

## DEMOCRAZIA BIPOLARE E STATUTO DELL'OPPOSIZIONE: UN QUADRO ANCORA INCERTO

di **Ciro Sbaìlò\***  
(23 marzo 2009)

Nei primi dieci mesi della XVI Legislatura, alla Camera dei Deputati, è stata posta per dieci volte la questione di fiducia, sono stati presentati 39 decreti legge (di cui 3 convertiti in legge senza modifiche, 27 con modifiche, 5 decaduti e 4 in corso di conversione) e sono stati approvati 25 disegni di legge di iniziativa governativa (escluse le conversioni di decreti legge e comprese, invece, 4 leggi di bilancio e una collegata alla manovra finanziaria).<sup>1</sup>

Si tratta di una tendenza consolidatasi nel tempo.

E' almeno dagli anni Ottanta che, in Italia, si registra un aumento del peso dell'Esecutivo nell'attività parlamentare: anche se ha i numeri per governare senza forzature, il Governo preferisce guidare in maniera diretta il processo legislativo, perché ciò fa guadagnare tempo, da un lato, ma rende anche più visibile agli occhi dell'opinione pubblica la politica dell'Esecutivo, dall'altro.

Se si considera la "Costituzione vivente", la forma di governo italiana ha cessato da tempo di essere qualificabile come "parlamentare a prevalenza del Parlamento". Ci pare di cogliere, invece, almeno tre segni inequivocabili di evoluzione verso la forma di governo parlamentare a prevalenza del governo (il cosiddetto "premierato"): a) bipolarizzazione del sistema (v. la drastica riduzione dei gruppi parlamentari nella XVI Legislatura: da 13 più le quattro componenti del Gruppo misto, nella XV Legislatura, a 5, più le quattro componenti del gruppo Misto, in quella attuale), caratterizzata da condotte punitive dell'elettorato nei confronti di chi si pone in una posizione di terzietà rispetto ai soggetti politici dominanti (l'UDC, che ha registrato comunque una flessione di consensi elettorali, è l'unico partito estraneo ai due poli presente in Parlamento); b) investitura del vertice dell'Esecutivo da parte dell'elettorato; c) applicazione tendenziale del principio "simul stabunt simul cadent" riferito al Presidente del Consiglio e alla maggioranza che lo sostiene.

Al punto a) si potrebbe sollevare un'obiezione, osservando come vi siano segni di una persistente proporzionalità del quadro politico, quali, ad esempio, l'elevato numero di partiti che si presentano alle elezioni (ben 87), da una parte, e il perdurare di conflitti interni ai due schieramenti, dall'altra. Per quanto riguarda, però, il numero delle sigle politiche, si tratta di un effetto perverso del finanziamento pubblico ai partiti, attualmente assicurato, a dispetto del Referendum del 18 e 19 aprile 1993, da un rimborso elettorale previsto anche per le formazioni che abbiano conseguito l'1% dei voti e non abbiano rappresentanti eletti in Parlamento (L. 157 del 3 giugno 1999). Venendo, invece, ai conflitti interni alle due coalizioni, ci pare trattarsi di fenomeni comuni a tutti i sistemi bipolari. Per certi versi, la bipolarizzazione del quadro politico comporta l'ampliamento dell'offerta politica di ciascun partito o di ciascuna coalizione, il che non può che avere effetti incentivanti sulla dialettica interna ai soggetti politici. I conflitti nella maggioranza di governo, anche su provvedimenti molto importanti, sono fenomeni comuni a tutte le democrazie bipolari. E' diffusa, in Italia, la convinzione che siano quei conflitti a spiegare il ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza. In realtà, dovrebbe essere proprio la decretazione d'urgenza a dimostrare la non centralità di quei conflitti: una forza politica, in genere, decide di votare per un provvedimento che non condivide, piuttosto che mettere in crisi la propria maggioranza. In merito ai punti b) e c), si potrebbe osservare, invece, che

---

\* P. A. Diritto pubblico comparato – Università Kore di Enna ([cirosbailo@gmail.com](mailto:cirosbailo@gmail.com))

<sup>1</sup> Fonte: Camera dei Deputati, Servizio Assemblea. Dati riferiti al periodo 29 aprile 2008 – 13 marzo 2009.

nei sistemi cosiddetti di “premierato” ci può essere benissimo un cambio del premier “in corsa”, come accadde, ad esempio, nel Regno Unito nel 1990, quando Margaret Thatcher, a seguito di un’annunciata sconfitta nelle elezioni interne per la scelta del leader dei Conservatori, si dimise dalla carica di Primo ministro, alla quale fu sostituita, su sua stessa indicazione, dal ministro dell’economia Johnn Major. Ma la possibilità del cambiamento del premier “in corsa” rappresenta una caratteristica dei sistemi bipartitici maturi, dove tutte le dinamiche politiche, anche quelle riconducibili ai partiti minori, tendono a fissarsi istituzionalmente dentro lo schema bipartitico. Tale meccanismo, in Italia, è ancora tutto da costruire. L’affermazione del principio del “simul stabunt, simul cadent” rappresenta comunque, in questa fase, un elemento di stabilizzazione in senso bipolare del sistema.

L’insieme di questi mutamenti trovò un riconoscimento nel Capo dello Stato, che, in occasione del conferimento dell’incarico a Romano Prodi il 16 maggio 2006, fece una dichiarazione nella quale era richiamato espressamente il chiaro “dettato della legge elettorale” maggioritaria. Venne, così, ufficialmente rilevata una compressione, *de facto*, della discrezionalità del Capo dello Stato, di cui all’art. 92 comma 2 della Costituzione. Ulteriori dichiarazioni sono andate in questa direzione.

In generale, si potrebbe obiettare che questi mutamenti sono il frutto di una legge elettorale (L. 270 del 21 dicembre 2005) in gran parte contestata dall’opposizione. In verità, è proprio nella sostanziale accettazione di questa legge elettorale da parte dell’opposizione, al di là delle polemiche quotidiane, il segno più evidente della bipolarizzazione del sistema.<sup>2</sup>

In questo senso, sembrerebbe difficile parlare ancora di “transizione”. Basti considerare la differenza tra il già citato atteggiamento del Presidente Napolitano e la posizione assunta, invece, nel 1994 dal Presidente Scalfaro, che, dopo l’abbandono della maggioranza da parte della Lega ritenne, comunque, di doversi attenere alla “lettera” della Costituzione e cercare una nuova maggioranza in Parlamento (un caso raro e forse unico nella storia repubblicana, nel corso della quale le maggioranze sono state fundamentalmente cercate attraverso i leader dei partiti).

Ma questo solo se si “fotografa” la situazione attuale. Se si adotta, invece, una visione dinamica della situazione italiana, muovendosi magari sul piano interdisciplinare e adoperando alcuni strumenti della scienza politologica, ci si rende conto che la bipolarizzazione del sistema è ancora quasi completamente affidata alla buona volontà, al carisma e alle capacità dei principali leader politici. È vero che né gli *junior partner* dei due principali schieramenti (rispettivamente, la Lega Nord e l’Italia dei Valori), né l’unico partito parlamentare escluso dai due poli, l’UDC, appaiono attualmente nelle condizioni numeriche e politiche di dar vita a un’alternativa all’attuale assetto bipolare. Ciò non toglie che la bipolarizzazione del sistema sia apertamente mal sopportata non solo dagli *junior partner* e dall’UDC, ma anche da molti esponenti dei due partiti principali, come è emerso con chiarezza in merito alla questione della riforma della legge elettorale per le elezioni europee (L. 18/1979). Il PDL aveva proposto originariamente il sistema della lista bloccata, adottato dalla maggior parte dei paesi europei, e una soglia di sbarramento del 5 per cento (AC 1491/XV; la proposta prevedeva anche un aumento delle circoscrizioni, che avrebbe comportato un ulteriore aumento implicito della soglia di sbarramento secondo l’esempio del sistema adottato per l’elezioni dei membri del Congresso sin Spagna). La proposta era esplicitamente diretta a rafforzare la bipolarizzazione del sistema perché – questo l’argomento principale usato dai suoi sostenitori – se è vero che il Parlamento europeo non può dare o revocare la fiducia all’Esecutivo, per cui la sua frammentazione non pone problemi di governabilità, è anche vero che in Italia tutte le tornate elettorali, da quelle comunali a quelle europee, producono effetti politici nazionali. In altre parole, i proponenti paventavano una “riproporzionalizzazione” del sistema politico. La legge, se approvata,

<sup>2</sup> Cfr. V. Lippolis, *Partiti, maggioranza opposizione*. Napoli, Jovene, 2007, pp. 60-62.

avrebbe indubbiamente rafforzato anche la leadership del centrosinistra. Contro di essa, tuttavia, s'è sollevata una diffusa opposizione e alla fine è stata varata una norma che prevede esclusivamente una soglia di sbarramento del 4 per cento (Legge n. 10/09 del 20 febbraio 2009, GU n. 44 del 23 febbraio 2009, v. art. 1).

E' evidente, dunque, che una grave crisi costituzionale o il drastico indebolimento della leadership di uno dei due poli potrebbe riaprire la porta a una "riproporzionalizzazione" del panorama partitico.

Segnali significativi, in questo senso, ci sono stati già, ad esempio, con le dimissioni di Walter Veltroni dalla guida del PD a seguito della sconfitta nelle elezioni regionali in Sardegna il 15 febbraio 2009 (dopo l'elezione di Dario Franceschini alla guida del Partito, è stata chiusa l'esperienza del "governo ombra", avviata con la precedente segreteria del partito).

Fatta questa precisazione, azzardiamo l'ipotesi che il cammino verso la semplificazione e la bipolarizzazione del sistema sia difficilmente reversibile, se non altro perché, come già accennato, rispondente alle aspettative dell'elettorato.

## IL TENDENZIALE APPIATTIMENTO DEL LEGISLATIVO SULL'ESECUTIVO

Come in tutti i sistemi parlamentari con prevalenza del Governo, anche in quello italiano attuale si assiste a una progressiva semplificazione della dialettica tra i poteri, con un tendenziale appiattimento del Legislativo sull'Esecutivo: la vita parlamentare appare sempre di più finalizzata all'affermazione dell'indirizzo politico governativo, al punto da risentire anche l'esercizio della tradizionale funzione di controllo esercitata dalle Camere.<sup>3</sup>

Il tendenziale appiattimento del Legislativo sull'Esecutivo, così come il ridimensionamento delle assemblee rappresentative,<sup>4</sup> non solo non rappresenta un fenomeno nuovo nelle democrazie occidentali, ma, per certi versi, risale alla nascita dei grandi partiti di massa, quando Legislativo ed Esecutivo, pur rimanendo distinti, cominciano a diventare fungibili per effetto dell'affermarsi della legislazione quale strumento per la realizzazione di obiettivi politici.<sup>5</sup>

Senza addentrarci, qui, nella complessa questione della crisi del concetto di rappresentanza<sup>6</sup> e, dunque, della persistente validità o meno della classica tripartizione montesquieuiana, basti ricordare qualche caratteristica comune a molti sistemi politici contemporanei.

Di fronte all'indebolimento del Legislativo rispetto all'Esecutivo, i sistemi politici possono reagire, sostanzialmente, in due modi, tra loro non incompatibili. Ci può essere, da una parte, una forte delegittimazione del Parlamento, accompagnata dall'affermazione di una democrazia plebiscitaria, dove la dialettica della separazione dei poteri, in pratica, scompare. Questa è l'esperienza soprattutto dei sistemi politici dell'Europa mediterranea e dell'America Latina. Ma ci può, dall'altra parte, anche essere una sensibile espansione del potere giudiziario, identificato dalla pubblica opinione come una sorta di "contropotere supplente". Si tratta di qualche cosa di diverso dal cosiddetto "giustizialismo" che in Italia

<sup>3</sup> Cfr. N. Lupo, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, "Amministrazione in cammino", Rivista elettronica, [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2008.

<sup>4</sup> Cfr. A. Barbera, *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 97 e ss.

<sup>5</sup> V. il dibattito sulla "presidenzializzazione degli esecutivi" (Cfr. A. Di Giovine, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. Di Giovine – A. Mastromarino [a cura di] *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007) – e sull'amministrazione della legge (Cfr. A. Vignudelli, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, "Diritto e questioni pubbliche", 7/2007, pp. 201-232).

<sup>6</sup> Cfr. A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino*, "Quaderni costituzionali", 4/2008, pp. 853-886.

ha accompagnato le inchieste giudiziarie dei primi anni Novanta e che è fenomeno interno al già citato movimento democratico-plebiscitario. Ci riferiamo, invece, a un ricorso sempre più diretto alla leva giudiziaria sia da parte di singoli individui, sia da parte di associazioni e organizzazioni non governative, per la difesa e la promozione dei diritti civili, politici e sociali. E' questa, soprattutto, l'esperienza delle democrazie anglosassoni.<sup>7</sup> Tali esiti, che possono risultare seriamente compromettenti del ruolo delle istituzioni parlamentari, possono essere evitati o contrastati attraverso l'affermazione di un nuovo dualismo funzionale, quello tra maggioranza e opposizione. In altre parole, laddove, per effetto dei mutamenti nella forma di governo, la dialettica tra Esecutivo e Legislativo non soddisfi più in maniera adeguata l'istanza garantista insita nel principio di separazione tra i poteri, si pone il problema di far valere detta istanza attraverso una chiara dialettica tra maggioranza e opposizione.

## L'ESIGENZA DI UN NUOVO DUALISMO FUNZIONALE: LE ESPERIENZE IN INGHILTERRA, GERMANIA E FRANCIA

Si tratta di una tendenza comune, che si manifesta, ovviamente, in modo diverso, rispettivamente, nei sistemi di *common law* e in quelli di tradizione romanistica. Per quanto riguarda i primi, ci pare emblematico il caso dell'Inghilterra, dove, tendenzialmente la programmazione dei lavori della Camera dei Comuni è in mano all'Esecutivo e dove, almeno dal *Minister of the Crown Act* del 1937, l'opposizione "di Sua Maestà" è formalmente rappresentata dal leader del partito di minoranza più forte.<sup>8</sup> Proprio in Inghilterra, d'altra parte, si assiste a un rafforzamento dell'opposizione già negli anni Ottanta. Dal 1982, sono previsti venti *Opposition Day* per ogni sessione, di cui 17, a partire dal 1987, destinati espressamente al maggior partito d'opposizione. Inoltre, in 13 delle sedute del venerdì previste dall'art. 11 degli *Standing Orders of the House of Commons*, le materie proposte da singoli parlamentari dell'opposizione hanno la priorità su quelle del Governo. Con i governi Blair, caratterizzati da un crescente protagonismo dell'Esecutivo, tanto che c'è chi ha parlato di "presidenzialismo inglese" e di "perdita di centralità del Parlamento",<sup>9</sup> la tendenza del Parlamento a rafforzare le proprie prerogative s'è ulteriormente accentuata, specialmente in occasione della guerra in Iraq. L'alta esposizione del Vertice dell'Esecutivo nella Guerra d'Iraq ha provocato conflitti tra i parlamentari laburisti, spesso a corto di argomenti, non solo nei confronti del movimento contrario alla guerra, ma anche nei confronti di conservatori e liberali.<sup>10</sup> Per quanto riguarda l'Europa continentale, il caso tedesco risulta essere particolarmente interessante per l'Italia. In Germania non esiste uno statuto per le opposizioni, ma sono previste numerose garanzie. È sufficiente, infatti, un terzo dei deputati per avere la convocazione del *Reichstag* (139, c. 3 della Legge fondamentale). L'ufficio di presidenza (*Ältestenrat*, Consiglio degli anziani), inoltre, si riunisce su richiesta anche solo di un gruppo parlamentare o del cinque per cento *dei membri* del *Bundestag* (Regolamento di procedura del *Bundestag*, § 6, 1). Bastano, sempre, un gruppo parlamentare o il 5% dei membri del *Bundestag* (questa volta *presenti*) per decidere la convocazione di un ministro federale (Regolamento § 42). Viene, infine, garantita la possibilità di interlocuzione diretta e continua tra il Governo e i parlamentari d'opposizione (Regolamento § 44). Nella

<sup>7</sup> Cfr. G. N. Tate – T. Vallinder (a cura di), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995.

<sup>8</sup> Cfr. G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*. Torino, Giappichelli, 2004, pp. 35 ss.

<sup>9</sup> Cfr. C. Marco, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*. Milano, Giuffrè, 2005, pp. 29 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. M. Phythian, *The Labour Party, War and International Relations, 1945-2006*, Milton Park, UK, Routledge, 2007

sostanza, si resta all'interno di una tradizione alquanto refrattaria a una dialettica di tipo anglosassone al rapporto tra maggioranza e opposizione e nella quale può efficacemente operare la logica della coalizione, se non altro per il nesso organico esistente tra razionalizzazione parlamentare e preminenza del Cancelliere.<sup>11</sup> Per questo, appare interessante notare come l'esigenza di soddisfare l'istanza garantista alla base del principio della divisione dei poteri, per vie diverse rispetto a quelle percorse in passato, sembri aver trovato, ultimamente, una risposta nel rafforzamento del *Bundesrat*. Tendenzialmente, la Camera alta tedesca si configura come rappresentante degli interessi territoriali nel sistema dei poteri pubblici, lasciando alla Camera bassa le funzioni eminentemente politiche. L'esigenza di alleggerire il sistema dei poteri pubblici, per far fronte ai processi di globalizzazione economica e d'integrazione europea, ha poi spinto il sistema tedesco verso un rapporto sempre più diretto tra il *Bund* e i *Länder*, con conseguente ridimensionamento del *Bundesrat*.<sup>12</sup>

Tuttavia, proprio le recenti evoluzioni della vita politica tedesca dimostrano come il *Bundesrat* sia ben lontano dall'essere al tramonto, in quanto, perdendo peso nelle dinamiche amministrative centro/periferia, si sta riqualificando come interlocutore politico della maggioranza. Malgrado il processo di drastica semplificazione delle procedure legislative, il *Bundesrat* mantiene, infatti, un potere di veto forte rispetto al *Reichstag*, che solo grazie a una *Grosse Koalition* può riprodurre al proprio interno l'eventuale maggioranza contraria dei 2/3 dei membri del *Bundesrat* (Legge fondamentale 78 c. 4), in maggioranza orientati in senso conservatore.

Può essere, al riguardo, interessante prendere in considerazione anche il caso di un sistema politico caratterizzato da una forma di governo di tipo dualistico, come quello francese, dove si sta assistendo, da qualche tempo, ad un rafforzamento del ruolo del Senato. In questo caso, la difesa delle prerogative del Parlamento passa attraverso la valorizzazione di una Camera eletta non a suffragio universale, ma attraverso elezioni di secondo grado e destinata, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale,<sup>13</sup> a rappresentare non i territori, bensì la "territorialità" della Nazione.

Il rafforzamento del ruolo del Senato è evidente soprattutto nella gestione degli Affari comunitari e delle questioni territoriali,<sup>14</sup> ovvero laddove si manifestano con maggiore evidenza i fenomeni di limitazione della sovranità dello Stato legati ai processi di integrazione europea, da una parte, e di devoluzione, dall'altra. Man mano che la Francia è diventata più "presidenzialista", specialmente dopo la riforma che ha, di fatto, ridotto al minimo l'eventualità della "coabitazione".<sup>15</sup> Il Senato ha avuto un ruolo sempre più importante. Era, questa, l'unica strada percorribile per controbilanciare l'espansione del ruolo dell'Esecutivo, giacché l'opposizione parlamentare, per quanto possa essere forte e

<sup>11</sup> Cfr. M.E. Gennusa, *L'opposizione parlamentare in Germania tra spinte verso l'istituzionalizzazione e conflittualità politica* in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Satura Editrice, 2006, pp. 289-310, v. in particolare pp. 306 e ss.

<sup>12</sup> La *Föderalismusreform (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c])* approvata in via definitiva con voto del *Bundesrat* il 7 luglio 2006.

<sup>13</sup> V. ad es.: Cons Cost. 91-290, DC 9/5/1991; Cons. Cost. 2000-431, DC 6/7/2000.

<sup>14</sup> È interessante notare, al riguardo, che proprio da 60 senatori, appartenenti al gruppo socialista, venne l'opposizione alla legge costituzionale n. 2003-276, relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica, con la quale (in particolare, attraverso la modifica degli artt. 1, 72, 73 e 74 della Costituzione) si mira, nella sostanza, a riscrivere le dinamiche costituzionali centro – periferia, intervenendo sul quadro "dell'azione delle collettività territoriali".

<sup>15</sup> La legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 modifica l'art. 6 della Costituzione, portando il mandato del Presidente da sette a cinque anni, facendolo così coincidere, tendenzialmente, con il mandato dell'Assemblea nazionale, di cui al *Code électoral* L.O. 121, così come modificato dalla legge n. 2001-419 del 15 maggio 2001. Sarebbe, in questo modo, stato recuperato un "funzionamento monista" dell'Esecutivo (cfr. G. Rizzoni, *Lo statuto costituzionale dell'opposizione politica nella V Repubblica francese: dal ralliement al regime alle nuove tensioni antisistema*, in: "Rassegna parlamentare", 2006, n. 2, p. 395-440, v. p. 421).

dinamica, si trova all'interno di un'istituzione, l'Assemblea Nazionale, sganciata rispetto alle dinamiche decisionali dell'Esecutivo. Si tratta, peraltro, di uno sganciamento coerente con la logica rappresentativa Stato-nazionale. E' il Presidente della Repubblica, infine, a sintetizzare in sé la volontà della Nazione: avendo il Presidente e l'Assemblea il medesimo ambito di legittimazione politica, è inevitabile che il primo prevalga sulla seconda.<sup>16</sup>

Viceversa, il Senato francese è in una posizione asimmetrica o eccentrica, per quanto riguarda l'ambito di legittimazione, rispetto all'asse Presidente-Assemblea. Pur avendo, sulla carta, le medesime prerogative dell'Assemblea, esso, di fatto può avere più o meno potere di quest'ultima, sulla base del contesto politico, con particolare riferimento al rapporto tra la politica presidenziale-nazionale e la periferia francese.

L'esempio francese serve a comprendere come l'esigenza di controbilanciare i processi di rafforzamento dell'Esecutivo (o, se si vuole, di semplificazione della dinamica tra i poteri), sia "trasversale" rispetto alla forma di governo. D'altra parte, quella esigenza, nei sistemi a carattere monistico sembra poter essere soddisfatta principalmente attraverso un rafforzamento dell'opposizione parlamentare.

## LE PROPOSTE SULLO STATUTO DELL'OPPOSIZIONE NELLA XVI LEGISLATURA

Per quanto riguarda l'Italia, tra le molte incertezze che caratterizzano i tentativi di adeguare le regole formali ai mutamenti costituzionali intervenuti in questi anni,<sup>17</sup> sembra che, tramontate le ipotesi presidenzialistiche, si faccia strada l'idea di un rafforzamento dell'attuale tendenza verso una forma di governo parlamentare a prevalenza del governo.<sup>18</sup> Per questo, appare di estrema attualità la questione dello "Statuto dell'opposizione, nell'ambito di un ripensamento complessivo dei nostri equilibri costituzionali".<sup>19</sup>

Parallelamente alla bipolarizzazione del sistema, cioè, si rafforza l'esigenza di dotare la politica di regole certe che garantiscano la governabilità, favorendo, al tempo stesso, una delimitazione e a un rafforzamento della sfera decisionale dei partiti<sup>20</sup>.

Ci pare, del resto, degno di nota il fatto che a livello regionale, dove ormai il bipolarismo appare politicamente e istituzionalmente consolidato, vi siano state le prime esperienze

---

<sup>16</sup> Di qui la resistenza alla formulazione del ruolo dell'opposizione, come dimostrato dalla sentenza 2006-537 DC del *Conseil Constitutionnel*. Cfr. S. Curreri, *Il Conseil Constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, "Quaderni costituzionali" 4/2006, pp. 776-779.

<sup>17</sup> Cfr. S. Curreri, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, "Quaderni Costituzionali", 4, dicembre 2008, pp. 763-788.

<sup>18</sup> In questa direzione, almeno, vanno le dichiarazioni rilasciate da esponenti del Governo nel corso del dibattito alla Camera sulla "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (AC 2105), Camera dei Deputati, XVI, 146ma Seduta (16 marzo 2009) e ss..

<sup>19</sup> Cfr. V. Massimo, *Lo statuto delle opposizioni parlamentari tra disciplina costituzionale e regolamenti parlamentari*, in: V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari*, cit., pp. 223-234.

<sup>20</sup> Cfr. V. Casamassima, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Plus, 2007, pp. 15-79, spec. pp. 77-79.

italiane di Statuto dell'opposizione.<sup>21</sup> Quanto al Legislatore nazionale, sia costituzionale sia ordinario, non si può non registrare una prolungata riluttanza su questo punto.

Per ragioni riconducibili sia al contesto geopolitico quanto alla forte caratterizzazione ideologica della vita politica, è stato per anni difficile considerare l'opposizione come uno schieramento alternativo, il cui scopo fosse quello di sostituire la maggioranza di governo e non, come è invece accaduto, di condizionare quest'ultima o di negoziare una presenza rappresentativa nel sistema dei poteri pubblici.

Benché il PCI sia stato sempre "all'opposizione", esso non è mai stato "l'opposizione", essendo costantemente collocato al centro di complesse geometrie politiche estranee alla logica bipolare.<sup>22</sup>

La riluttanza del Legislatore non è cessata nemmeno con la cosiddetta "crisi della Prima Repubblica".<sup>23</sup> Nella riforma della parte seconda della Costituzione proposta dalla maggioranza di centrodestra nel 2004 (A.S. 2554-D/XIV pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005, respinta dal corpo elettorale con Referendum ex art. 138 Cost. il 25 e 26 giugno 2006) si cercava una copertura costituzionale al ruolo dell'opposizione, ma questa veniva ancora concepita come funzione, non ancora come "un'istituzione simmetrica al governo (...) guidata da un capo (...) in attesa di trasformarsi in Capo del governo alla prima consultazione possibile".<sup>24</sup>

È solo con la stabilizzazione dell'assetto bipolare nella XVI Legislatura, così come descritto in premessa, che il Parlamento ha cominciato concretamente a lavorare sullo Statuto dell'opposizione.<sup>25</sup>

In merito, sono state elaborate varie proposte in Parlamento. Prenderemo in considerazione quelle presentate, in Senato, da esponenti dei due principali partiti, il PD e il PDL, per la loro completezza e organicità nonché per la loro reciproca congruenza e simmetria.

---

<sup>21</sup> L'art. 10.2 dello Statuto della Regione toscana prevede uno "Statuto dell'opposizione"; l'art. 33 della Regione Campania è dedicato alle prerogative dell'opposizione e l'art. 23 dello Statuto della Regione Basilicata alle "prerogative delle opposizioni". Cfr.: C. Pasquale, *Lo "Statuto dell'opposizione"* in *Quaderni Regionali*, 2005, n. 3, pp. 597-619; D. Paris, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quaderni Regionali*, 2006, n. 1, pp. 81-111; P.L. Petrillo, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, "Quaderni Costituzionali", 2005, n. 4, pp. 829-851; A. Saitta, *L'oscillazione del pendolo maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 119-142.

<sup>22</sup> Cfr. G. Casoni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 185 e ss.

<sup>23</sup> Cfr.: D. Cabras, *Il ruolo delle minoranze parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari*, cit., pp. 111-150; S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in: E. Rossi, a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, Cedam, 2004, p. 139-165.

<sup>24</sup> Cfr. G. De Vergottini, *Il regime della opposizione*, in: P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella, (a cura di), *La Costituzione promessa*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2004, spec. pp. 29-41, spec. pp. 34 e ss. Nel ddl 2554 D/XIV si faceva una differenza tra le "opposizioni" alla Camera, da una parte, e le "minoranze", al Senato federale, dall'altra, essendo il Governo vincolato alla sola fiducia della prima. In numerose occasioni si registra una sovrapposizione tra l'opposizione, le "opposizioni" e le "minoranze". In particolare, all'art. 9 (modifica dell'art. 82 Cost.), erano previste garanzie in ordine alle modalità di funzionamento delle Camere (con riferimento alle "prerogative" stabilite per il Governo e la "maggioranza", per quanto riguarda la sola Camera) e, all'art. 16 (modifica dell'art. 72 Cost.), in ordine alle procedure legislative e all'organizzazione per commissioni. Inoltre, il Presidente di una Commissione d'inchiesta istituita dalla Camera poteva essere scelto solo "tra deputati appartenenti a gruppi di opposizione" (art. 21, modifica dell'art. 72 Cost.). V. anche S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 139-165.

<sup>25</sup> S. Ceccanti, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari*, E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., pp. 49-56.

Il disegno del PDL sullo Statuto dell'opposizione è contenuta all'interno di una proposta generale di riforma del regolamento del Senato (AS, Doc. II, n. 6, XVI, firmatari Gasparri e Quagliariello). Il disegno ricalca, nella sostanza, una proposta presentata alla Camera (AC, Doc. II, n. 3, XVI, primo firmatario Cicchitto), con le ovvie differenze dovute ai diversi aspetti regolamentari delle due Assemblee. L'introduzione dello Statuto dell'opposizione serve in questo caso, a controbilanciare gli altri due obiettivi perseguiti: rafforzamento della posizione del governo in Parlamento, da una parte, e drastica semplificazione della geografia parlamentare, dall'altra. Per quanto riguarda il ruolo del Governo, il disegno di legge: a) ridefinisce i meccanismi di programmazione dei lavori, in modo da riservare una parte prevalente del tempo ai disegni di legge del governo; b) prevede una speciale procedura d'esame per i disegni di legge governativi che costituiscono attuazione del programma di governo (viene, ad esempio, mutuata dal regolamento dell'Assemblea francese l'espressione "disegni di legge prioritari"), stabilendo, tra l'altro, un termine massimo di sessanta giorni per l'esame dei disegni di legge prioritari, a partire dall'assegnazione alle commissioni competenti; c) prevede che il Governo, per i disegni di legge prioritari, di bilancio e collegati alla manovra finanziaria, possa ricorrere alla procedura del "voto bloccato", ovvero chiedere, in Assemblea, che venga posto in votazione il proprio testo dell'articolo in discussione, approvato il quale si intendono respinti tutti gli altri emendamenti. Per quanto riguarda il contrasto alla frammentazione parlamentare, i senatori del PDL propongono misure volte a garantire la corrispondenza tra le liste che si sono presentate alle elezioni e i gruppi parlamentari.

La situazione, per quel che riguarda il PD, è più complessa. E' stata presentata una prima proposta diretta a "favorire la tendenziale coincidenza tra gruppi parlamentari e liste elettorali" e a contrastare "la frammentazione dei gruppi parlamentari" (AS, XVI, Doc. II n. 3, primo firmatario Finocchiaro). Ne è stata presentata una seconda, complementare rispetto alla prima, avente ad oggetto "il riconoscimento del Consiglio dell'opposizione, delle prerogative dell'opposizione e delle minoranze" nonché "il rafforzamento delle prerogative del governo in Parlamento" (AS, XVI Doc. II n. 9, primo firmatario Ceccanti). Ne è stata, poi, presentata una terza (A.S. Doc. II n. 13, XVI Legislatura, primo firmatario Zanda) concorrenziale rispetto alla seconda, ma che difficilmente può essere considerata una proposta che istituisce uno Statuto dell'opposizione. Da una prima ricognizione sul dibattito interno, sembrerebbe essere questa la proposta "ufficiale" del PD. Ma la situazione non è del tutto chiara. In effetti, il disegno non tratta dello Statuto dell'opposizione e sembra, semmai, orientata a fermare il varo di una norma di tal genere. Essa punta, nella sostanza, a favorire la fusione dei gruppi, razionalizzare i tempi di lavoro, assicurare un ruolo *super partes* al Presidente del Senato e dare maggiori garanzie all'opposizione. Viceversa, la prima e la seconda proposta paiono essere parte di un unico progetto tendente a formalizzare il ruolo dell'opposizione contestualmente a una drastica semplificazione della geografia parlamentare. Per quanto riguarda la prima proposta, l'ostacolo costituito dal divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost., viene superato vincolando la formazione di un gruppo, composto da almeno dieci senatori, alla corrispondenza del gruppo stesso con un soggetto politico che abbia effettivamente partecipato alle elezioni e vietando, in corso di Legislatura, la costituzione di gruppi che non siano il risultato della fusione di gruppi preesistenti. Nella seconda proposta, invece, l'obiettivo del rafforzamento delle prerogative del governo in Parlamento viene conseguito prevedendo una corsia preferenziale per i disegni di legge essenziali all'attuazione del programma di governo.

Questo, dunque, il profilo generale dei due disegni. Venendo alla questione specifica dello Statuto dell'opposizione facciamo qui tesoro dell'esperienza inglese, indicando tre elementi di riconoscimento:

- a) netta indicazione dell'opposizione e chiara distinzione di questa dalle minoranze;



- b) applicazione della logica bipolare nella composizione delle commissioni e degli organi di garanzia;
- c) configurazione dell'opposizione quale interlocutore e contropotere del Governo.

#### a. Individuazione formale dell'opposizione

In entrambe le proposte c'è una chiara indicazione dell'opposizione e del suo leader così come una netta distinzione tra i diritti delle minoranze e il ruolo istituzionale dell'opposizione, intesa quale possibile alternativa alla maggioranza.

Nella proposta Ceccanti (art. 1), accanto al "capo" dell'opposizione si prevede un "portavoce" dell'opposizione. Si tratta, a quanto si legge nella relazione del disegno di legge, di un bicefalismo transitorio, destinato a scomparire con l'evoluzione del quadro politico. Tale bicefalismo pare da doversi attribuire ai problemi politici esistenti tra la componente ex DS e la componente ex Margherita, che si trovano attualmente in dissenso in merito al profilo politico e organizzativo da dare al PD, come dimostra anche la polemica sull'adesione o meno del partito al gruppo socialista del Parlamento europeo. L'opposizione, comunque, viene istituzionalizzata, dotata di specifiche risorse (art. 2) e nettamente distinta dalle altre minoranza (art. 15).

Nella proposta Gasparri-Quagliariello la distinzione tra l'opposizione e le altre minoranze è lasciata, invece, alla logica dei numeri, il che – questa sembrerebbe essere l'intenzione – dovrebbe spingere le minoranze a coalizzarsi intorno al Capo dell'opposizione, rafforzando in questo modo l'interlocuzione diretta di quest'ultimo con il Governo. Entro otto giorni dal voto di fiducia, i senatori che non hanno votato la fiducia eleggono il "capo" dell'opposizione (art. 2). È evidente che qui si presuppone uno scenario partitico abbastanza semplificato dalla legge maggioritaria, in quanto sarebbe in teoria possibile che tante minoranze si coalizzino per eleggere un capo dell'opposizione appartenente a un partito diverso da quello arrivato secondo nella competizione elettorale.

#### b. Applicazione della logica bipolare nella composizione delle commissioni e degli organi di garanzia

Nella proposta Ceccanti, il carattere istituzionale e non funzionale dell'opposizione viene con chiarezza confermato nella previsione di una composizione paritaria – e non proporzionale – di organi di garanzia quali la Giunta del regolamento, la Giunta delle elezioni (art. 3) e la Giunta delle immunità (art. 4), nonché nel vincolo di mandato limitatamente alla partecipazione a ciascuna di queste giunte (art. 5). Sembrerebbe, dunque, che il beneficiario della garanzia non sia più da identificarsi nel Parlamento e nemmeno nel popolo rappresentato in Parlamento, bensì nell'opposizione in quanto tale.

La questione del vincolo di mandato, limitatamente alla partecipazione dei parlamentari alla giunta, s'è posta recentemente nel caso Villari e nel caso Pionati. Il primo è stato eletto presidente della commissione di vigilanza RAI contro il proprio partito, il PD. La Commissione di vigilanza RAI, non contemplata nella proposta del PD, è comunque da considerarsi un organismo di garanzia a tutti gli effetti, visti i suoi compiti in materia di presenza dei partiti sul circuito televisivo pubblico. Il secondo, membro della Giunta delle immunità della Camera, ha lasciato il proprio partito, l'UDC, per dar vita a una formazione politica di centro, molto vicina al PDL. Nel primo caso, alla fine, è stato lo stesso PDL a

isolare il senatore, rendendo inevitabili le sue dimissioni. Nel secondo caso, è intervenuto il presidente della Camera per salvaguardare la rappresentanza dell'UDC nella Giunta per le immunità. Contrariamente all'orientamento espresso in passato, dunque, il principio di proporzionalità non è stato fatto valere con riferimento alla costituzione dell'organo, ma alla sua composizione effettiva. Il vincolo di mandato negli organi parlamentari di garanzia sembrerebbe, d'altra parte, coerente con la democrazia maggioritaria poiché, come insegna la tradizione parlamentare inglese, garantendo l'opposizione in quanto *controparte* del governo, si assicurano sia la trasparenza del sistema politico sia la sua funzionalità.

Nella proposta Gasparri-Quagliariello, ad esempio, la logica bipolare appare particolarmente forte laddove si riconosce al capo dell'opposizione la facoltà di chiedere una volta all'anno lo svolgimento di indagini conoscitive (art. 5). Mentre ancora nella logica dell'opposizione funzionale, e non istituzionale, sembra essere l'equiparazione dei gruppi di opposizione tanto nella Giunta per le elezioni (art. 3) quanto nel potere di porre vincoli alla trattazione di disegni di legge in Commissione (art. 4). Si tratta, peraltro, di materie che non pesano sulla meccanica parlamentare. Per quanto riguarda, poi, la Giunta delle elezioni si tratta di un organo parlamentare che si occupa della formazione interna dell'Assemblea, ragion per cui appare sensato garantire il più ampio pluralismo al suo interno.

Sempre a una filosofia garantista riferita a tutte le opposizioni appare ispirata l'articolazione della proposta istitutiva di un Comitato per il controllo sui conti pubblici (art. 16). In esso viene prevista una rappresentanza paritaria della maggioranza e dei gruppi di opposizione. Anche in questo caso, può dirsi che si tratta di un organo che non ha incidenza sulla simmetria tra maggioranza e opposizione rispetto alla titolarità di guidare la politica nazionale, avendo, esso, funzioni eminentemente consultive.

### c. Contropotere rispetto al governo

Nella proposta Ceccanti, l'ultima dichiarazione di voto in Assemblea spetta al capogruppo dell'opposizione e a un membro del consiglio di opposizione (art. 16).

Si ha, quindi, una riformulazione del riequilibrio del potere del Governo di rimettere all'Assemblea un disegno di legge già assegnato alla deliberazione di una commissione permanente. Attualmente (art. 35 c. 2 Regolamento del Senato) tale riequilibrio ha una chiara configurazione proporzionalistica, in quanto lo stesso potere spetta a 1/10 dei componenti del Senato o a 1/5 dei componenti della Commissione. Secondo la proposta Ceccanti tale potere è da estendersi al portavoce o al capo dell'opposizione. Conseguentemente, viene esteso al portavoce o al capo dell'opposizione nonché ai membri del consiglio di opposizione il diritto di parola nel caso di votazione finale in sede redigente di Assemblea (art. 8). Limitatamente al portavoce o al capogruppo dell'opposizione, vengono, invece, estesi: a) il diritto di richiedere informazioni al Governo o alla pubblica amministrazione (art. 9); b) il diritto di attivare indagini conoscitive (ivi); c) la facoltà (ora limitata al governo e a 1/3 dei componenti della commissione) di chiedere che una risoluzione sia accompagnata da relazione scritta.

Inoltre, il Presidente del Senato, nel predisporre il programma dei lavori, dovrà tenersi in contatto non solo con il presidente della Camera e col Governo, ma anche con il portavoce o il capo dell'opposizione (art. 11), mentre 1/3 del tempo previsto dal programma è riservato all'esame di disegni di legge e documenti presentati dall'opposizione e un ulteriore 10 per cento alle altre minoranze.

Nella proposta Gasparri-Quagliariello, il privilegio governativo della corsia preferenziale per disegni di legge essenziali all'attuazione del programma (art. 14) è controbilanciato dall'estensione all'opposizione del potere (ora attribuito alla conferenza dei capigruppo) di

individuare gli argomenti delle interrogazioni a risposta immediata (art. 17). Per quanto riguarda la proposta di un disegno di legge, un'analoga forma di riequilibrio tra le prerogative del Governo e i diritti dell'opposizione viene realizzata attraverso la previsione di un ruolo di speciale interlocuzione dell'opposizione nei confronti del Presidente di commissione quando si tratti di stabilire i termini della sede referente per una proposta di origine governativa (art. 9 co. 4).

Il capo dell'opposizione, inoltre, ha facoltà di intervenire alla conferenza dei capigruppo, dove può, per un verso indicare la metà degli argomenti riservati ai gruppi di opposizione (che è pari a 1/3, quindi il capo dell'opposizione può indicare 1/6 degli argomenti, art. 6) e, per l'altro, intervenire insieme al Governo, per predisporre il calendario dei lavori per quanto riguarda il tempo (art. 8). Sempre in sede di Conferenza dei capigruppo, l'individuazione delle materie per le interrogazioni a risposta immediata, viene fatta anche sulla base delle indicazioni del capo dell'opposizione, mentre nel corso del question time hanno priorità le interrogazioni rivolte dal capo dell'opposizione o dagli altri membri del governo ombra (art. 17).

La proposta si caratterizza, poi, per una forte "personalizzazione" del rapporto tra il Capo del Governo e il Capo dell'opposizione, attraverso due specifiche norme. La prima prevede che il capo dell'opposizione possa sempre prendere la parola dopo l'intervento del Presidente del Consiglio in Aula. La stessa facoltà è attribuita ai membri del Governo ombra, con riferimento ai ministri loro corrispondenti (art. 12). La seconda prevede che quando il Governo si avvale della facoltà di chiedere il "voto bloccato" con riferimento a un emendamento presentato da otto senatori – emendamento riconducibile ad altri emendamenti già approvati – il capo dell'opposizione possa chiedere al presidente del senato di differire l'esame dei suddetti emendamenti anche al fine di consentire la presentazione di testi alternativi (art. 16).

## CONCLUSIONE

Come s'è visto, le due proposte differiscono nel grado di formalizzazione che si intende dare ai mutamenti intervenuti, in questi anni, nella forma di governo. Mentre nella proposta Gasparri-Quagliariello si coglie una manifesta spinta "presidenzialista", attraverso l'istituzionalizzazione dell'opposizione quale controparte del Governo, nella proposta Ceccanti si punta a razionalizzare l'esistente, rafforzando il ruolo dell'opposizione soprattutto in chiave garantista. Nella sostanza, si coglie una comune filosofia ispiratrice: bilanciamento tra l'affermazione del ruolo-guida del Governo nel processo legislativo, da una parte, e il rafforzamento dell'opposizione, dall'altra.

Il problema, però, non sembra essere nella conciliazione delle due proposte. Il successo dell'iniziativa di riforma regolamentare dipende da fattori esclusivamente politici. La maggioranza ha, ovviamente, tutto l'interesse alla rapida approvazione di una norma, che renderebbe più semplice e "visibile" l'attività di governo. Bisognerà vedere quanto l'opposizione interpreterà lo Statuto dell'opposizione come un'occasione per rafforzare la propria azione politica e la propria visibilità in Parlamento. In altre parole, tutto dipende da quanto l'opposizione riuscirà, nei prossimi mesi, a configurarsi come un soggetto politico unitario, alternativo all'attuale maggioranza di Governo e pronto a sostituirla alla guida del Paese.