

Isle: norme per uno statuto dell'opposizione

(esercitazione svolta durante il XVI corso dell'Isle - Scuola di scienza e tecnica della legislazione)

di Chiara Martini *

(14 aprile 2004)

Nei primi commenti al disegno di legge sulle riforme costituzionali (Carboni, Ceccanti), approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica lo scorso 25 marzo (A.S. 2544, ora A.C. 4862), da molti è stata sottolineata una insufficienza dei contrappesi. La questione sembra incentrata, in particolare, intorno alla costruzione - sempre più necessaria dopo l'evoluzione della forma di governo in senso bipolare - di uno Statuto dell'opposizione, tassello mancante di una transizione ancora non conclusa, che proprio il progetto di riforma avrebbe l'ambizione di portare a compimento.

Due punti sembrano essere incongruenti rispetto agli obiettivi che il disegno di legge si prefigge:

a) il fatto che non venga data alcuna definizione dell'Opposizione né stabilito alcun criterio per distinguerla dal concetto di minoranza parlamentare;

b) la fragilità dell'impalcatura che caratterizza lo Statuto dell'Opposizione qui delineato.

(a) sul concetto di opposizione.

Sul concetto di opposizione si può rilevare di certo una qualche confusione terminologica, evidenziata dall'uso di una pluralità di espressioni, tutte ugualmente indefinite: il testo si riferisce prevalentemente alle "opposizioni" (al plurale), contestualmente riconosce la figura del "Capo dell'opposizione" (al singolare) e, ancora, usa l'espressione ambigua di "gruppi di opposizione" (per un quadro efficace, si v. Rinella, Gennusa, Guarducci, Guzzetta). La questione non è di poco conto, non solo in quanto potrebbe dare adito ad una serie di difficoltà interpretative, ma soprattutto perché l'individuazione del soggetto - ancorché sia intrinsecamente difficile dare una definizione esaustiva di opposizione, si possono specificare alcuni elementi distintivi - rappresenta la premessa indispensabile per la definizione del rispettivo *status* e per l'attribuzione di uno specifico rilievo costituzionale della funzione da esso svolta nell'ordinamento. La scelta di non distinguere tra Opposizione e altre minoranze parlamentari rischia soprattutto di rendere l'opposizione in Costituzione nulla di più di una pluralità di minoranze tenute insieme più dalla protesta che dalla proposta, come tali incapaci di costituire un limite per la maggioranza e non responsabilizzate alla sintesi di una politica alternativa di governo.

(b) sui poteri dell'Opposizione.

È fragile l'impalcatura che dovrebbe caratterizzare un vero Statuto dell'Opposizione: un insieme di diritti, potestà, competenze e mezzi materiali, variamente disciplinati, ma con la comune finalità di porre l'Opposizione in grado di svolgere la sua funzione. L'articolo 6 del disegno di legge si limita, invece, ad un generico rinvio al Regolamento della Camera, il quale dovrebbe garantire non meglio precisati "diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare", fatta eccezione per il diritto di veder discusse e votate le proprie proposte e di disporre della presidenza delle commissioni con compiti ispettivi, di controllo e di garanzia. È da notare che la formulazione non fa un passo avanti rispetto al testo della Bicamerale del 1997 (sarebbe stato auspicabile, quanto meno, che l'attuale maggioranza di governo avesse considerato le puntuali indicazioni contenute nel disegno di legge A.C. 3013, presentato dall'on Armadori nella scorsa legislatura) L'avarizia di tali disposizioni rischia di indebolire persino il riconoscimento della figura del Capo dell'opposizione, introdotta nel corso della discussione in Aula del progetto senza, però, essere accompagnata da alcuna disciplina positiva, ma di nuovo rinviando alla fonte regolamentare. Di certo una novità positiva c'è ed è costituita dalla volontà di inserire tali norme in Costituzione, ma questo non basta a rendere il testo completo. Infatti, a ben vedere, il costante rinvio ai regolamenti va a conferma di quanto finora accaduto nella storia della Repubblica, e cioè che siano le fonti parlamentari a farsi carico della disciplina dei rapporti tra governo, maggioranza e opposizione.

A ciò si aggiunga che il testo non ha accolto alcune significative proposte tese ad introdurre in Costituzione una serie di

garanzie a tutela delle minoranze, ma di cui l'Opposizione potrebbe servirsi per rendere più efficace la propria attività e più intenso il grado di tutela nei confronti di possibili abusi della maggioranza. Ci si riferisce, in particolare:

- all'attivazione di commissioni d'inchiesta su richiesta delle minoranze;
- all'abbassamento del quorum strutturale del referendum abrogativo;
- all'attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla elezione dei membri del Parlamento e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità;
- alla previsione del controllo preventivo di costituzionalità su richiesta delle minoranze.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, sembra potersi affermare che il "grande assente" del progetto di riforma sia proprio lo Statuto dell'opposizione; se il più essenziale diritto di quest'ultima è, infatti, quello di diventare domani maggioranza di governo - attraverso strumenti che le garantiscano unità, autorevolezza e visibilità - la Costituzione, così come la s'intende modificare, non sarà in grado di assicurare tale diritto. Piuttosto si avrà solo un 'irrobustimento' delle garanzie delle minoranze, comunque inidoneo a controbilanciare i poteri del governo e della sua maggioranza parlamentare, che pure la stessa riforma contribuisce a potenziare. D'altra parte, in una fase storica in cui maggioranza e opposizione sono destinate periodicamente ad alternarsi, è paradossale pensare che le forze politiche presenti in Parlamento non riescano ad elaborare un insieme di regole condivise proprio su questo tema. Esiste, infatti, un problema di area non-maggioritaria da tutelare, preservare e, se possibile, nel corso del tempo incrementare.

Ai problemi qui sollevati offre una risposta assai precisa il disegno di legge costituzionale *Norme per uno Statuto dell'opposizione*. Questo testo è il frutto di una esercitazione svolta durante il XVI corso dell'ISLE - Scuola di scienza e tecnica della legislazione, il prestigioso Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, sorto nel 1962 per iniziativa di alti funzionari parlamentari, docenti universitari ed esponenti politici e posto sotto il patronato del Presidente della Repubblica.

La proposta di legge, redatta dai partecipanti del corso con la supervisione dei proff. Augusto Barbera e Stefano Ceccanti, è volta a raggiungere un obiettivo principale: fissare alcune garanzie fondamentali per l'opposizione, in modo da incentivare la coesione della stessa e far emergere una chiara leadership al suo interno. Ciò allo scopo di rafforzare il ruolo dell'opposizione parlamentare in chiave di dinamica competitiva, valorizzando la funzione di controllo parlamentare e incentivando la costruzione di un alternativo indirizzo politico-programmatico di governo.

In ragione di ciò, i proponenti adeguano la Carta fondamentale alle due direttrici essenziali del disegno di legge sulle riforme costituzionali:

- a) stabilizzazione dell'equilibrio bipolare attraverso un rafforzamento dei poteri del governo e del Primo Ministro;
- b) revisione del modello del bicameralismo perfetto e istituzione di un Senato federale, in linea con l'evoluzione del sistema delle autonomie seguita alla riforma del titolo V.

L'articolo 3 del disegno di legge riveste una posizione centrale: esso è volto a disciplinare lo *status* dell'opposizione parlamentare, che - ed è la vera novità - viene istituzionalizzata nell'ordinamento come parte integrante e permanente delle soluzioni organizzative previste in Costituzione.

Il testo prevede, innanzitutto, che per opposizione s'intenda l'insieme dei deputati, composto da uno o più gruppi parlamentari tra loro federati, non collegati al Primo Ministro e dotato della più estesa consistenza numerica. *Ad excludendum*, vengono individuate le altre minoranze, costituite da uno o più gruppi della Camera, anche tra loro federati, non facenti parte dell'opposizione. Nella scelta del criterio distintivo - che si fonda su un parametro quantitativo - si evidenzia, da un lato, il parallelismo con l'attuale assetto organizzativo delle forze politiche nel processo elettorale, dall'altro, il tentativo di coordinare strutturalmente le opposizioni, per evitare la frammentazione degli interlocutori antagonisti alla maggioranza di governo.

Viene poi esplicitamente riconosciuta la figura del Presidente dell'opposizione, a cui è attribuito: il diritto di intervenire in tutte le sedi parlamentari con diritto di replica al Primo Ministro, con un tempo a disposizione pari al premier; il potere di richiedere la convocazione straordinaria della Camera dei deputati e di incidere sull'ordine del giorno delle Camere; il

diritto di essere consultato, in caso di emergenza interna ed internazionale, dal Presidente della Repubblica, d'intesa con il Primo Ministro; il diritto di promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, quando ritenga che una legge o un atto approvati dal Parlamento violino i diritti dell'opposizione. Il disegno di legge, infine, prefigura la possibilità che l'opposizione dia vita ad un vero e proprio "governo-ombra", la cui disciplina è rinviata ai Regolamenti parlamentari. Peraltro, gli autori del testo preferiscono la denominazione di Consiglio dell'opposizione (già usata nel ddl A.C. 3013, di iniziativa dell'on. Armaroli), per evitare che nell'opinione pubblica si generi confusione tra il governo ombra e quello "effettivo", e non configurano tale organismo come una struttura indefettibile, in quanto attribuiscono al Presidente dell'opposizione la facoltà di istituire il Consiglio, qualora lo ritenga utile.

Accanto e in connessione alla disciplina dell'opposizione, il disegno di legge prevede alcune norme di garanzia, innanzitutto quelle relative ai quorum.

Il testo innalza i quorum necessari per modificare le regole comuni, al fine di bilanciare gli effetti del maggioritario, evitando possibili forme di "dittatura della maggioranza": per l'adozione e la modifica del regolamento della Camera dei deputati si richiede, infatti, la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti (art. 2). Viene parimenti innalzato il quorum per la sola revisione della prima parte della Costituzione, differenziandola così dalla parte ordinamentale, sulla scia delle più recenti esperienze costituzionali occidentali: per arginare il rischio che le revisioni della seconda parte ledano surrettiziamente i principi fondamentali, si attribuisce a un quarto dei membri di una Camera la possibilità di presentare ricorso alla Corte costituzionale, entro quindici giorni dalla seconda deliberazione (art. 8). Diversa la soluzione adottata per il quorum di elezione del Presidente della Camera (art. 1): si richiede, infatti, la sola maggioranza assoluta, sul presupposto che ogni ipotesi di maggioranze più ampie, in questo caso, incentiverebbe pratiche di tipo consociativo tra le forze politiche e comporterebbe il rischio di paralisi istituzionale, qualora tali soluzioni non siano facilmente raggiungibili.

Infine, vi sono da segnalare le norme che riformano il referendum abrogativo nella direzione di adeguare l'istituto al nuovo sistema politico maggioritario, restituendogli efficacia di contropotere rispetto alle decisioni assunte dalla maggioranza parlamentare. In modo particolare tale obiettivo viene legato all'abbassamento del quorum di partecipazione o in relazione al peso effettivo dei cittadini c.d. politicamente attivi (cioè calcolando il quorum sulla metà più uno dei partecipanti alle precedenti elezioni politiche), ovvero, prevedendo che i Sì, per prevalere, oltre che superare i No, debbano essere pari almeno al 25% degli aventi diritto al voto (art. 5).

Le restanti norme prevedono:

- lo spostamento in via d'appello alla Corte costituzionale della verifica dei poteri parlamentari (art. 4);
- il diritto, riconosciuto a un quarto dei membri di ciascuna Camera e al Presidente dell'opposizione, di richiedere una deliberazione parlamentare urgente su accordi o trattati internazionali prima della loro sottoscrizione da parte del governo (art. 6);
- la costituzione di commissioni d'inchiesta su richiesta di almeno un quarto dei componenti di ciascuna Camera, con l'attribuzione di diritto della scelta del Presidente all'opposizione qualora i richiedenti appartengano alla maggioranza parlamentare (art. 7).

* Dottoranda in diritto pubblico dell'economia, Università di Roma La Sapienza - martini.chiara@libero.it