

QUADERNI DELLA SCUOLA SUPERIORE S. ANNA
di Studi Universitari e di Perfezionamento - Pisa

MAGGIORANZA E OPPOSIZIONI
NELLE PROCEDURE
PARLAMENTARI

*Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione
con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*

a cura di
EMANUELE ROSSI



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
2004



*Questo volume è stato realizzato con il contributo della
Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, Pisa
e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Prin 2002)*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2004 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-25195-5

A norma di legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazione o altro.

38776

Stampato in Italia - Printed in Italy

Fotocomposizione: Studio Editoriale Gordini (Padova)

Stampa: Grafiche TPM S.r.l. - Padova



INDICE

EMANUELE ROSSI <i>Presentazione</i>	pag. IX
--	---------

PARTE PRIMA

MAGGIORANZA E OPPOSIZIONI NELLA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

GIUSEPPE CASTIGLIA Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei la- vori. L'esperienza del Senato	» 3
GIACOMO LASORELLA La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa	» 13
STEFANO CECCANTI Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari	» 49

PARTE SECONDA

MAGGIORANZA E OPPOSIZIONI NELLE PROCEDURE LEGISLATIVE

PAOLO AQUILANTI Maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative. L'esperienza del Senato	» 59
GIOVANNI RIZZONI Il consolidamento della "via italiana" al modello maggio- rario nei rapporti tra parlamento e governo nel pri- mo anno della XIV legislatura	» 71
CESARE PINELLI Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative	» 89

PARTE TERZA

MAGGIORANZA E OPPOSIZIONI
NELLE PROCEDURE DI CONTROLLO PARLAMENTARE

LUIGI CIAURRO		
Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare. L'esperienza del Senato	pag.	99
NICOLA LUPO		
Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare	»	109
STEFANO SICARDI		
Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana ...	»	139

PARTE QUARTA

L'EVOLUZIONE DELLE PROCEDURE PARLAMENTARI
NEL SISTEMA MAGGIORITARIO

ANTONIO MALASCHINI		
L'evoluzione delle procedure parlamentari nel sistema maggioritario. L'esperienza del Senato	»	169
VINCENZO LIPPOLIS		
L'evoluzione delle procedure parlamentari nel sistema maggioritario. L'esperienza della Camera	»	173
ALESSANDRO PIZZORUSSO		
Considerazioni sull'evoluzione delle procedure parlamentari nel sistema maggioritario	»	183

PARTE QUINTA

DIALETTICA MAGGIORANZA-OPPOSIZIONI
NELLA QUATTORDICESIMA LEGISLATURA:
ANALISI DI ALCUNI CASI

VINCENZO CASAMASSIMA		
Maggioranza e opposizioni nel procedimento di approvazione della legge n. 367/2001 (sulle rogatorie)	»	189
NATASCIA MAGOZZI		
Maggioranza e opposizioni nel procedimento di approvazione della legge n. 443/2001 (legge Lunardi)	»	209

INDICI
PARLAMENTARE

Controllo	pag.	99
.....		
.....	»	109
.....		
.....	»	139
.....		

INDICI
PARLAMENTARI
ALTERNATIVI

tema	»	169
.....		
.....	»	173
.....		
.....	»	183
.....		

INDICI
PARLAMENTARI
ALTERNATIVI

.....	»	189
.....		
.....	»	209
.....		

ELENA VIVALDI		
Maggioranza e opposizioni nel procedimento di approvazione della legge n. 459/2001 (voto degli italiani all'estero)	pag.	225
<i>Autori</i>	»	239

caso di calenda-

, probabilmente
resieduto alle ri-
canismi che ren-
nto del decreto-
iddetto "statuto

STEFANO CECCANTI

CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO TRA MAGGIORANZA E OPPOSIZIONI NELLA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI

SOMMARIO: 1. Premessa: due titoli virtuali alternativi. - 2. Analisi: la programmazione surrettizia del Governo (che continua più forte di prima, nonostante i numeri rassicuranti). - 3. Chiavi di lettura possibili: mancanza di indirizzo comune e tentativo di "saltare" il ruolo abnorme dei Presidenti delle Camere. - 4. Vie di uscita possibili tra facile tecnica e difficile politica.

1. *Premessa: due titoli virtuali alternativi*

Essendo stato per fortuna sgravato dagli aspetti più propriamente tecnici, risolti in modo compiuto dagli interventi precedenti, mi limiterò ad una premessa e a tre punti (analisi, chiavi di lettura possibili, proposte).

La premessa, attraverso due titoli virtuali, vuole descrivere la realtà e vedere come essa si presenta in termini comparati. Il primo di essi è quello con cui vorrei parzialmente correggere il nostro incontro sulla programmazione, non parlando di "maggioranza e opposizioni", ma invece di "Governo, Presidenti delle Camere e gruppi parlamentari". Ciò perché, in realtà, la programmazione è affidata in via surrettizia al Governo (tramite decreti legislativi delegati e decreti-legge) e in via esplicita, al di là di improbabili larghe intese, ai Presidenti delle Camere per ciò che concerne programmi, calendari e così via; inoltre i concetti di maggioranza e opposizione sono in realtà inadeguati a descrivere i ruoli reali delle coalizioni, oggi non riconosciute come tali dai regolamenti, che

conoscono solo i singoli gruppi, con un'evidente sfasatura rispetto alle leggi elettorali. La compresenza di poli e partiti, che caratterizza in modi diversi tutte le leggi elettorali della transizione (su questo rinvio a tutti i più recenti scritti di Carlo Fusaro, a cominciare da "Le regole della transizione" edito da Il Mulino), si arresta per ora alla soglia del lavoro parlamentare, anche se in astratto e in concreto molteplici soluzioni sono immaginabili. Soprattutto esse appaiono necessarie come strumenti di un complessivo equilibrio tra maggioranza (unificata di fatto dal suo Governo) e opposizione, cioè la minoranza che gli elettori hanno qualificato come più forte, al momento come la più credibile alternativa potenziale. Su questo rinvio per i dettagli, comprese le modalità di riconoscimento costituzionale del ruolo di *leader* dell'opposizione, al recente documento dell'associazione ASTRID curato da Marco Cammelli ("Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria", dattiloscritto, Roma, 2002) e al quale, insieme ad altri, ho avuto il piacere di partecipare, nonché il lavoro di Elisa Guarducci su "La rappresentanza unitaria di coalizione" in corso di pubblicazione all'interno di una ricerca curata dal prof. Stefano Merlini per l'editore Giappichelli.

Vengo quindi al secondo titolo virtuale. Se fossimo in un'altra democrazia europea medio-grande dovremmo usare come titolo "Governo, Opposizione e altre minoranze" nella programmazione giacché a programmare è direttamente ed esplicitamente il Governo in Parlamento e, in alternativa ad esso, anzitutto l'Opposizione e quindi le altre minoranze, secondo la logica in origine inglese e poi mutuata in modo analogo altrove, in particolare in Francia, nel Titolo V del testo della V Repubblica, opera di Michel Debré, ricostruito puntualmente da Lucio Pegoraro in un volume di una quindicina di anni fa edito da Cedam (*Il Governo in Parlamento. L'esperienza della Quinta Repubblica francese*, 1985). Un modello che ha dimostrato di funzionare bene non solo contro derive assemblearistiche, ma anche a protezione del Governo dalle offensive presidenziali negli anni della "coabitazione", come ha ben sperimentato in questo quinquennio Lionel Jospin. Un modello a cui conduce inevitabilmente la logica del rapporto fiduciario nelle forme di governo parlamentari e semi-presidenziali contemporanee dopo la fine degli esecutivi monarchici, rapporto con cui il Gover-

asatura rispetto
iti, che caratte-
transizione (su
usaro, a comin-
Mulino), si arre-
he se in astratto
bili. Soprattutto
oplessivo equili-
verno) e oppo-
qualificato come
ativa potenziale.
lità di riconosci-
sizione, al recen-
da Marco Cam-
a maggioritaria",
altri, ho avuto il
uarducci su "La
di pubblicazione
Merlini per l'edi-

ssimo in un'altra
sare come titolo
programmazione
amente il Gover-
to l'Opposizione
origine inglese e
re in Francia, nel
Michel Debré, ri-
n volume di una
o in Parlamento.
1985). Un modello
contro derive as-
rno dalle offensi-
come ha ben spe-
Un modello a cui
ducario nelle for-
li contemporanee
con cui il Gover-

no è condizionato dal parlamento ad un certo programma (che specifica nel dettaglio le linee essenziali approvate in forma sintetica dal corpo elettorale), ma che in cambio ha poi il dovere di tradurre dettando i tempi (come è limpidamente dimostrato, con riferimenti comparatistici, da Carlo Fusaro nel contributo "Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari" nel volume curato da S. Labriola *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano). In altri termini, sempre che non si voglia in alternativa eliminare il rapporto fiduciario e accedere ad una forma di governo presidenziale basata sulla separazione tra legislativo ed esecutivo, versione moderna della monarchia costituzionale pura, la moderna separazione intorno a cui si struttura il moderno parlamentarismo è in realtà quella più volte descritta da Giuseppe de Vergottini, tra Maggioranza da un lato (comprensiva del suo comitato direttivo, il Governo e dei parlamentari facenti capo alla medesima) e Opposizione dall'altro (da riconoscere esplicitamente attribuendo precise possibilità di intervento in chiave alternativistica).

2. *Analisi: la programmazione surrettizia del Governo (che continua più forte di prima, nonostante i numeri rassicuranti)*

Va anzitutto rilevato che l'ampia maggioranza in seggi conquistata dalla Casa delle Libertà l'ha messa al riparo dal rischio di mancanza del numero legale che era invece la spada di Damocle del centro-sinistra nella scorsa legislatura. Ad oggi risulta un unico caso, il 14 marzo scorso, difficilmente ripetibile (la *buvette* di Montecitorio è più controllata da vari esponenti delle opposizioni contro le tentazioni dei propri deputati), rispetto ai più di cento della risicata maggioranza della scorsa legislatura.

Con questa premessa era forse ragionevole attendersi una maggiore cautela dell'attuale maggioranza nell'uso dei decreti legislativi rispetto al centro-sinistra e non solo per la diversa base quantitativa di partenza. Infatti il plusvalore politico dei Governi che possono vantare una forma di "mandato" popolare si traduce anche in una diversa forza nelle istituzioni: Governi che siano il risultato prevalente di combinazioni parlamentari sono invece più strutturalmente esposti ad insidie, al negoziato continuo, e quindi

più portati a "saltare" il Parlamento per prevenirlo. Quello che avevano scritto Giliberto Capano e Marco Giuliani, dopo che Salvatore Vassallo aveva fatto rilevare le diverse motivazioni e condizioni dei Governi della scorsa legislatura (investitura diretta, ma "emergenza" post sentenza 360/1996 della Corte per Prodi, necessità di sfuggire ai veti interni tipici di maggioranze post-elettorali per gli altri) nelle conclusioni del volume da loro curato per Il Mulino nel 2001 su "Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento" ("Negli altri Paesi l'esecutivo procede guidando il processo legislativo in parlamento, nel caso italiano, invece, ciò si è verificato mediante la fuga dal parlamento, ovvero cercando la cooperazione del parlamento per poter procedere al di fuori di esso", p. 418; le osservazioni di contesto di Vassallo sono a pag. 123; le loro sulla frammentazione a pag. 411) in astratto poteva non ripetersi all'inizio della presente legislatura.

Invece ciò non è accaduto in modo significativo come ci si poteva attendere. Infatti coesistono sia un tasso sconosciuto di attuazione dei calendari (quello già richiamato del 95%) sia un uso intensivo della via di fuga dei decreti legislativi delegati ed anche quella (riscoperta) dei decreti legge.

Sulla prima via di fuga ecco alcuni rapidi esempi: il relatore della riforma fiscale on. Falsitta ammette che la delega sulla materia "comprende punti un po' generici", la delega garantista con doppio passaggio parlamentare e tempi lunghi sul codice della strada diventa una rincorsa a dare due pareri in 24 ore a quattro giorni di tempo dalla pubblicità del testo, il disegno di legge La Loggia sull'attuazione della riforma federalista un tentativo di scrivere o di effettuare una "ricognizione" con decreti legislativi dei principi di tutte le materie diventate di legislazione concorrente...

Sulla seconda via di fuga rinvio prima ad uno scritto della dott.ssa Claudia Di Andrea, funzionaria della Camera, sul sito Internet della rivista *Quaderni Costituzionali* che ha messo in luce il loro significativo incremento sostanziale, attraverso il ritorno a "decreti omnibus", e quindi al noto messaggio del Presidente Ciampi del 29 marzo scorso con cui ha rifiutato di promulgare la legge di conversione del decreto "mucca pazza", caricata nell'esame parlamentare dei contenuti più svariati. E sembra pertanto lecito chiedersi che cosa sarà dell'Atto Camera n. 2592, la legge di

conversione del decreto sullo "scudo fiscale", in cui, solo per limitarci a un aspetto, l'art. 3 del testo originario, che in poche righe conteneva solo un differimento di termini, è diventato un lenzuolo di circa cinque pagine che riscrive per intero la normazione sull'emersione del lavoro irregolare...

3. *Chiavi di lettura possibili: mancanza di indirizzo comune e tentativo di "saltare" il ruolo abnorme dei Presidenti delle Camere*

Ci sono almeno due chiavi di lettura possibili, non alternative tra di loro. La prima è quella di una certa mancanza di coordinamento nel Governo, la quale fa sì che ogni ministro utilizzi il primo autobus "espresso" che passa, cioè quello con minor numero di fermate obbligatorie, quindi o una delega con pochi principi e criteri o un decreto-legge, sapendo poi che verrà anche caricato di passeggeri ulteriori rispetto ai pochi con cui deve presentarsi alla partenza per non suscitare obiezioni in Consiglio. In fondo il dato quantitativo del 60% circa di eletti che mette al riparo dalle insidie della verifica del numero legale non deve essere sopravvalutato nel valutare il rendimento di coesione della coalizione vincente e così pure, in questa medesima e limitata chiave, gli elementi anomali del maxi-conflitto di interessi sul sistema informativo e quelli dei mini-conflitti dei parlamentari avvocati alle prese con processi e simultaneamente con norme che intervengono sui processi.

Si tratta di gravi anomalie che rafforzano per altri versi il Governo nella formazione del consenso e il suo Presidente nelle posizioni processuali (e latamente nel suo ruolo di medio-lungo periodo) ma che di per sé non creano coesione in positivo della compagine. In presenza di norme costituzionali che, comparate con quelle degli altri Governi europei, non solo sulla programmazione o sullo scioglimento anticipato delle Camere, ma persino sulla revoca dei singoli ministri, concedono ben altre prerogative ai suoi omologhi. Basti pensare alla più volte evocata sostituzione dei ministri inefficienti su cui dovrebbe vegliare il Ministro per l'attuazione del programma: sostituzione che a Costituzione invariata, si può fare solo con una crisi di Governo o con una sorta di "autogol" istituzionale, cioè votando la mozione di sfiducia ad un pro-

prio ministro. E se per un ministro tecnico dissenziente abbiamo visto che dimissioni sono possibili, persino per un sottosegretario "politico" ai Beni Culturali (per il quale la possibilità di diritto esisterebbe e persino più di un precedente) si esita a procedere...

La seconda chiave di lettura è quella più politica, con cui i vari ministri tendono a sfuggire alla tutela decisamente anomala che i Regolamenti pongono in materia di programmazione a loro carico a favore dei Presidenti delle Camere, un *unicum* comparato, che spinge qualsiasi maggioranza, anche quella più "buonista", a tenersi strette necessariamente entrambe le cariche, a impedire costitutivamente qualsiasi concessione di Presidenze all'opposizione, quando essa possa essere utile (lo fu ad esempio nella certo non consociativa Inghilterra nell'ultima legislatura dominata dai conservatori, quella spirata nel 1996) e destabilizzando a ritroso alcune normative pensate nel nostro Paese quando tale prassi era praticata (si veda il problema delle nomine nel Consiglio di Amministrazione della Rai).

4. *Vie di uscita possibili tra facile tecnica e difficile politica*

In astratto individuare delle vie d'uscita possibili ed equilibrate non appare affatto difficile.

Per un verso si tratterebbe di mutuare articoli analoghi a quelli del titolo V della Costituzione francese, come del resto aveva fatto il relatore sulla forma di governo alla Bicamerale, il sen. Cesare Salvi, spostando dal Presidente della Camera (ricodotto a un ruolo realmente arbitrare) al Governo il motore della programmazione, rendendo così inutili le vie di fuga laterali. La riscrittura proposta da Salvi dell'attuale art. 72 della Costituzione (che diventava il 95 nel testo del novembre 1997) prevedeva che il Governo potesse chiedere che un disegno di legge fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e fosse votato entro una data determinata, secondo modalità stabilite dai regolamenti e altresì che decorso il termine, ciascuna Camera deliberasse sul testo proposto o accettato dal Governo articolo per articolo e con votazione finale.

Per altro verso si tratterebbe di garantire anche una vera e pro-

ziente abbiamo sottosegretario di diritto a procedere... a, con cui i vari : anomala che i ne a loro carico comparato, che "quonista", a te- a impedire co- all'opposizione, nella certo non ninata dai con- o a ritroso alcu- e prassi era pra- glio di Ammini-

le politica

li ed equilibrate

analoghi a quelli resto aveva fatto e, il sen. Cesare ndotto a un ruo- i programmazio- a riscrittura pro- e (che diventava e il Governo po- itto con priorità votato entro una regolamenti e al- liberasse sul testo icolo e con vota-

e una vera e pro-

pria "programmazione alternativa dell'opposizione", modificando l'art. 72 della Costituzione in modo da rendere possibile che vada in Aula come testo-base il progetto voluto dall'Opposizione, evitando i paradossi verificatisi per il combinato disposto tra le norme regolamentari che consentono alle minoranze di predeterminare una parte del tempo e l'odierno art. 72 che consente alla maggioranza di utilizzare come "cavallo di Troia" le proposte delle minoranze per imporre un proprio testo-base su cui si incentra poi il lavoro dell'Aula. Per fare solo un esempio è così che la richiesta dei gruppi dell'Ulivo di esaminare le proprie proposte sul "falso in bilancio" è stata utilizzata dalla maggioranza per accelerare l'approvazione del proprio indirizzo in merito. È evidente che quasi sempre (a meno di possibili divaricazioni nella maggioranza, che l'opposizione cercherà di cogliere) il testo-base dell'opposizione sarà comunque battuto, snaturato, demolito, in Aula, ma essa godrà di fronte all'opinione pubblica e in raccordo con essa di un notevole vantaggio di posizione affinché il proprio indirizzo alternativo, pure di norma virtuale e destinato a far cambiare nel medio periodo gli orientamenti dell'elettorato, sia conosciuto e valutato nella sua concretezza programmatica (cfr. V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 654; il testo che peraltro meglio e descrive rispetto a qualsiasi altro i mutamenti regolamentari sulla programmazione fino alle ultime modifiche e prassi).

Se queste proposte bilanciate sono tecnicamente approvabili in modo *bipartisan*, ciò appare tuttavia improbabile nell'attuale clima politico e istituzionale in cui il maxi-conflitto di interessi sull'informazione e quelli minori sulla giustizia rendono anomala la condizione dell'Opposizione parlamentare. Se quest'ultima può talora impropriamente estendere il livello polemico oltre tali aspetti parlando di violazione della Costituzione laddove si sia di fronte solo ad un cambiamento di indirizzo (brusco, ma normale rispetto ad altre alternanze europee tra sinistra e destra, tra centro-sinistra e centro-destra), è però impensabile che possa prescindere da quelle gravi anomalie di assetto costituzionale per dare il proprio consenso a intese di alto respiro, anche se magari esse entrerebbero in vigore nella prossima legislatura, a ruoli non rigidamente prefissa-

ti. E tuttavia il maxi-conflitto di interessi sull'informazione può, almeno in linea teorica, porre qualche limite di scorrettezza proprio nella formazione del consenso elettorale che assegna quei ruoli. Per questo la riforma forte della programmazione, che ci riconduca agli *standards* delle altre democrazie europee, appare tanto tecnicamente possibile quanto oggi politicamente improbabile.

LIBRERIA
A. J. D. S. O. ANNO - P. 1988