

## Il Parlamento maggioritario: tendenze di metà legislatura

di Giovanni Rizzoni

(12 novembre 2003)

Con le elezioni politiche del maggio 2001 si è per la prima volta realizzata la forse più impegnativa promessa della riforma elettorale del 1993: la formazione di ampie maggioranze di sostegno al governo in entrambi i rami del Parlamento. Superato il termine di metà mandato, la legislatura in corso può dirsi maggioritaria anche sotto il profilo delle sue modalità di svolgimento, in particolare per quanto riguarda i rapporti tra governo e Parlamento?

Un contributo per una possibile risposta può venire dall'analisi di alcuni dei principali indici riguardanti l'attività legislativa e parlamentare nel periodo in questione.

Certamente le riforme dei regolamenti parlamentari approvate nella XIII legislatura hanno migliorato in modo sensibile il rispetto della tempistica per lo svolgimento dei lavori delle Camere. I calendari dei lavori della Camera dei deputati trovano attualmente attuazione per oltre l'84 per cento dei casi (nei primi cento giorni di legislatura la percentuale è stata addirittura del 100 per cento).

Ed è naturale che sia stato il Governo ad avvalersi in misura maggiore della più elevata efficienza raggiunta dalle procedure di programmazione dei lavori. Dai dati resi disponibili dall'Osservatorio per la legislazione della Camera emerge come la quota dei provvedimenti di iniziativa del governo rispetto al complesso dell'iniziativa legislativa abbia conosciuto in questa legislatura un aumento: circa l'81 per cento rispetto al 76,9 riscontrato nella precedente legislatura. Si tratta di dati comparabili con quelli che si registrano in altri grandi sistemi parlamentari europei: sempre dai dati dell'Osservatorio per la legislazione emerge come la quota dei provvedimenti di iniziativa dell'esecutivo sul complesso della produzione legislativa sia stata nel 2002 pari al 80% in Francia, al 70 in Germania, al 82 nel Regno Unito e al 84 in Spagna.

Nonostante la forte prevalenza nell'iniziativa legislativa, il governo non può certo dirsi padrone dell'agenda parlamentare. La programmazione dei lavori delle Camere continua ad essere organizzata attraverso le procedure tendenzialmente concertative svolte nell'ambito delle conferenze dei presidenti di gruppo e sotto la garanzia dei presidenti di assemblea. Garanzia che si svolge anche nei confronti delle quote di riserva che i regolamenti parlamentari prevedono a favore delle opposizioni (facoltà di indicare gli argomenti da trattare in almeno quattro sedute ogni due mesi al Senato, indicazione di un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile in ciascun calendario alla Camera). Quote che alla Camera sono state utilizzate dalle opposizioni prevalentemente per la presentazione e discussione di atti di indirizzo, sebbene non sia mancata la sponsorizzazione anche di proposte di legge che sono pervenute al voto dell'Assemblea (è il caso recente del progetto sul c.d. "divorzio veloce").

Il grado di modificazione delle proposte del governo in sede parlamentare rimane d'altro canto piuttosto alto. Molto spesso le modifiche sono introdotte direttamente nella fase dell'esame in assemblea. Nei primi due anni e mezzo della legislatura sono state effettuate alla Camera oltre 14 mila votazioni nominali su altrettanti emendamenti, 1800 dei quali sono risultati approvati. L'iniziativa degli emendamenti approvati è ripartita in modo abbastanza equilibrato tra parlamentari della maggioranza, dell'opposizione, il governo, la commissione competente per ciascun provvedimento. Un chiaro indizio dei risultati molto parziali sino ad oggi conseguiti dal tentativo prodotto con le riforme regolamentari del 1998 di concentrare nella sede di commissione la fase di formazione dei testi legislativi, riservando all'assemblea principalmente la verifica politica dei progetti e l'esame delle proposte alternative dell'opposizione. Rispetto a quel modello, il parlamento italiano continua ad operare come un parlamento intensamente trasformatore e non quale mera sede di ratifica (da parte della maggioranza) e di critica (da parte dell'opposizione) dell'iniziativa legislativa.

L'attività di modifica incide anche sui decreti legge, attraverso gli emendamenti introdotti in sede di esame dei disegni di legge di conversione. Oltre l'86,1% dei decreti emanati è convertito con modifiche. A questo proposito vi è da osservare come il disegno di legge di conversione si stia trasformando in uno strumento sostanzialmente monocamerale. In oltre il 70% dei casi le modifiche sono introdotte solo dalla Camera che esamina per prima il

provvedimento, mentre l'altro ramo del Parlamento si limita a confermare il testo così modificato.

Ma è il volume della decretazione d'urgenza a rappresentare il dato più rilevante. La media di emanazione dei decreti nei primi due anni e mezzo di legislatura si attesta sui 3,96 provvedimenti al mese, un ritmo comparabile alla media di 3,36 decreti registrata nella precedente legislatura (al netto delle reiterazioni prodotte prima della sentenza 360/96 della Corte costituzionale). Ancor più significativo è considerare la quota complessiva dei disegni di legge di conversione sul complesso della produzione legislativa: questi provvedimenti rappresentano il 44,3% del totale delle proposte del governo approvate e il 35,6% rispetto al complesso dei provvedimenti licenziati dalle Camere (nella precedente legislatura sono stati rispettivamente il 24% e il 19,2%).

È interessante rilevare come la perdurante inflazione dei decreti abbia sino ad oggi contribuito a differire lo "scongelo" della norma introdotta nel 1998 nel regolamento della Camera che all'articolo 154 esclude in via transitoria l'esame dei disegni di legge di conversione dalla disciplina di contingentamento dei tempi prevista per la generalità dei progetti. Perdura così il paradosso secondo il quale proprio per i provvedimenti d'urgenza non si applicano le norme che fissano tempi certi per l'approvazione finale dei progetti, con la conseguente offerta alle opposizioni della possibilità "consolatoria" di dar vita a qualche revival di antiche pratiche ostruzionistiche (iscrizioni a parlare "ad libitum" sul complesso degli emendamenti, dichiarazioni di voto multiple, ecc.).

Considerazioni a parte meritano le deleghe. In questa legislatura, il ricorso alla delega legislativa è stato ampio, anche se si è sino ad oggi sviluppato a ritmi meno sostenuti rispetto al passato, dando luogo ad una media mensile di emanazione di decreti legislativi pari a 4,1, contro i 6,2 emanati nella XIII legislatura. Rimane il fatto che quasi tutti i più importanti interventi di riforma del governo, da quelli approvati a quelli ancora in itinere, prevedono il ricorso alla delega.

Rispetto alla decretazione d'urgenza, la delega legislativa appare un istituto assai meglio compatibile con un modello neoparlamentare. Il vero nodo da sciogliere consiste in questo caso nel rendere davvero incisive le procedure tra Parlamento e governo per l'esercizio dei poteri di controllo e indirizzo su questo settore sempre più importante della legislazione. Premesse decisive per conseguire questo risultato la definizione di circostanziati principi di delega come parametro e l'affinamento degli strumenti per l'attività consultiva delle Commissioni nella fase di predisposizione degli schemi di decreti. Qualche progresso si è registrato in proposito, ma la situazione è ancora lontana dall'essere soddisfacente.

Rispondere alla domanda su a che punto è il maggioritario in Italia necessiterebbe naturalmente di analisi ben più complete e soprattutto allargate alla considerazione dell'intero sistema dei checks and balances tra maggioranza e opposizione, sul cui crinale tende a trasferirsi buona parte della moderna declinazione dell'antico principio della divisione dei poteri.

Se tuttavia limitiamo lo sguardo ai rapporti tra governo e Parlamento, l'istantanea di metà legislatura ci consegna un'immagine in chiaroscuro. A fronte delle grandi trasformazioni indotte dal sistema delle coalizioni preventive, dall'investitura diretta di governi e programmi e - da ultimo - dalla formazione di ampie maggioranze, il Parlamento italiano sembra conservare una notevole capacità di intervento politico. Va riconosciuto che una parte non piccola di quella che è stata definita la "strana vitalità" delle nostre Camere in tempi di maggioritario (Cassese) si affida tuttora a reliquie di precedenti assetti istituzionali (come il voto segreto e le residue aree di esenzione dal contingentamento dei tempi di esame dei provvedimenti) piuttosto che ad un sistema di garanzie interamente ripensato per la nuova situazione. D'altra parte, anche le minacce più gravi di rottura del fragile equilibrio provengono da un "passato che non passa" che riguarda il corretto uso dei diversi strumenti legislativi, problema recentemente riproposto in tutta la sua urgenza dalle polemiche sull'emanazione del decreto legge "sostitutivo" di buona parte della legge finanziaria.

Un equilibrio meno precario potrà evidentemente essere conseguito solo proseguendo l'opera di razionalizzazione del sistema nella consapevolezza che nella forma di governo parlamentare le istituzioni della rappresentanza non si fronteggiano in un gioco a somma zero (in cui debba prevalere o l'assemblearismo o il decisionismo dell'esecutivo ad investitura diretta), ma traggono piuttosto reciproco rafforzamento proprio dal quotidiano innesto dell'azione di governo nell'attività legislativa e nelle procedure parlamentari di indirizzo e controllo.