti proposte del governo. Questo fenomeno è particolarmente evidente nella seconda ondata di provvedimenti presentati all'inizio del 2002. I testi delle riforme in campo fiscale, ambientale, delle infrastrutture hanno subito modifiche molto rilevanti rispetto alle proposte iniziali depositate dall'esecutivo. Se tuttavia si verifica la qualità degli emendamenti introdotti, si può facilmente constatare che le modifiche più importanti non sono solo quelle suggerite dall'opposizione (gli emendamenti approvati su iniziativa di quest'ultima rappresentano il 26% del totale), ma provengono da due altre fonti principali. In primo luogo esse rispecchiano esigenze di mediazione tra le diverse componenti della coalizione di maggioranza, soprattutto su alcuni temi cruciali che fanno emergere le diverse sensibilità politiche della coalizione, ad esempio in tema di immigrazione o di scuola. La seconda fonte importante di emendamento è rappresentata dalle modifiche provenienti dal sistema delle autonomie regionali e locali. Nel 2001 è entrata in vigore nel nostro Paese la più vasta revisione mai approvata della Costituzione repubblicana; con la riforma si sono accentuati sensibilmente i poteri legislativi e amministrativi delle

regioni. Queste ultime hanno acquisito un potere negoziale nei confronti dell'esecutivo e del parlamento sino ad oggi sconosciuto e che viene fatto valere attraverso i più diversi canali anche nel corso del procedimento legislativo, in attesa della trasformazione di una delle due Camere in Camera delle regioni.

Sulla base di queste pressioni, in Italia anche nella nuova legislatura maggioritaria continuiamo ad avere un parlamento «trasformatore» e non un parlamento arena, anche se il grosso della mediazione non sembra riguardare i rapporti tra maggioranza e opposizioni, ma piuttosto attiene al ruolo di «cerniera» delle Camere tra governo, autonomie regionali, Unione europea, soprattutto per le decisioni legislative complesse, che coinvolgono una pluralità di livelli istituzionali. Questa dinamica si è puntualmente verificata anche per l'esame parlamentare della legge finanziaria 2003. Il testo originariamente presentato dal governo ha subito profonde modifiche in gran parte introdotte attraverso «maxi-emendamenti» presentati dallo stesso governo nel corso dell'esame della legge alla Camera e poi al Senato.

5. Il ruolo dell'opposizione.

I nuovi regolamenti parlamentari riconoscono all'opposizione spazi e ruoli garantiti nei lavori delle Camere. Anche da questo punto di vista, il cambiamento culturale è notevole rispetto alla situazione precedente, nella quale le procedure parlamentari conoscevano solo i gruppi parlamentari in quanto tali, senza fare differenza tra gruppi di maggioranza e di minoranza.

Ora alle minoranze sono riconosciuti in primo luogo dei tempi garantiti nell'agenda parlamentare. Alla Camera un quinto degli argomenti da trattare o dei tempi complessivamente disponibili sono riservati alla discussione delle proposte delle opposizioni. Nella legislatura in corso, le minoranze hanno scelto di utilizzare questi spazi riservati soprattutto per impegnare la Camera in dibattiti su argomenti sgraditi all'esecutivo, chiedendo spesso la diretta televisiva. Si è trattato di un modo molto efficace per trarre il massimo profitto da un istituto «copiato» dalla tradizione parlamentare inglese, e che aveva stentato nella scorsa legislatura a trovare applicazione pratica. Ma il nuovo regolamento della Camera punta sul ruolo di critica delle minoranze anche nel corso stesso del procedimento legislativo. Le norme di procedura prevedono infatti che le minoranze possano chiedere al governo, durante la fase dell'esame in commissione, informazioni tecniche e rela-

zioni sui fondamenti fattuali delle scelte alla base dei progetti presentati dall'esecutivo. Se queste informazioni non vengono date o sono ritenute insoddisfacenti, il prosieguo dell'iter del provvedimento può essere ritardato. Si tratta di un pacchetto procedurale che ha per obiettivo la fusione delle funzioni legislative con quelle di controllo, puntando a dare alle opposizioni un ruolo di pungolo nei confronti di governo e maggioranza per migliorare la qualità complessiva della decisione legislativa. Guardando a questa finalità, le procedure parlamentari prevedono non solo tempi massimi, ma anche tempi minimi di esame dei provvedimenti, fissando in due mesi (riducibili ad uno in caso di dichiarazione di urgenza) il termine ordinario per l'esame in commissione.

I nuovi poteri sono stati tuttavia poco utilizzati dalle minoranze. Nei primi diciotto mesi della legislatura in corso i casi di richiesta da parte delle minoranze delle relazioni tecniche al governo sono stati alla Camera soltanto 9. L'impressione è che le opposizioni puntino piuttosto a spostare il più rapidamente possibile il dibattito sui progetti dalla fase «opaca» in commissione alla fase in assemblea, ove il dibattito si svolge in forme più pubbliche e le posizioni si fanno più nette. Da questo punto di vista, insomma, sembra sia la stessa opposizione a spingere per un funzionamento delle Camere come «arena», piuttosto che come laboratorio ove si «distillano» le decisioni legislative. Questa strategia è coerente con l'abbandono, soprattutto alla Camera dei deputati delle strategie di *filibustering*, ovvero di ostruzionismo. Un indice è molto significativo da questo punto di vista: i casi di mancanza del numero legale alla Camera sono stati solo 6, laddove in passato si è verificato molto più di frequente la non partecipazione al voto da parte delle opposizioni tendente a fare venir meno il quorum e ritardando in questo modo la deliberazione finale. Questo mutato atteggiamento può essere anch'esso interpretato come un segno di un uso del parlamento come «cassa di risonanza» della opposizione piuttosto che come luogo per un possibile blocco della decisione.

Si tratta di una tendenza che si è peraltro riscontrata prevalentemente alla Camera dei deputati. Al Senato, invece, l'opposizione ha giocato molto di più la tradizionale carta della richiesta di verifica del numero legale, che in quella camera è venuto meno per ben 221 volte, con un effetto notevole di rallentamento dei lavori parlamentari. Si tratta di divergenze non da poco nelle modalità di funzionamento dei due rami del parlamento che sono rivelatrici – oltre che di differenti modi di interpretare il ruolo dell'opposizione parlamentare nella leadership dei gruppi di minoranza di Camera e Senato – anche di un diverso grado di razionalizzazione dei regolamenti parlamentari rispetto

alla logica del maggioritario. L'organica riforma attuata nel 1998 alla Camera sta da questo punto di vista dando i suoi effetti. Al Senato invece le iniziative di riforma delle procedure di decisione sono solo agli inizi. Nell'ottobre del 2002 – all'indomani della battaglia sulla «legge Cirami», che si è combattuta anche sul terreno delle interpretazioni procedurali riguardanti i diritti della maggioranza e delle opposizioni – il presidente Pera ha presentato un sintetico ma impegnativo documento di indirizzi, che ha fra i suoi punti qualificanti anche quello di una migliore definizione dello statuto del governo e dello statuto dell'opposizione.

6. I profili di criticità.

Veniamo infine ai punti del nuovo sistema che emergono senz'altro come anomalie rispetto al modello maggioritario.

Un primo profilo riguarda la percentuale con la quale i provvedimenti di iniziativa governativa partecipano alla composizione della produzione legislativa complessiva. Le leggi approvate dal parlamento sulla base di progetti presentati dal governo si attesta in questa legislatura sull'80% del totale. Si tratta di un quota senz'altro superiore alle medie che si registravano prima della svolta maggioritaria, visto che ancora nella X legislatura questa percentuale si attestava sul 65% del totale. La percentuale attuale è comparabile con i livelli riscontrabili in altre grandi democrazie maggioritarie: dai dati sulla legislazione straniera ricavabili dal *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione* edito dalla Camera dei deputati, si evince che nell'anno 2000 il contributo dei progetti di legge di iniziativa governativa al complesso della produzione legislativa è stata pari all'83% in Francia, all'87% nel Regno Unito, (per la Germania siamo al 63%). Sono tuttavia numerosi i provvedimenti di grande rilevanza politica che originano non dal governo, ma dalla maggioranza parlamentare. Tra essi si annoverano anche delle leggi di ratifica di trattati internazionali, provvedimenti tradizionalmente riservati alla iniziativa dell'esecutivo. Questa tendenza introduce indubbie asimmetrie nelle procedure decisionali del parlamento. Le nuove regole procedurali che garantiscono una efficienza decisionale molto maggiore alla programmazione dei lavori della Camera sono basate sul presupposto di una piena responsabilità del governo nella definizione dell'agenda legislativa della maggioranza. Paradossalmente, ma non tanto, anche lo statuto dell'opposizione può essere pienamente effettivo solo se la saldatura tra esecutivo e la sua

maggioranza è cementata anche sul piano della responsabilità delle scelte più impegnative di politica legislativa.

Un secondo profilo critico al centro di una forte controversia fra maggioranza e opposizione riguarda i tempi della decisione parlamentare. Il punto cruciale in discussione è rappresentato dalla questione se le procedure di esame, oltre a garantire la decisione entro un termine massimo prestabilito a garanzia della maggioranza, debbano prevedere anche tempi *minimi*, a garanzia della completezza della istruttoria politica sulle decisioni da adottare e della piena possibilità da parte delle opposizioni di esporre le ragioni di dissenso.

Le norme dei regolamenti parlamentari non sono sul punto altrettanto chiare e hanno offerto occasione di accesissime discussioni sia alla Camera che al Senato. In particolare il regolamento della Camera prevede sì dei tempi minimi di esame dei provvedimenti (due mesi, riducibili a uno in caso di dichiarazione d'urgenza dei provvedimenti), ma la prassi affermatasi in questa legislatura ha visto poi le commissioni approvare anche in tempi molto più ridotti i provvedimenti al loro esame, nonostante il netto dissenso delle opposizioni.

Un'altra prassi che ha sollevato molte discussioni è rappresentata dalla diffusa tendenza alla presentazione da parte della maggioranza e del governo di emendamenti sostitutivi di intere parti dei progetti in esame nella fasi finali di discussione in commissione o anche direttamente in assemblea. Si tratta di una prassi che rischia di vanificare le procedure istruttoria sino a qual momento esperite e di spiazzare l'intera logica di allocazione dei tempi di esame dei progetti di legge.

Su questi profili critici la giunta del regolamento della Camera ha avviato una riflessione e così è prevedibile che avverrà anche al Senato se le iniziative di riforma regolamentari avranno seguito. Il fattore tempo si conferma in ogni caso la risorsa più preziosa e difficile da gestire secondo criteri condivisi nell'arena parlamentare. È evidente quindi che gli interventi di riforma su questi aspetti delle procedure parlamentari rivestono una grande importanza nella definizione dei nuovi assetti del nostro modello parlamentare.

Un'altra area nella quale si manifestano forti tensioni sulle modalità di funzionamento delle procedure di decisione tra governo, maggioranza e opposizione è rappresentata dall'uso dei diversi strumenti della legislazione, in particolare per quanto riguarda la distribuzione della produzione normativa tra legislazione ordinaria, decretazione delegata e decreti legge.

Com'è noto, a partire dagli anni settanta i decreti legge sono divenuti uno strumento ordinario di legislazione nonostante il dettato dell'art. 77 della Costituzione che attribuisce al governo la possibilità di emanare questo tipo di provvedimenti solo «in casi di straordinaria necessità ed urgenza». Il meccanismo delle reitere di decreti non convertiti in legge nel termine costituzionale nei 60 giorni ha ulteriormente inflazionato il ricorso a questo strumento. Nel primo anno della scorsa legislatura, la media di emanazione dei decreti aveva raggiunto i 34 decreti legge al mese!

Questa deriva è stata fermata dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996 con la quale la pratica della reiterazione dei decreti legge è stata dichiarata contraria alla costituzione. Da allora la media di decreti legge è scesa a circa 3,5 decreti al mese. I decreti emanati nella seconda parte della scorsa legislatura hanno inoltre riguardato in genere questioni minori e aggiustamenti alla normativa vigente.

Con la nuova legislatura, il ricorso ai decreti si è fatto più consistente sia numericamente (la media mensile è passata a 4 decreti), che qualitativamente (molti provvedimenti hanno avuto per oggetto questioni di grande rilievo politico come la disciplina del rientro dei capitali esportati clandestinamente o le misure per riportare sotto controllo gli andamenti di finanza pubblica). Circa il 44% delle leggi approvate dal parlamento italiano nel primo anno e mezzo di legislatura sono leggi di conversione di decreti legge.

Il ricorso al decreto legge è un indice di un ancora non funzionale rapporto tra parlamento e governo. Non a caso il decreto è stato massicciamente utilizzato nei governi del dopoguerra proprio in quanto essi non avevano maggioranze o strumenti procedurali per fare approvare le proprie proposte dal parlamento. Di qui l'apertura di un canale alternativo di legislazione via decreto. Si tratta di uno strumento che avvicina l'esperienza italiana a quella di alcuni sistemi presidenziali piuttosto che ai sistemi neoparlamentari. La persistenza nell'uso dei decreti è un indice di come la razionalizzazione del sistema del governo in parlamento sia ancora non compiuta.

Un discorso analogo può essere fatto per le deleghe. Pressoché tutti i più importanti provvedimenti presentati dal governo prevedono di delegare ampi poteri allo stesso governo per l'attuazione degli interventi di riforma nei vari settori. Anche in questo, il governo Berlusconi continua una tendenza avviata a partire dagli anni novanta e ulteriormente rafforzata con i governi di centrosinistra.

Di per sé la delega legislativa appare un istituto perfettamente ra-

zionalizzabile all'interno di un modello neoparlamentare. Con la delega si consente al parlamento di legiferare per «principi», (evitando la microlegislazione) e di attribuire al governo la responsabilità dell'intervento normativo finale, fase che si svolge anch'essa sotto il controllo delle Camere. In pratica tutte le più importanti leggi delega prevedono infatti che i decreti delegati, prima di essere emanati, vengano sottoposti alle commissioni parlamentari competenti per materia che esprimono un «parere» sulla bozza di decreto. Nella maggior parte dei casi il governo tiene conto del parere parlamentare nel decreto definitivo.

Questo schema razionale viene tuttavia spesso disatteso. Già nella scorsa legislatura si è affermata la prassi di attribuire al governo deleghe estremamente ampie e per tempi indefinitamente lunghi. In questo modo l'esito finale della delega è praticamente imprevedibile, né le Camere hanno dei parametri predefiniti per controllare l'operato del governo. Anche in questo caso, pertanto, anziché un «governo in parlamento», rischiamo di avere un parlamento all'inseguimento di un governo dotato di poteri legislativi molto ampi, di fatto in gran parte esercitati dalle burocrazie ministeriali.

7. Conclusioni.

I dati riguardanti l'attività parlamentare nel primo anno e mezzo di legislatura consentono di individuare alcune tendenze abbastanza chiare nell'evoluzione dei rapporti tra governo e parlamento.

L'esecutivo si conferma sempre di più come il motore dei lavori parlamentari. I provvedimenti di iniziativa governativa rappresentano l'oggetto di gran lunga prevalente dell'agenda parlamentare sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Oltre che nella discussione diretta dei disegni di legge di propria iniziativa, il governo impegna le Camere nell'esame dei numerosi schemi di atti normativi (decreti delegati e regolamenti) trasmessi per il parere parlamentare prima della loro adozione finale.

Le attuali regole riguardanti la formazione dell'ordine del giorno delle assemblee legislative disegnano una disciplina tutto sommato equilibrata tra le esigenze di trasposizione in modo programmato dell'agenda legislativa del governo nei lavori parlamentari e la garanzia di spazi di critica e di controproposta da parte dell'opposizione. Alcuni correttivi sembrano necessari, in particolare per quanto riguarda l'aspetto cruciale dei tempi minimi di discussione dei provvedimenti, ma si tratta di interventi di carattere integrativo rispetto ad un sistema

che – soprattutto alla Camera – appare complessivamente funzionante.

Piuttosto che in una insufficienza delle regole formali, i maggiori problemi sembrano emergere nel non pieno sfruttamento da parte dei diversi soggetti politici in causa delle risorse istituzionali già disponibili per informare i rapporti tra parlamento e governo ai moduli classici dei regimi maggioritari.

Da parte del governo si assiste così alla concessione di spazi piuttosto ampi alle iniziative delle componenti parlamentari della maggioranza, anche su settori di grande rilievo politico (come è avvenuto nella discussione dell'ultima legge finanziaria). L'ancora incompleta identificazione tra agenda del governo e agenda della «sua» maggioranza parlamentare è tra le cause che costringono l'Esecutivo a perpetuare il ricorso ad uno strumento tipico di precedenti fasi della nostra storia istituzionale, come il decreto legge.

Quanto alle minoranze parlamentari, anche fra esse sembra tuttora in corso il processo di avvicinamento alla piena accettazione del ruolo istituzionale di opposizione parlamentare. Nel comportamento dei diversi soggetti politici in causa sono abbastanza evidenti a questo proposito differenze di strategie nei due rami del parlamento, accentuate dall'oggettivo diverso grado di avanzamento dei regolamenti delle due Camere rispetto alla esigenza di formalizzare uno statuto dell'opposizione.

È molto significativo che il nuovo anno parlamentare si apra con un solenne dibattito al Senato che avrà come oggetto le prospettive di riforma istituzionale e, congiuntamente, la revisione del regolamento di quell'assemblea. In tempi di maggioritario, la natura materialmente costituzionale dei regolamenti parlamentari si è fatta ancora più evidente e più diretta la connessione tra cambiamento delle regole parlamentari ed evoluzione della nostra forma di governo. Sino ad oggi, rispetto alla svolta maggioritaria della riforma elettorale del 1993, nel solo regolamento della Camera sono state introdotte modifiche di sistema coerenti con la logica bipolare e con il tipo di investitura diretto dell'esecutivo indotta da quella riforma. È naturale che oggi, a dieci anni dalla riforma elettorale, si pensi a porre mano anche ad alcune modifiche formalmente costituzionali in materia di forma di governo e all'adeguamento anche delle regole della Camera alta.

Il dibattito sulle soluzioni da individuare in proposito è come noto apertissimo e percorre trasversalmente i due poli. È auspicabile in ogni caso che il prosieguo degli interventi di riforma possa tenere adeguatamente conto dei ricchi dati già disponibili – dopo tre elezioni maggioritarie e due alternanze – sulle concrete modalità di funzionamento del

nostro sistema in una prospettiva di rivalutazione anche dei suoi aspetti di flessibilità. Un elemento quest'ultimo che ha giocato un ruolo non trascurabile nel rendere possibile in forme democratiche una delle più intense fasi di transizione istituzionale conosciute dai paesi avanzati in questo dopoguerra.