

GOVERNO, MAGGIORANZA E OPPOSIZIONI NEL PROCESSO LEGISLATIVO. IL CASO DI ALCUNE LEGGI EMBLEMATICHE DELLA XIII LEGISLATURA

RAPPORTO DI SINTESI DELLA RILEVAZIONE
SVOLTA NELL'AMBITO DEL SEMINARIO 1998

a cura di PAOLO CARETTI e MASSIMO MORISI

1. SCOPO DELLA RICERCA

A differenza della ricerca che ha visto impegnati i borsisti del Seminario di studi e ricerche parlamentari del 1997, dedicata ad un'analisi delle relazioni Governo-Parlamento nell'ambito dell'esercizio della delega legislativa (analisi che copriva la XII e XIII legislatura ed era centrata, in particolare, sui rapporti tra Governo e commissioni parlamentari) con lo scopo di verificare la "resa" della nuova disciplina della delega legislativa introdotta con l'art. 14 della l. n. 400/1988, quest'anno l'attività di ricerca è stata indirizzata ad un esame, dei rapporti tra Governo, maggioranza e opposizioni parlamentari nel processo di formazione della legislazione ordinaria.

L'idea nasce sostanzialmente da un'esigenza di verifica in ordine ai comportamenti dei soggetti politici protagonisti della funzione normativa, alla luce dei mutamenti intervenuti nella legislazione elettorale, delle conseguenze che essi hanno prodotto sull'assetto politico-partitico, nonché di quelle che essi hanno determinato appunto sul piano dei comportamenti parlamentari. In sostanza ci si è chiesti se e in che misura quei mutamenti hanno già determinato, nell'ambito del procedimento legislativo, novità sufficientemente significative e sintomatiche di un'adesione ad una logica maggioritaria: novità sia sul versante degli stili della mediazione politica, sia su quello delle prassi e delle procedure parlamentari.

2. OGGETTO E METODO DELLA RICERCA

Si è pertanto provveduto ad una rilevazione empirica dell'attività emendativa concernente un gruppo di leggi ordinarie approvate tra il marzo 1997 ed il marzo 1998. Il rilievo politico del contenuto e il fatto di aver visto la luce prima della sperimentabilità delle innovazioni regolamentari entrate in vigore col gennaio '98, le rendono un campione atto a sondare la situazione in cui le nuove regole procedurali dovranno misurare la loro efficacia.

La rilevazione ha riguardato le seguenti leggi:

a) *l. 15 marzo 1997, n. 59*, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa";

b) *l. 3 aprile 1997, n. 94*, "Modifiche alla l. 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato";

c) *l. 15 maggio 1997, n. 127*, "Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo";

d) *l. 31 luglio 1997, n. 249*, "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo";

e) *l. 7 agosto 1997, n. 267*, "Modifica del codice di procedura penale in tema di valutazione delle prove"

f) *l. 6 marzo 1998, n. 40*, "Disciplina dell'immigrazione e condizione giuridica dello straniero".

Cinque di esse derivano da specifiche iniziative governative; una muove, invece, da più proposte di iniziativa parlamentare di opposizione. L'iter formativo delle une e dell'altra è stato esaminato nelle sue diverse fasi, commissione e aula di entrambe le Camere, assumendo l'iniziativa emendativa dei diversi soggetti in campo come indicatore delle modalità della loro azione parlamentare e del loro interagire nella formazione della decisione legislativa.

Sulla base di una griglia di rilevazione, messa a punto preventivamente, si è così partiti dal numero di emendamenti presentati nelle diverse fasi del procedimento, si è proceduto poi a disaggregare il dato sulla base del soggetto proponente, quindi a seguirne la sorte nel corso del dibattito, infine a valutarne l'incidenza sul contenuto finale della legge.

3. I RISULTATI

Le tabelle che raccolgono i dati relativi ai diversi provvedimenti legislativi evidenziano i seguenti elementi di valutazione.

a) *Rapporto Governo-“opposizioni” parlamentari*

Si registra una notevole diversità di sviluppo di questo rapporto in relazione alla pluralità e diversità delle opposizioni parlamentari (conseguenza di un processo tuttora solo parziale di bipolarizzazione del sistema politico-partitico): ad un atteggiamento spesso di tipo contestativo-collaborativo dell'opposizione rappresentata dai gruppi parlamentari che si riconoscono nel Polo delle libertà (naturalmente con differenziazioni di atteggiamenti su questo o quel singolo aspetto) fa riscontro un atteggiamento sostanzialmente di tipo ostruzionistico del gruppo della Lega Nord.

Ciò si riflette nella diversa incisività degli emendamenti proposti dalle due opposizioni, rilevabile da tutta una serie di indicatori: non solo dalla percentuale degli emendamenti approvati (spesso assai significativa quella degli emendamenti proposti dal Polo; bassissima quella degli emendamenti proposti dalla Lega), nonché dal loro contenuto sostanziale (spesso di rilievo per quelli del Polo; altrettanto spesso del tutto marginali quelli della Lega), ma dal comportamento tenuto nei confronti dell'iniziativa emendativa del Polo da parte del Governo. Sotto questo profilo, si segnala il frequente ricorso da parte del Governo a strumenti che puntano a far salve le esigenze espresse dal Polo e in particolare:

- presentazione di emendamenti governativi che si fanno carico di tali esigenze (è il caso soprattutto della l. n. 59/1997, della l. n. 127/1997, della l. n. 249/1997 e della l. n. 40/1998);
- stralcio, concordato con l'opposizione, di quelle parti dei disegni di legge sui quali più forte è il contrasto (è il caso della l. n. 95/1997 e della l. n. 40/1998);
- ricorso al voto di ordini del giorno, accolti dal Governo, nei quali si riassumono le esigenze contenute in emendamenti presentati dall'opposizione, ma non approvati (è il caso soprattutto della l. n. 59/1997, della l. n. 59/1997 e della l. n. 40/1998).

Appare sintomatico che questo rapporto di tipo collaborativo si sia mantenuto anche nel corso dell'iter di approvazione della l. n. 267/1997, l'unica che non muove da un disegno di legge governativo: qui, soprattutto in commissione referente alla Camera si registra un'intensa iniziativa emendativa da parte dei gruppi parlamentari di maggioranza, in certi casi anche con un intento ostruzionistico, e

tuttavia gli emendamenti vengono ritirati al momento in cui la commissione approva un testo concordato tra maggioranza e opposizione che poi non incontrerà ulteriori difficoltà.

b) *Rapporto Governo-maggioranza parlamentare*

Al di là di un'iniziativa emendativa particolarmente vivace del gruppo di Rifondazione Comunista, in certi casi in aperta polemica col Governo (ad esempio in occasione della discussione della l. n. 267/1997), il dato di fondo che si registra è una notevole coesione della maggioranza parlamentare, la quale raggiunge, nelle diverse circostanze, una ragguardevole omogeneità di comportamenti, anche se, sovente, come risultato più che come presupposto dell'azione parlamentare del governo. Quest'ultimo riesce infatti a superare le divergenze emerse nel dibattito parlamentare dando prova di disponibilità analoga a quella che gli ha consentito in più di un'occasione di superare gli ostacoli frapposti all'approvazione della legge da parte delle opposizioni. Cioè facendosi carico, mediante propri e appositi emendamenti, delle richieste e delle esigenze sostenute da questo o quel gruppo parlamentare di maggioranza (a cominciare, ovviamente, da quello del PRC).

c) *Effetti sugli sviluppi del rapporto Governo - maggioranza - opposizioni dell'applicazione delle nuove regole procedurali*

Lo sviluppo di un tipo di rapporto costruttivo con almeno una delle due opposizioni e la pur laboriosa coesione degli atteggiamenti dei gruppi appartenenti alla maggioranza parlamentare rispetto alla politica legislativa del Governo sono stati senza dubbio favoriti dalla rigorosa applicazione delle disposizioni dei regolamenti parlamentari che disciplinano il calendario dell'aula, il contingentamento dei tempi, i poteri presidenziali diretti a contrastare pratiche ostruzionistiche (dichiarazione di inammissibilità per estraneità alla materia o perché privi di contenuto normativo; votazione per principi comuni; riunificazione in un unico emendamento di quelli che differiscono esclusivamente per variazione di cifre o dati a scalare e così via). Un elemento questo destinato a pesare ancor di più in futuro, in seguito all'approvazione della recente riforma del regolamento della Camera dei Deputati (divenuta operativa dal 1° gennaio 1998) che, come è noto, ha proprio nell'accentuazione dei poteri di contrasto delle pratiche ostruzionistiche (peraltro bilanciata dal riconoscimento di tutta una serie di garanzie alle opposizioni) uno dei suoi punti nodali.

4. VALUTAZIONI DI SINTESI

Come si è detto, un dato costante che emerge dall'esame del campione considerato è rappresentato dallo sviluppo di un rapporto Governo-opposizioni parlamentari orientato prevalentemente alla ricerca della cooperazione anziché della contrapposizione. E ciò anche se tale atteggiamento governativo non sempre risulta necessitato dai ristretti margini su cui può contare il Governo in termini di voti, visto che questa tendenza trova una sostanziale conferma anche al Senato dove la maggioranza parlamentare è più marcata.

Ad un'osservazione superficiale ciò potrebbe essere il sintomo di una difficoltà a far propria una logica di tipo maggioritario e del perpetuarsi di una prassi di tipo "consociativo", nella quale l'indirizzo legislativo del Governo tende ad appannarsi e a sciogliersi nel compromesso tra maggioranza e opposizione parlamentare. Ma così non è per la presenza di due dati che accompagnano la tendenza segnalata: da una parte l'assunzione in prima persona da parte del Governo del compito di mediare e di farsi carico delle esigenze espresse dalle richieste di modifica al testo in discussione avanzate da una delle due opposizioni; dall'altra, la misura della mediazione operata che non si spinge fino ad alterare in maniera significativa il contenuto essenziale del disegno di legge in discussione.

In altre parole, assistiamo al sistematico impegno del Governo (almeno nei casi esaminati) di guidare la propria maggioranza verso soluzioni decisionali in grado di conciliare una sufficiente coesione parlamentare con una sufficiente coerenza programmatica o di progettazione legislativa.

Si tratta di un impegno di notevole importanza e che testimonia, ove verificabile nella generalità del processo legislativo della presente legislatura, l'avvio di una prassi sufficientemente coerente ad un assetto maggioritario del sistema parlamentare, anche se tributaria dell'esigenza del Governo di salvaguardare la propria tenuta coalizionale senza esporla (o, se del caso, il meno possibile) ai contraccolpi di tensioni parlamentari con l'opposizione. Una prassi, dunque, non direttamente connessa e conseguente a un disegno di politica istituzionale prefigurato. Che tuttavia tende a venir surrogato da un coerente quadro regolamentare. Esso, e mentre fa salvi i "diritti" del Governo in Parlamento, consente all'opposizione un potere di "influenza" che si avvale di strumenti assai più articolati, flessibili, trasparenti ed efficaci di quanto non siano quelli tipici di una netta contrapposizione pregiudiziale.

Sotto questo profilo, la tendenza rilevata può trovare alcuni punti di contatto con quanto emerso nella ricerca già condotta dal nostro Seminario sulla dinamica della delegazione legislativa. Anche in quell'occasione, infatti, si segnalò come la capacità di incidere (in sede consultiva sugli schemi dei decreti legislativi) delle commissioni parlamentari (e dunque anche dell'opposizione) sul prodotto

normativo finale varato dal Governo passi soprattutto attraverso l'attivazione di strumenti flessibili che presuppongono un rapporto di tipo collaborativo (si pensi ai pareri favorevoli condizionati o con osservazioni, che spesso trovano riscontro in decreti integrativi del Governo o in altri atti normativi dell'Esecutivo).

Senza voler trarre alcuna conclusione di carattere generale, possiamo ipotizzare che, in entrambi i circuiti normativi, si vadano delineando processi legislativi che si caratterizzano per il tendenziale equilibrio tra le esigenze della funzione di governo e le esigenze di salvaguardia del ruolo delle opposizioni. Ciò senza che i due piani mescolino, come nell'esperienza passata, ruoli e compiti distinti per funzione e legittimazione.

Le segnalate tendenze "collaborative" riscontrabili, infatti, lasciano intatti i reciproci ruoli e distinte le reciproche responsabilità e non sembrano pregiudicare né il potere "di influenza" dell'opposizione, né la capacità del Governo di dirigere e controllare la propria maggioranza.