

Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo

di Antonio Saitta

1. Il tema in esame offre un classico esempio del disorientamento cui va incontro l'interprete quando prova a rinvenire le tradizionali categorie costituzionalistiche nello studio delle istituzioni comunitarie, anche allorché, come nel caso del Parlamento europeo, si potrebbe avere di primo acchito l'impressione di affrontare uno dei più tradizionali e risalenti organi dell'organizzazione del potere pubblico assistito, quindi, da strumenti di garanzia simili in tutte le strutture istituzionali fondate sui principi del costituzionalismo.

Il quesito, intorno al quale ci si soffermerà, è se sia possibile, ed in caso di risposta affermativa, in che termini, discutere di dialettica tra maggioranza ed opposizione all'interno di quello specialissimo parlamento che è il Parlamento europeo. La questione, infatti, assume caratteri di assoluta originalità rispetto all'esperienza, pur assai variegata, maturata nello studio delle diverse esperienze costituzionali nazionali. Basti pensare a quanto mutevoli siano i rapporti oggetto di queste riflessioni nei sistemi a forma di governo direttoriale, o in quelli presidenziali ed, ancora ed ovviamente, in quelli parlamentari nonché, all'interno di questi ultimi, tra quelli, per fermarsi alla nota distinzione richiamata in Italia soprattutto da Elia, caratterizzati da modelli politici strutturati sul bipartitismo, sul multipartitismo moderato o su quello esasperato, senza dire delle conseguenze che su ogni forma di governo e su ogni modellistica di dinamica politica producono i diversi sistemi elettorali vigenti nelle singole esperienze ordinamentali.

Le peculiarità del Parlamento europeo paiono segnate, innanzitutto, da tre, o forse da quattro, elementi: da una parte, l'incompleto (direi, quasi, embrionale) sviluppo del circuito fiduciario tra Parlamento e Commissione, la marginalizzazione del Parlamento nell'attività di predisposizione normativa e, infine, la natura degli interessi rappresentati in seno al Parlamento, comprensibili spesso più che mediante logiche di appartenenza politica (assai rarefatte, com'è noto, nella dimensione europea), con il riferimento ad interessi nazionali o, se si vuole, talora più latamente territoriali, se non corporativi *tout court*.

Il quarto, incerto, elemento, è il ruolo centrale che, nella dinamica istituzionale europea svolgono organismi, quali il Consiglio, la B.C.E. ed altre istituzioni, del tutto estranee a qualsiasi circuito fiduciario e, al loro interno, politicamente variegate (è il caso del Consiglio e della Commissione) o apparentemente (solo apparentemente) neutre (è il caso della B.C.E.).

2. Normalmente, ossia nelle esperienze parlamentari nazionali, le categorie "maggioranza" ed "opposizione" vengono in rilievo in occasione delle vicende del rapporto fiduciario tra Parlamento ed esecutivo, oltre che nell'ambito del procedimento legislativo, ma sempre come conseguenza della posizione assunta dalle forze politiche rappresentate in parlamento in riferimento all'indirizzo politico che si intende realizzare. Nei sistemi presidenziali, ovviamente, mancando il rapporto fiduciario con l'esecutivo, la dialettica maggioranza-opposizione si svolge nelle altre occasioni in cui il parlamento interviene con strumenti idonei a condizionare l'indirizzo politico in corso di realizzazione (l'esercizio della funzione legislativa, le attribuzioni in materia finanziaria, il potere di inchiesta, etc.), sicché anche in quei casi si pone l'esigenza di apprestare adeguate tutele alla funzione costituzionale dell'opposizione.

Ebbene, ancorché siano trascorsi ormai trent'anni dall'«atto del 1976» (decisione Cons. 20/9/76, n. 76/787), con il quale si aprì definitivamente la strada per l'elezione popolare diretta, e venti dall'Atto Unico (Lussemburgo 17/2/86-L'Aja, 28/2/86), con il quale l'originaria denominazione di "Assemblea" è stata ufficialmente mutata in quella di "Parlamento europeo", si è ancora ben lungi dal completare il cammino per fare dell'organo rappresentativo dei popoli europei il centro della dinamica delle istituzioni comunitarie, « l'organismo preminente, in forza della investitura democratica, dal quale gli altri dipendono » (Fumagalli). Sicuramente, l'art. 19/I del Trattato costituzionale (e III/232 e ss.), assegnando al Parlamento funzioni legislative, di bilancio, di controllo politico e consultive, ma in forma condivisa con il Consiglio, quando (e se mai) entrerà in vigore, non avrà concluso il percorso. Al massimo potrà rappresentare solo un ulteriore progresso, grande o piccolo che lo si giudichi.

Su queste basi, sono evidenti i limiti entro i quali si può svolgere, allo stato, ogni dinamica tra maggioranza ed opposizione in seno al Parlamento europeo: nomina e rimozione della Commissione e del suo Presidente, procedimento di codecisione, manovra di bilancio, poteri di inchiesta.

3. Il ruolo politico più incisivo, e dopo il c.d. "Caso Buttiglione", non solo in astratto, è sicuramente quello esercitato dal Parlamento europeo in occasione della nomina del Presidente e della Commissione. Com'è noto, l'art.214 (ex 158) del Trattato CE, nel testo consolidato, prevede, che i Governi dell'Unione designano il Presidente ed i membri della Commissione europea che saranno sottoposti al voto del Parlamento europeo, dapprima per il solo Presidente e, quindi, per il Presidente e la Commissione collettivamente. Solo dopo, in caso di esito positivo, saranno definitivamente nominati dai rispettivi Governi.

A prima, ed erronea, vista potrebbe sembrare che, nonostante la designazione sia di origine governativa (nazionale), la necessaria propedeutica approvazione parlamentare dia vita ad un vero e proprio rapporto fiduciario, impressione avvalorata dal procedimento di rimozione mediante censura a norma dell'art. 201 (ex art.145) Trattato CE. Né sarebbe sufficiente a scalfire questa impressione la richiesta di un *quorum* qualificato per l'approvazione della mozione di censura a carico della Commissione.

Tuttavia, se di rapporto fiduciario è lecito parlare, lo è in senso talmente singolare ed improprio da snaturarne completamente il significato. Infatti, il "colore" politico della Commissione non è sicuramente simmetrico ai rapporti tra le forze presenti in Parlamento, bensì, fondamentalmente, a quello dei Governi che hanno dato corso alle designazioni. Le dinamiche politiche che portano al conferimento della "fiducia", forse sarebbe meglio dire della "approvazione", non sono di piena identificazione politica tra le forze presenti nel Parlamento europeo e la Commissione.

La composizione di quest'ultima, infatti, non è lo specchio degli equilibri tra i gruppi parlamentari, tra le aggregazioni delle grandi famiglie politiche presenti nel Parlamento europeo, non è, per intenderci, il riflesso di una coalizione formatasi all'interno dell'organismo rappresentativo. È, semmai, il frutto di un bilanciamento tra il colore politico dei governi nazionali, oppure degli equilibri politici interni ai vari paesi che esprimono i Commissari, e quello del Parlamento europeo. La fiducia ("approvazione") alla Commissione nasce dalla misura di questa miscela in cui i Governi designano Presidente e Commissari sulla base delle proprie interne esigenze, ma con un occhio sempre più rivolto verso la struttura politica del Parlamento europeo il cui peso politico sta, per questa via, sicuramente crescendo, com'è agevole registrare in occasione dell'insediamento di ogni nuova Commissione.

Correttamente, infatti, è stato notato (Lucia Serena Rossi) come il caso Buttiglione sia stato non soltanto frutto delle improvvide dichiarazioni rese dall'esponente politico italiano in sede di audizione, ed ancor meno di un mirato attacco personale come pure è

stato da più parti lamentato. La Commissione Barroso, ed ancor prima lo stesso Barroso, hanno incontrato forti difficoltà per ottenere l'approvazione perché in quest'occasione si è consumato un significativo accrescimento di peso del Parlamento. L'interpretazione, il sentimento, dei valori è stato solo il terreno di uno scontro che si è giocato più in generale sul campo del ruolo del Parlamento e di quello dei Governi in occasione della nomina della Commissione. Barroso era, sostanzialmente candidato unico. Ciò nonostante, però, il Parlamento, prima di giungere all'approvazione a larga maggioranza della sua Commissione, non ha mancato di far sentire il proprio peso politico contestandone il "tiepido europeismo", le posizioni precedentemente assunte in politica estera di acceso atlantismo, la eccessiva dipendenza (almeno in apparenza ed in premessa) dai Governi (e, quindi, dal Consiglio).

Quindi, è corretto affermare che più che di un semplice "Caso Buttuglione" di dovrebbe parlare di un "Caso Barroso" perché la richiesta originaria di sostituire ben quattro Commissari, poi invero ridotta a soli due, ha posto all'evidenza in termini generali il peso crescente che il Parlamento assume nella scelta nel procedimento di formazione della Commissione e, quindi, nella fase genetica di determinazione dell'indirizzo politico dell'esecutivo europeo.

Ma il tema del ruolo politico del Parlamento europeo si è arricchito, in questi ultimi anni, non soltanto delle vicende relative alla genesi dell'attuale Commissione. Se, infatti, sommiamo a questa recente l'esperienza "Santer", ossia della Commissione indotta alle dimissioni a causa dei forti attriti con il Parlamento europeo, nonché la stretta "sorveglianza" esercitata da questo sulla Commissione Prodi, ci si avvede del sempre crescente peso politico assunto dall'organo direttamente rappresentativo dei cittadini dell'Unione nella dinamica istituzionale europea, nella, se è consentito, forma di governo europea.

La sostanza dei rapporti politici maturati tra Parlamento e Commissione, pertanto, soprattutto all'atto dell'approvazione della Commissione, assume aspetti del tutto diversi rispetto al rapporto fiduciario presente nei sistemi parlamentari nazionali. Nel caso della Commissione europea, infatti, si registra un intreccio, assente nelle ordinarie esperienze costituzionali, tra rapporti di forza politici interni al Parlamento, ai gruppi, e tra gli esecutivi nazionali a cui è direttamente riconducibile la nomina dell'organo esecutivo.

L'art. 213 del Trattato (ex 157) mira ad assicurare l'indipendenza dei Commissari dai condizionamenti che potrebbero derivare loro dai Governi di provenienza. Tuttavia, inutile disconoscere che il cordone ombelicale nazionale dei Commissari si andrà tagliando soprattutto nel corso dell'esercizio del mandato, risultando ben più evidenti, invece, i rapporti di contiguità, se non di derivazione, all'atto della nomina e dell'approvazione. Basti pensare alla circostanza che spesso i Commissari designati e lo stesso Presidente, sono esponenti dei Governi in carica e, comunque, soggetti politicamente attivi nei vari Paesi di provenienza.

Se, dunque, la composizione della Commissione è, principalmente, il punto archimedeo degli equilibri tra i Governi nazionali, il voto di approvazione del Parlamento europeo avrà sicuramente valore politico, ma in termini del tutto particolari. Non ha senso, infatti, parlare di una maggioranza che approva la Commissione, e di una frontistante opposizione che l'avversa, come frutto di una scelta di schieramento, come conseguenza di una coalizione maggioritaria nei rapporti di forza interni tra gruppi politici. Ciò perché, all'evidenza, la Commissione non sarà politicamente omogenea, così come non omogeneo è il colore politico dei Governi retti da maggioranze riconducibili alle più varie famiglie politiche, europee e nazionali.

La "fiducia" (approvazione) della Commissione da parte del Parlamento europeo è, quindi, frutto della convergenza di una serie di valutazioni politiche eterogenee, tra le quali, inutile negarlo, anche di più o meno forti condizionamenti politici nazionali. Su queste basi,

per tornare all'interrogativo dal quale si son prese le mosse, ha davvero senso parlare di confronto tra maggioranza ed opposizione?

Ebbene, se l'opposizione parlamentare si concreta e si apprezza in riferimento al sostegno dell'azione di governo, l'espressione di un voto di approvazione (o di fiducia che dir si voglia) verso l'esecutivo è il primo e più importante atto al quale occorre fare riferimento. Analogamente per quanto attiene al *contrarius actus*, al voto di sfiducia che nel caso qui in esame assume il *nomen* di censura ma che nei fatti assume la forma, e soprattutto le conseguenze, di una vera e propria sfiducia.

In questa prospettiva non v'è dubbio che anche nel Parlamento europeo le forze politiche, i gruppi parlamentari, si possano dividere lungo le direttrici maggioranza-opposizione all'atto della votazione, ma con una sostanziale differenza rispetto ai casi ordinari consistente in ciò, che nel caso del Parlamento europeo la Commissione viene approvata senza la presupposizione di un accordo di coalizione parlamentare, non essendovi alla base della composizione dell'esecutivo un corrispondente patto politico. La "formula", la sintesi politica della Commissione, è stata trovata altrove, in sede intergovernativa; al Parlamento spetta soltanto di approvarla o, volendo guardare la fattispecie sotto una diversa luce, di condizionarla.

4. Il trattato di Maastricht, introducendo l'art.191 (ex 138/A) ha riconosciuto il ruolo dei partiti politici a livello europeo quale fattore di integrazione, poiché contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Il regolamento interno del Parlamento europeo, inoltre, dispone (artt.29 e 30) che le aggregazioni interne all'Assemblea rappresentativa avvengono in base ad affinità politiche e non ad appartenenze nazionali. Anzi, l'art.29 vieta la formazione di gruppi "mononazionali" e disincentiva la formazione di quelli composti da deputati provenienti da pochi paesi, imponendo *quorum* minimi di adesione decrescenti a seconda del numero dei paesi di provenienza (14 componenti se il gruppo è composto da deputati di quattro o più paesi, 23 se solo di due). Ciò non toglie, però, che il sistema dei partiti politici europei, così come quello parallelo dei gruppi, sia ancora troppo debole per poter dar vita a vere e proprie coalizioni portatrici di un definito indirizzo politico. È bene chiarire che quando si afferma la "debolezza dei partiti" (e dei gruppi) europei, la causa va ascritta soprattutto a fattori istituzionali e non politici perché mantenendosi ancora il fulcro dell'attività comunitaria in capo al Consiglio, e quindi ai governi nazionali, viene di fatto impedito il pieno dispiegamento di tutte le potenzialità politiche che pure potrebbero registrarsi se vi fossero i luoghi e le occasioni istituzionali perché ciò possa avvenire.

Come sopra esposto, la Commissione non è il frutto di un accordo politico parlamentare, ma eminentemente inter-governativo; e tuttavia degli equilibri presenti in Parlamento deve tenere conto se non vuol correre il rischio di naufragare prima ancora di cominciare la navigazione; l'esperienza della Commissione Barroso è, ancora una volta, esemplare al riguardo.

Nonostante l'approvazione parlamentare ed il potere di censura, quindi, non si può parlare di un vero e proprio rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione, proprio perché la Commissione non nasce a seguito di un accordo politico parlamentare, ma governativo: l'*imprinting* politico è governativo, non parlamentare. All'assemblea rappresentativa residua il potere di veto, di ricasazione (la censura, appunto), il potere di condizionare la Commissione (soprattutto all'atto della formazione), ma non un vero e proprio organico rapporto fiduciario o, comunque, di corrispondenza politica biunivoca.

Deriva da tutto ciò un diverso atteggiarsi della dialettica maggioranza-opposizione rispetto alle consuete dinamiche cui siamo abituati nelle realtà istituzionali (parlamenti nazionali, ma anche assemblee rappresentative degli enti locali) in cui la maggioranza è

data da una, più o meno, coesa coalizione tra forze portatrici di un progetto condiviso di indirizzo politico.

La paternità governativa della Commissione, l'eterogeneità delle sensibilità politiche lì rappresentate, il ruolo di mero controllo politico con potere di veto esercitato dal Parlamento europeo, fanno sì che, inevitabilmente, la maggioranza parlamentare sia tenuta insieme da vincoli assai meno stringenti di quanto non siamo normalmente abituati a vedere nei parlamenti nazionali. Tutto ciò senza dimenticare che la dinamica istituzionale dei rapporti tra Parlamento e Commissione è tale da configurare solo sporadiche forme di condizionamento reciproco tra i due organi nello svolgimento dell'indirizzo politico.

5. Come di seguito si proverà sinteticamente di dimostrare, fermi restando i momenti decisivi dei rapporti tra Parlamento e Commissione di cui si è detto, e che costituiscono probabilmente il "patrimonio politico" più importante, la dialettica di cui il Parlamento è protagonista rimane non tanto quella tra una maggioranza ed un'opposizione interne, quanto tra istituzioni. Il confronto tra Parlamento e Commissione e, soprattutto, tra Parlamento e Consiglio, che resta organo decisionale preponderante del mondo comunitario, sono i fattori determinanti della vita politica europea e le norme organizzative sono modellate prevalentemente per soddisfare le esigenze imposte da questo tipo di confronto.

L'analisi delle principali competenze del Parlamento europeo suona come conferma di quanto appena accennato.

Com'è da tutti risaputo, oltre ai noti ed incisivi, ma non decisivi, poteri in materia di bilancio, il Trattato di Maastricht ha notevolmente ampliato il novero delle materie nelle quali il Parlamento svolge con maggiore efficacia la propria funzione di partecipazione politica e decisionale. Vi sono, innanzitutto, gli atti che possono essere adottati solo su « parere conforme » del Parlamento e, quindi, nei quali l'Assemblea può esercitare un vero e proprio potere di veto verso le altre istituzioni. La cooperazione e la codecisione sono altrettanti esempi di campi materiali in cui il Parlamento assume ruoli di crescente importanza, talora di vero e proprio colegislatore; ancora, vanno ricordate le funzioni normative, la più importante delle quali è quella prevista dall'art.192 (ex art.138 B) di sollecitazione verso la Commissione affinché presenti proposte su materie per le quali lo stesso Parlamento reputi necessaria l'elaborazione di un atto comunitario.

Il potere di inchiesta parlamentare (art.193, ex 138/C) è attivabile su iniziativa di un quarto dei membri del Parlamento. Si tratta di un potere di controllo generale su tutte le istituzioni comunitarie esercitabile solo in mancanza di una procedura giudiziaria (o dopo la conclusione di quella) ad opera di una Commissione temporanea composta in modo da rappresentare proporzionalmente la consistenza dei gruppi parlamentari. È una funzione assai importante, sicuramente rimessa ad una frazione politica del Parlamento, ma che conferma la natura dell'attività oppositiva (in questo caso, mediante controllo) del Parlamento non tanto in riferimento alla maggioranza ed al legame di quella con l'organo titolare del potere esecutivo, bensì in generico riferimento alle altre istituzioni comunitarie, risultando ribadita la dimensione della dialettica inter-istituzionale come preponderante rispetto a quella interorganica. Analoghe considerazioni possono farsi avuto riguardo alla figura del mediatore europeo.

È anche noto che ormai da parecchi anni si è affermato l'orientamento giurisprudenziale volto a riconoscere al Parlamento europeo poteri di intervento e di iniziativa giudiziaria a tutela delle proprie attribuzioni in ipotesi di lesione ad opera di altre istituzioni europee. Restano ben pochi, però, gli atti politicamente significativi rimessi alla piena ed esclusiva disponibilità parlamentare, sicché non è possibile configurare una sistematica contrapposizione in vista dell'attuazione di un qualche disegno di indirizzo

politico di cui il Parlamento abbia la titolarità, o anche la condivisione organica. Quelle appena richiamate, infatti, sono competenze nelle quali il potere decisionale è, a tutto voler concedere, ripartito tra il Parlamento e le altre istituzioni comunitarie sicché la dialettica più significativa si svolge non a livello interorganico, ma, per lo più, inter-istituzionale, tra il Parlamento e l'organo con il quale di volta in volta condivide (in maniera più o meno efficace) il potere decisionale (Consiglio o Commissione che sia).

Così come prima del suffragio universale la storia costituzionale europea era sovente caratterizzata più che dalla dialettica interna agli organi (anche parlamentari), dalla contrapposizione tra istituzioni, quale rappresentazione della contrapposizione tra blocchi politico-sociali, così oggi, a livello comunitario, si assiste ancora più che alla contrapposizione tra diverse visioni politiche interne all'organo rappresentativo, al confronto tra diverse tipologie di interessi, diverse prospettive di comprensione e di approccio ai problemi aperti sul tavolo della politica europea, e che trovano cittadinanza a diverso titolo nelle varie istituzioni di cui l'Unione si compone.

6. Conforto a quanto sopra affermato viene dall'analisi del regolamento interno del Parlamento europeo, nel quale vengono ripetutamente presi in considerazione i gruppi parlamentari, ma non in quanto legati da un vincolo di coalizione e neppure quali espressione di una maggioranza e di una opposizione.

L'organizzazione interna del Parlamento europeo non soltanto prende in considerazione l'esistenza dei gruppi, peraltro espressamente previsti come obbligatori, come si è fatto cenno sopra dall'art.29 ed ai quali dedica un intero Titolo, ma struttura numerosissime funzioni proprio riconoscendo a quelli un ruolo indefettibile.

Ad esempio, la composizione delle Commissioni (art. 152), sia permanenti che di inchiesta, ha luogo su designazione dei gruppi, in modo da rispecchiare, per quanto possibile, il rapporto percentuale della composizione del Parlamento. In questa attività svolge un ruolo cruciale la Conferenza dei Presidenti, anche al fine di ricostituire la giusta rappresentatività a seguito del passaggio di un parlamentare da un gruppo ad un altro nel corso del mandato.

Nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, organo a cui competono attribuzioni assai più rilevanti della nostra corrispondente Conferenza dei Capigruppo, l'art. 23, prescrive come strumento metodologico di lavoro la ricerca del consenso sulle questioni che le sono deferite. Qualora ciò non risulti possibile «si procede a una votazione ponderata in funzione del numero dei membri di ogni gruppo politico». Come si nota, pur essendo prevista e considerata la divisione politica interna del Parlamento secondo affinità politiche, il funzionamento della Conferenza non conosce di una divisione tra maggioranza ed opposizione.

È il caso di riflettere proprio sulle attribuzioni della Conferenza in parola. A questa, infatti, spettano non soltanto competenze in materia di organizzazione dei lavori parlamentari in genere e di programmazione dell'attività legislativa, ma anche relevantissime funzioni politiche esterne. Basti pensare che cura le relazioni con le altre istituzioni e gli organi dell'Unione (Commissione, Consiglio, Corte di Giustizia) e con i Parlamenti nazionali degli Stati membri; è competente per le questioni afferenti le relazioni con i paesi terzi (ad esempio, USA, Giappone, Repubblica Russa etc.) e con istituzioni od organizzazioni extracomunitarie (quindi, ONU, NATO, BMI, WTO). Si tratta, dunque, di competenze squisitamente politiche e di altissimo rilievo, in grado di condizionare incisivamente i lavori parlamentari, ma che non per questo vedono il Parlamento diviso tra banchi di maggioranza e di opposizione. La regola è quella del voto ponderato in base alla consistenza numerica del gruppo, senza alcuna norma che ipotizzi l'appartenenza del Presidente del Gruppo ad una coalizione predeterminata, ossia alla maggioranza o all'opposizione.

Analogamente per le funzioni di controllo e, soprattutto, di indirizzo politico. Il riferimento è all'art.48, in tema di proposte di risoluzioni, all'art.49 a proposito delle raccomandazioni destinate al Consiglio, all'art.50 sulle discussioni su problemi di attualità, urgenti o di notevole rilevanza, nei quali il potere di iniziativa è riservato ai gruppi, o ad un numero variabile di deputati, ma senza la previsioni di norme specifiche a seconda della posizione assunta dal gruppo (o dal deputato) in occasione dell'approvazione della Commissione. Non si rinvengono, cioè, norme di garanzia a favore dei gruppi dell'opposizione, come di solito avviene, magari con la previsione di tempi specifici, o di apposite sessioni per esaminare le proposte avanzate dai gruppi di opposizione.

La ragione già individuata e che così trova conforto, è che l'organizzazione interna del Parlamento europeo non prevede uno statuto garantito per l'opposizione parlamentare, per il semplice motivo che non è prevista una funzione di opposizione dal momento che non esiste un vero e proprio rapporto fiduciario con la Commissione né un accordo politico stabile di coalizione in grado dar vita ad un organico disegno di indirizzo politico nella disponibilità (o nella co-disponibilità) del Parlamento.

Mancando un indirizzo politico di maggioranza da realizzare, e mancando a maggior ragione un circuito maggioranza-esecutivo che si rafforza vicendevolmente, mancherà anche un'opposizione stabile ed organizzata da garantire e, quindi, non vi sarà uno statuto di regole a tutela dei diritti e della funzione dell'opposizione parlamentare: non si può tutelare ciò che non c'è!

Né pare sufficiente, perché si possa parlare di una funzione di opposizione garantita, il procedimento previsto dall'art.62 del regolamento. Si tratta, infatti, della delega del potere deliberante ad una Commissione: quando la Conferenza dei Presidenti deferisce una consultazione, o una richiesta di parere o un altro tipo di procedura ad una Commissione parlamentare con funzione deliberante, un terzo dei membri effettivi può chiedere che il potere deliberante sia deferito alla seduta plenaria. Il procedimento, assimilabile in qualche modo a quello previsto dal nostro art.72 Cost., configura, più che una garanzia per l'opposizione, un istituto a tutela della collegialità dell'organo parlamentare, sicuramente azionabile da una forza parlamentare minoritaria, ancorché di sufficiente consistenza, o dall'accordo di più gruppi in grado di raggiungere il *quorum* richiesto. Non pare, quindi, che quello in esame possa essere considerato come strumento volto a configurare un, neppur embrionale, statuto dell'opposizione parlamentare innanzitutto perché isolato e non accompagnato da altri istituti che garantiscono la funzione costituzionale dell'opposizione. Il regolamento parlamentare, infatti, non prevede riserve di tempi a favore delle minoranze, sessioni dedicate all'esame delle proposte provenienti da gruppi dell'opposizione, presidenze di organi di controllo o garanzia assicurate ad esponenti avverse alla maggioranza; invero, come già notato, non prevede un ruolo costituzionale dell'opposizione, proprio perché consapevole della mancanza di una figura istituzionalizzata di maggioranza e di un organico rapporto di collaborazione tra Parlamento e Commissione sulla base di un indirizzo politico pienamente condiviso e frutto della convergenza dei due organi.

Così, gli artt.119 e ss., prevedono il contingentamento dei tempi sulla base di criteri oggettivi, condizionati soltanto dalla consistenza del gruppo ma mai dalla collocazione politica di quello. Il secondo comma dell'art.121 dispone soltanto che il Presidente debba curare, per quanto possibile, di dare la parola in modo che intervengano alternativamente oratori di tendenze politiche e lingue diverse.

Altro istituto incisivo sull'andamento dei lavori, rimesso all'iniziativa di un gruppo o di trentadue deputati, è il rinvio in Commissione di un argomento all'esame dell'Assemblea (art.144), ma anche qui, come nel caso della trasformazione del procedimento decentrato in ordinario (art.62), sembra più uno strumento a tutela delle prerogative dei gruppi che di un contributo alla definizione di un vero e proprio statuto dell'opposizione parlamentare.

7. Quali conclusioni è, dunque, possibile trarre da questa rapidissima analisi di alcune norme regolamentari e dalle linee essenziali del modello strutturale e funzionale del Parlamento europeo?

Emerge l'impressione che il disegno del Parlamento europeo è di sicuro pluralismo politico, ma non contempla una funzione costituzionale dell'opposizione. Ciò, all'evidenza, non per scarsa democraticità nella concezione della dialettica politica, ma per l'assenza dell'oggetto stesso della necessaria tutela, ossia della funzione di opposizione ad un disegno politico che la maggioranza intende realizzare unitamente all'organo esecutivo.

Non che manchi, ovviamente, un disegno, un indirizzo politico della Commissione e dello stesso Consiglio. Semmai il primo dei problemi è proprio che spesso ne coesistono due diversi, facenti capo rispettivamente alla Commissione ed al Consiglio. L'origine dell'incompletezza del disegno organizzativo e funzionale parlamentare però, probabilmente risiede proprio in ciò, che gli indirizzi politici portati a realizzazione dagli organi esecutivi (e, soprattutto, dal Consiglio) non sono maturati in seno al Parlamento, né a seguito di un confronto con quello e, quindi, non sono frutto di un rapporto organico della (di una) maggioranza parlamentare con l'esecutivo (gli esecutivi).

La tuttora perdurante marginalità del Parlamento nel processo decisionale europeo è l'origine della mancata emersione del fenomeno oppositorio; la marginalità del Parlamento è ancora la questione costituzionale centrale nell'organizzazione europea e nella tutela della della soggettività politica dell'Europa.

Se si vuole, il mancato riconoscimento di un ruolo garantito per l'opposizione parlamentare, forse addirittura, la mancata visione di una contrapposizione dicotomica tra maggioranza ed opposizione, quali schieramenti parlamentari stabili in riferimento ad un progetto di indirizzo politico in corso di realizzazione, è una delle spie più significative della incompletezza del disegno costituzionale europeo.

Sin quando il Parlamento non sarà davvero, proprio perché direttamente rappresentativo dei popoli d'Europa, il fulcro della politica comunitaria, non vi sarà necessità di una opposizione organicamente garantita, apparendo sufficiente una generica tutela del pluralismo politico, che è cosa ben diversa.

Oggi, e come sembra anche in caso di efficacia del Trattato costituzionale, la vera dialettica democratica a livello europeo si gioca non tanto all'interno del Parlamento, ma tra le istituzioni: Presidente, Commissione, Consiglio, Parlamento, ed ancora B.C.E. e Corte di Giustizia sono sei personaggi ormai da troppo tempo sulla scena nella vana ricerca non di un autore, ma di un originale sistema di governo in grado di contemperare, in una cornice di realismo istituzionale e politico, le esigenze della (residua) sovranità statale, con quelle del nuovo livello di governo continentale quale si è ormai sedimentato attraverso il lento e pacifico processo costituente di questi cinquant'anni e che ormai reclama nuove forme, nuove dimensioni, appunto continentali, di democrazia.