

Note critiche (e propositive) in merito ad un disegno di legge per "giuridicizzare" l'opposizione parlamentare

di Pier Luigi Petrillo *

(7 novembre 2002)

1.\ Qualche giorno fa è stato assegnato alla Commissione Affari Costituzionali del Senato un disegno di legge di revisione costituzionale (il n. 1662, presentato dai Sen. D'Amico, Tonini, Morando ed altri) recante "*Norme per la stabilizzazione della forma di governo intorno al primo ministro e per il riconoscimento di uno Statuto dell'opposizione*" (per una prima analisi del ddl mi permetto di rinviare al mio intervento in www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache).

Il disegno di legge, come è evidente fin dal titolo, ruota intorno a due punti cardine: il governo e l'opposizione. E' su questo secondo punto che desidero soffermarmi (per quanto attiene il primo basti ricordare la previsione dell'elezione diretta del Premier, l'obbligo per il Presidente della Repubblica di affidare l'incarico al leader della coalizione vincente, la fiducia presunta al governo da parte delle Camere, la trasformazione del Senato in qualcosa di diverso ma non politico né "regionale").

Il DdL in parola costituisce un ottimo spunto per ragionare intorno al tema dell'opposizione.

Partendo dalle norme in esso contenute, possiamo individuare tre questioni fondamentali: *quella* relativa alla nozione di opposizione, *quella* relativa alla nomina e ai poteri del leader dell'opposizione; e *quella* relativa alle (presunte) prerogative riconosciute all'opposizione.

2.\ Dal dettato dell'art. 1 del ddl (che introduce l'art. 58bis in Costituzione) è possibile rintracciare una nozione di "opposizione": posto un sistema elettorale basato su più liste di coalizione collegate ciascuna ad un candidato Primo Ministro, l'opposizione è costituita da tutti i "*deputati non collegati al Primo Ministro*".

Se traducessimo tale formula nella realtà politica attuale, avremmo un unico blocco di opposizione formato da Ulivo più Rifondazione comunista, più Lista Di Pietro, più Radicali a vario titolo, più minoranze linguistiche, più autonomisti di diverso genere, più non allineati. Soggetti politici (alcuni dei quali siedono anche in Parlamento) che *potenzialmente uniti contro* il governo in carica, non per questo in grado di dare vita ad *una opposizione unica*, tant'è che alle scorse elezioni erano presenti con simboli propri ed indipendenti l'uno dall'altro.

La presenza di più opposizioni, d'altronde, non è un fattore anomalo nei sistemi competitivi. Si pensi a quello britannico, dove, accanto al partito conservatore vi sono altri partiti di opposizione al governo laburista: liberal democratici, indipendentisti irlandesi, autonomisti scozzesi e gallesi, ecc. . Si tratta, allora, di distinguere tra "*l'Opposizione*" (ovvero, usando un'espressione britannica, l' Opposizione con la "O" maiuscola) e "*le opposizioni*". Alla prima si riconosceranno prerogative (e doveri); alle seconde solo l'esercizio limitato di alcune facoltà. E ciò in virtù del fatto che solo la prima può "sfidare" realisticamente il governo in carica e proporsi quale alternativa possibile, data la maggiore consistenza numerica. L'Opposizione (quella con la "O" maiuscola) non sarà, perciò, costituita da tutte le parti estranee alla maggioranza di governo, bensì dalla coalizione (o partito) numericamente più consistente tra quelle sconfitte alle elezioni politiche. Solo in tal modo, definendo unitariamente l'Opposizione, è possibile attribuire ad essa l'esercizio della "*funzione oppositoria*" (che, secondo la nota formula del Mortati, "*si concentra nell'attività, che sotto un aspetto può dirsi negativa, di critica e controllo dell'operato della maggioranza, e sotto un altro positiva di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato*").

3.\ Il Leader (o Capo) dell'opposizione, di conseguenza, *non* sarà eletto *da tutti* i deputati non collegati al Primo Ministro, *ma solo da quei deputati* iscritti al gruppo-coalizione non collegato al Primo Ministro e numericamente più consistente

(rispetto agli altri gruppi non collegati). Ed è a questo punto che deve essere sollevata *una questione fondamentale* che meriterebbe ben più ampia trattazione. Ci si riferisce al tema della *modalità di costituzione dei gruppi parlamentari*. Sia alla Camera che al Senato si assiste ad una profonda divergenza tra la realtà elettorale e quella parlamentare. Vale a dire: mentre *sul piano elettorale* sono presenti coalizioni politiche sempre meno meri cartelli elettorali e sempre più veri e propri soggetti politici autonomi (vedi in dottrina, prima di e per tutti, le ricerche coordinate dal prof. De Cesare dal titolo "La coalizione come soggetto politico autonomo" in corso di pubblicazione nei *Quaderni del Seminario di Studi e ricerche in diritto parlamentare, 2002*), *sul piano parlamentare* le coalizioni sono completamente sconosciute a vantaggio della tradizionale (e superata) forma partitica. In sostanza mentre alle elezioni si presenta la coalizione, in Parlamento c'è il partito (ed è questo che riceve finanziamenti pubblici), con effetti disastrosi per l'opposizione. Ed infatti se per la maggioranza di governo vale come collante sia la gestione del potere politico sia la necessaria condivisione di un programma da attuare, per l'opposizione tale collante dovrebbe essere dato dalla futura e potenziale gestione del potere che risulta, però, essere impossibilitata anche per la mancanza di una *adeguata organizzazione dell'alternanza*. Come costruire la coalizione dell'alternanza se, per i regolamenti parlamentari, tale coalizione non esiste? Ecco qual è la questione fondamentale che può essere solo accennata: *la forma dell'organizzazione parlamentare dell'opposizione*. Prima ancora di ogni dibattito tecnico (shadow cabinet, consiglio dei saggi, portavoce unico, cabina di regia, ecc...), va risolto il nodo della costituzione dei gruppi. Non potrà esserci una seria organizzazione parlamentare dell'opposizione se continueranno ad essere rappresentati in Parlamento i singoli partiti e non le coalizioni, in un sistema politico sempre più chiaramente bipolare.

Solo dopo aver compiuto tale riforma, e dopo aver specificato a quale "opposizione" ci si riferisce (per noi: quella maggioritaria tra le coalizioni "perdenti"), si potrà compiere il passo successivo e cioè definire *come* eleggere il Capo dell'Opposizione. L'art. 1 del ddl in parola, introducendo l'art. 58 bis nella Costituzione, al suo comma quinto, sembra supporre l'avvenuta modifica in tal senso dei regolamenti parlamentari o quanto meno di quello della Camera, laddove dispone che spetta a quest'ultimo disciplinare le modalità di elezione del Capo dell'Opposizione (sottintendendo che sia già risolta la questione del *chi elegge chi*). Meglio sarebbe stato, forse, essere, su questo punto, più chiari evitando rinvii a fonti subordinate.

4.\ Definiva l'Opposizione con la "O" maiuscola e scelto il suo Leader, spetterà a costui indicare come organizzare l'opposizione parlamentare (ed a mio avviso è ottima la previsione del ddl secondo cui *"i regolamenti delle Camere disciplinano la partecipazione ai lavori dei componenti del governo ombra, ove questo sia costituito dal Capo dell'opposizione"*), anche se problematica la "costituzionalizzazione" della sola formula dello "shadow cabinet"). Ma soprattutto dovrebbe essere il Leader a decidere se e quando attivare le prerogative riconosciute all'Opposizione e che formerebbero il c.d. "Statuto". Così non è, però, stando alle norme contenute nel ddl in parola. Se *da un lato* il ddl riconosce al solo leader il potere di convocare la Camera dei deputati, di intervenire nel dibattito ogni qual volta prende la parola il Primo Ministro e con tempo equivalente, di essere consultato dal Presidente della Repubblica -d'intesa col Primo Ministro- in caso di emergenza interna e internazionale, di godere di specifiche dotazioni materiali e finanziarie (art. 1ddl che introduce l'art. 58bis commi 6,7 e 8); *dall'altro* si prevede che spetti ad $\frac{1}{4}$ qualsiasi di deputati o senatori "qualsiasi" poter ricorrere alla Corte costituzionale per violazione della Costituzione avverso un qualsiasi ddl approvato in via definitiva ancora da promulgare (art. 2 ddl che modifica art. 73 Cost.), ovvero istituire una commissione d'inchiesta (art. 3 ddl che modifica art. 82 Cost.).

Siamo in presenza di una *contraddizione evidente*. Infatti *da una parte* si dichiara di voler riconoscere e "giuridicizzare" lo Statuto dell'Opposizione e si cerca di tratteggiare la figura di un possibile Leader; *dall'altra* si attribuisce l'esercizio di due poteri fondamentali (ricorso costituzionale e commissione d'inchiesta) *non* all'Opposizione, *non* al Capo dell'Opposizione, *ma* ad un gruppo qualsiasi (non politicamente qualificato ed anzi numericamente "squalificato") di deputati o senatori (magari anche della stessa maggioranza!).

5.\ A questo punto si deve ritornare all'inizio del discorso.

E' fondamentale capire cosa si intenda per opposizione. Una volta compreso, bisognerà *in primo luogo* aggiornare le norme sulla costituzione dei gruppi parlamentari alla nuova realtà delle coalizioni, riconoscendo diritti e doveri a quel gruppo-coalizione parlamentare numericamente più consistente tra i gruppi non collegati al Primo Ministro. *In secondo luogo* è essenziale che delle prerogative riconosciute sia titolare solo l'Opposizione per c.d. "ufficiale", pur assicurando

spazi (ridotti ma non nulli) alle altre forze di opposizione. E ciò anche perché altrimenti si rischia di non rendere visibile il progetto alternativo dell'Opposizione ufficiale e anzi di confonderlo con quello delle altre forze non collegate al Primo Ministro (magari anti-sistema o ostruzionistiche per principio). Per di più alcune di queste prerogative -come il ricorso alla Corte costituzionale- se attribuite *indiscriminatamente* ad una quota non politicamente qualificata di deputati o senatori, potrebbero arrecare gravi danni al sistema politico ed istituzionale. Effetti diversi, invece, se tali prerogative fossero riconosciute a soggetti qualificati -come l'Opposizione ufficiale- e rese attivabili da parte di individui che godono di uno status giuridico speciale -come il Capo dell'Opposizione ufficiale. Il ricorso costituzionale, ad esempio, magari limitato nell'oggetto, potrebbe diventare uno strumento estremo di difesa dei valori costituzionali (e primi fra tutti quelli attinenti alla "funzione oppositoria") evitando di trasformarsi in arma ordinaria di ostruzionismo sistematico. E ciò anche perché si farebbe leva sul senso di responsabilità del Capo dell'Opposizione che è candidato a governare il paese ed ha tutto l'interesse a non attivare procedure gravose se non assolutamente necessarie (ragionando come se fosse già al governo).

Un vero *Statuto dell'Opposizione*, dunque, ridefinendo le norme per la costituzione dei gruppi parlamentari, prevedendo diritti e doveri per una Opposizione unitariamente intesa (*ufficiale, parlamentare, alternativa ed unica* secondo la terminologia britannica), avrebbe l'effetto, tra gli altri, di *responsabilizzare l'Opposizione*, il suo leader, le sue componenti, e, di conseguenza, di *"stabilizzare" il governo stesso*. L'obiettivo ultimo che si potrà così raggiungere -sottinteso nello stesso ddl in parola- è quello, fondamentale, di riattribuire al Parlamento il ruolo di arena principale del dibattito, del confronto e del controllo politico. Un Parlamento, di conseguenza, più forte proprio perché sede principale della preparazione dell'alternanza politica.

* dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Siena