

Gli *opposition days* tra Regno Unito e Italia

di Francesca Rosa

*Con l'avvio della XVI legislatura si è riaperto il dibattito sulle riforme regolamentari e con esso è tornato in auge il tema della statuto dell'opposizione (cfr. Lupo, Alcune premesse per una riforma dei regolamenti parlamentari e Clementi, Riformare i regolamenti parlamentari, adeguarsi al cambiamento), ad integrare il quale si propone di introdurre un istituto del Parlamento britannico che prende il nome di *opposition days*. Nella Camera dei Comuni, in base allo *Standing Order* 14(2), in ogni sessione annuale venti giorni dei lavori dell'Assemblea sono dedicati alla discussione di temi selezionati dall'opposizione.*

Tale regola costituisce un'importante eccezione alla previsione secondo cui in ogni seduta l'attività di interesse del Governo è prioritaria rispetto a ogni altra (*Standing Order* 14(1)). Di questi venti giorni, diciassette sono a disposizione del *Leader* dell'opposizione ufficiale e tre del *Leader* del secondo partito di opposizione. In base a un accordo informale, i maggiori partiti di opposizione lasciano uno dei giorni ai partiti minori. La discrezionalità nella scelta degli argomenti da dibattere è totale e nella prassi si registra la tendenza a coprire tutte le aree della politica governativa, con particolare attenzione a quelle rispetto a cui è più pronunciata la diversità di vedute tra Governo e opposizione. È inoltre da segnalare che, dopo lo svolgimento del dibattito, il Governo propone di modificare il testo della mozione su cui si è aperto il confronto così da renderla favorevole all'esecutivo.

Gli *opposition days* costituiscono uno degli strumenti che l'opposizione ufficiale (*in primis*) e gli altri partiti di opposizione (in via subordinata) hanno a disposizione per manifestare, in contraddittorio con il Governo, un indirizzo politico alternativo. Ciò vale a dire che non è riconosciuto all'opposizione ufficiale, e tanto meno agli altri partiti di opposizione, il diritto di vedere approvate le proprie proposte, bensì quello di scegliere una quota dei temi discussi dalla Camera dei Comuni. Al cuore degli istituti che contribuiscono a formare lo statuto dell'opposizione, infatti, risiede il duplice intento di criticare il Governo e di marcare la contrapposizione tra Governo e opposizione.

Volendo riflettere sulla possibilità di introdurre tale istituto nell'ordinamento parlamentare italiano, si può innanzitutto notare che le modalità con cui i regolamenti di Camera e Senato disciplinano la programmazione dei lavori prevede già uno spazio riservato ai temi scelti dai gruppi parlamentari di opposizione che può essere utilizzato con la finalità propria degli *opposition days* (artt. 23 e ss. r.C. e 53,3 r.S.). In altri termini, oggi le minoranze parlamentari possono chiedere la discussione di temi che consentano un confronto tra Governo e opposizione/i. In questa ottica sembra utile che i temi inseriti su proposta delle minoranze siano segnalati come tali nei documenti della programmazione dei lavori (programma, calendario e ordine del giorno), così da rendere visibili tali spazi insieme con gli oggetti che le opposizioni hanno selezionato nell'esercitare un diritto che i regolamenti parlamentari riconoscono loro.

In questo contesto l'utilizzo dei tempi a disposizione delle minoranze per l'esame dei progetti di legge solleva alcune perplessità. Il principio maggioritario riconosce alla maggioranza il potere di decidere e non vi sono ragioni per cui la minoranza dovrebbe vedersi riconosciuto tale diritto nell'ordinaria vita parlamentare, ne consegue che, in considerazione dei rapporti di forza presenti in Parlamento, tali proposte sono destinate, nella maggior parte dei casi, ad essere snaturate nel loro contenuto iniziale, cosicché lo spazio riservato ai gruppi di opposizione è inutilmente utilizzato, finendo col produrre un esito opposto a quello da essi propugnato.

E' proprio questo il limite lamentato dai gruppi dissenzienti che nella prassi hanno utilizzato il tempo a loro disposizione per l'esame delle proposte di legge. Limite che il Presidente della Camera

ha cercato di "contenere" attraverso alcune indicazioni circa la scelta del c.d. testo-base in Assemblea (XIII legislatura, Doc. II-ter n. 1), limite che tuttavia non è possibile superare del tutto considerati i vincoli costituzionali (art. 72 cost.) che gravano sul procedimento legislativo. Si potrebbe dare il caso di proposte di legge che raccolgano il consenso *bipartisan* delle forze presenti in Parlamento, ma allora avrebbe senso parlare di spazi riservati alle opposizioni? Si potrebbe anche chiamare in causa il significato politico della bocciatura di un progetto di legge di iniziativa della/e minoranza/e, ma in fin dei conti è proprio l'utilizzo degli spazi riservati alle opposizioni nell'ambito del procedimento legislativo ad essere in contraddizione con la *ratio* dell'istituto. Quest'ultimo, come si è detto, è volto a garantire alle minoranze tempi certi entro cui criticare il Governo e promuovere un indirizzo politico alternativo a quello dell'esecutivo; farlo nell'ambito di un procedimento volto alla produzione normativa di rango primario, già "costellato" di strumenti tramite cui le minoranze possono promuovere un diverso testo normativo (pensiamo agli emendamenti, alla relazioni di minoranza, ai tempi riservati alle opposizioni nell'ambito del contingentamento) è incongruo e, peraltro, sembra rispondere a una concezione del Parlamento imperniata sul procedimento legislativo, che troppo facilmente dimentica non solo quanto oggi la produzione normativa sia in mano governativa, ma anche quanto sarebbe importante che le Camere si concentrassero sulle altre funzioni (diverse da quella legislativa) di loro competenza, prima fra tutte quella di controllo, entro cui le opposizioni sono chiamate a giocare un ruolo primario.

L'opportuno dibattito sulle riforme dei regolamenti parlamentari dovrebbe essere accompagnato da una maggiore consapevolezza sugli strumenti già esistenti e da una riflessione più articolata sulle ragioni del loro scarso utilizzo. Le novelle introdotte nel regolamento della Camera nel 1997 hanno iniziato a disegnare lo statuto dei gruppi di opposizione (la tutela delle minoranze nella programmazione dei lavori e, in particolare, nel procedimento legislativo, gli strumenti del sindacato ispettivo). Oggi, a dieci anni di distanza, la valutazione di quelle riforme e della loro resa dovrebbe essere il punto di partenza per chi si appresta ad innovare le regole che disciplinano l'organizzazione e l'attività delle Assemblee parlamentari (si vedano, in proposito, i contributi pubblicati in *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007 e in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2008).