Non basta il riconoscimento costituzionale dei diritti delle opposizioni

di Giuliana Giuseppina Carboni *

In attesa che il progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione (AS 2544) concluda l'iter della prima deliberazione, può essere utile iniziare a riflettere sulle concrete prospettive che si aprono nel nostro ordinamento alla realizzazione del c.d. statuto dell'opposizione.

Una prima riflessione riguarda l'opportunità di affidare alla Costituzione la disciplina della materia, in controtendenza rispetto a quanto avviene nel resto del Continente europeo, ma a conferma di un orientamento che sul piano interno sembra registrare un generale consenso. La scelta è condivisibile, perché, se è vero che la più compiuta istituzionalizzazione dell'opposizione ad opera del parlamentarismo inglese è il frutto di una serie di *Acts*, dell'incessante operare delle *Conventions of Constitutions*, dei regolamenti parlamentari e dei *Parliamentary Parties*, è lecito proporre che la trasposizione italiana dell'istituto debba avvenire con gli strumenti propri del nostro parlamentarismo, che si basa essenzialmente sulla Costituzione e sui regolamenti parlamentari.

Molto più complessa appare la questione delle modalità di costruzione dello statuto dell'opposizione, attorno alla quale si sono formati due diversi orientamenti.

Da una parte si osserva che il rafforzamento del potere della maggioranza, realizzato dalla riforma della legge elettorale, esige l'adeguamento delle disposizioni che prevedono *quorum* di garanzia delle minoranze, pensate per un Parlamento eletto su base proporzionale, e l'introduzione *ex novo* di alcuni diritti delle opposizioni, quali quello di presiedere le Commissioni di controllo e garanzia, di ottenere l'istituzione di una Commissione d'inchiesta o di adire direttamente la Corte costituzionale per la verifica di costituzionalità delle leggi approvate dalla maggioranza. Rientra in questo primo orientamento la proposta contenuta nel progetto della Commissione Bicamerale per le riforme istituita nella XIII legislatura e quella recentemente formulata dal centrosinistra (c.d. bozza Amato) in risposta all'iniziativa di legge di revisione costituzionale del Governo.

Dall'altra parte si prende atto della torsione maggioritaria del parlamentarismo e si sostiene l'opportunità di riconoscere i diritti delle opposizioni di fare valere ed esporre le proprie posizioni, attraverso la previsione di apposite riserve di tempo o di altri istituti da inserire nel procedimento decisionale delle assemblee legislative. Ma si nega allo stesso tempo la necessità di elevare i *quorum* previsti dalla Costituzione a tutela delle minoranze, che renderebbero eccessivamente complicata la deliberazione e limiterebbero oltremisura il potere della maggioranza. Appartiene a questo secondo orientamento il progetto governativo all'esame del Senato, che riprende quasi integralmente il testo varato dalla Commissione Bicamerale per le riforme, dal quale è stata espunta però l'attribuzione al regolamento della Camera della competenza a disciplinare la designazione dei Presidenti delle Commissioni di controllo o di garanzia e la previsione di innalzamento del sistema dei *quorum*.

Questa proposta è ben lontana dal configurare uno statuto dell'opposizione assimilabile a quello del modello Westminster, al quale vorrebbe ispirarsi, sia in considerazione dell'assenza di una figura di opposizione ben definita, sia per il ruolo che viene attribuito all'opposizione.

Lo statuto dell'opposizione inglese è nato storicamente in un contesto parlamentare nel quale avviene effettivamente il riconoscimento alla maggioranza di ampi poteri di decisione, che vengono controbilanciati dalla possibilità dell'Opposizione, rappresentata dal partito di minoranza più consistente, di criticare la stessa e di proporre un'alternativa credibile al governo, piuttosto che da poteri procedurali, che ostacolano l'assunzione delle decisioni e costringono la maggioranza alla mediazione. Ma il buon funzionamento del sistema è reso possibile dalla cultura politica che sostiene quel modello, che poggia su una tradizionale prudenza della maggioranza nel far uso del suo potere e nel rispetto dell'avversario.

Nella proposta del Governo il concetto di opposizione rimane indefinito e viene adottata una soluzione "minimalista", consistente nel riconoscimento delle opposizioni (al plurale) e nella costituzionalizzazione del principio che alle opposizioni debbano essere riconosciuti spazi di tempo per la presentazione di proprie iniziative. Una soluzione che confonde la funzione dell'opposizione con la funzione di tutela delle minoranze e rivela la sopravvivenza di elementi

propri della cultura garantista, che si basa sul timore dell'avversario.

Se manca una definizione unitaria dell'opposizione si vanifica l'efficacia della relativa funzione, che si risolve nelle attività concorrenti delle molte opposizioni e si tradisce l'essenza dello statuto dell'opposizione, il quale racchiude in sé l'idea dell'esistenza di una figura soggettiva che si distingue dalla/e minoranza/e, alla quale vengono riconosciuti particolari prerogative per svolgere stabilmente la funzione di critica e controllo del Governo.

Un tentativo di definizione soggettiva dell'opposizione è stato abbozzato nel progetto di legge Tonini, di revisione costituzionale, presentata all'inizio della XIV legislatura, che prevede l'elezione del Capo dell'opposizione da parte dei deputati non collegati al Primo Ministro, al quale vengono riconosciuti una serie di diritti e prerogative, e *in primis* la possibilità di costituire un "governo ombra", rinviando per l'attuazione di questi istituti ai regolamenti parlamentari. Lo sforzo pur apprezzabile di definire l'opposizione è affidato però a una procedura, l'elezione del capo dell'opposizione da parte di tutti i deputati dei partiti di minoranza, che non permette di distinguere l'opposizione in senso proprio dalle minoranze. Nel contempo il progetto punta all'introduzione di una serie di istituti di garanzia, tra i quali il ricorso alla Corte costituzionale, la costituzione di Commissioni d'inchiesta parlamentare anche con il solo voto dell'opposizione e l'innalzamento del *quorum* di revisione.

Gli ultimi sviluppi del processo di riforma lasciano intravedere la possibilità che si giunga a una definizione soggettiva dell'opposizione, dal momento che il testo di riforma licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali il 16 gennaio 2004 prevede, in aggiunta alla proposta iniziale del Governo, che il regolamento della Camera stabilisca le modalità di elezione e i poteri del Capo dell'opposizione e riservi ai gruppi di opposizione la Presidenza delle Commissioni, diverse da quelle di cui all'articolo 72, primo comma, delle Giunte e degli organismi interni, cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia (art. 8).

Si tratta di una innovazione che va nella giusta direzione ma ancora è insufficiente per configurare un'unica opposizione in un contesto, come quello italiano, dove sono presenti una pluralità di partiti di minoranza.

In conclusione, il riconoscimento dei diritti delle opposizioni non basta a costruire uno statuto dell'opposizione alternativa, come dimostra la prassi parlamentare relativa alle disposizioni regolamentari che dispongono che una porzione di tempo di lavoro della Camera sia riservata alle opposizioni, la cui interpretazione è stata spesso occasione di scontro tra gruppi di maggioranza e di opposizione. Occorre tracciare un profilo del soggetto e della funzione di opposizione che orientino la/e Camera/e ad adeguare la propria organizzazione alle esigenze della democrazia dell'alternanza.

Per raggiungere questo risultato mi pare che siano possibili due strade: procedere a una riforma dei gruppi parlamentari che tenga conto delle "coalizioni", in modo da rappresentare in Parlamento la coalizione di maggioranza e quella di opposizione; vincolare i partiti della coalizione che perde le elezioni a una "opposizione di legislatura", prevedendo ad esempio che il leader della coalizione che perde le elezioni diventi il capo dell'opposizione (ed eventualmente crei il suo governo ombra) e abbia una serie di prerogative, quali il diritto di intervenire in Aula con un tempo equivalente a quello del Premier o di essere consultato in determinati casi. Queste prerogative verrebbero meno se questi viene "sfiduciato" e fino a quando non venga eletto, con le modalità stabilite dal regolamento della Camera, un nuovo Capo dell'opposizione.

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Sassari - carboni@uniss.it