

**Questioni di asimmetria e bilanciamento nel progetto di revisione costituzionale.
Lo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare**

(estratto del documento depositato presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in occasione della audizione del 17 giugno 2004)

di Angelo Rinella *

Sommario: 1. Cenni introduttivi sull'impianto del progetto di revisione. - 2. Le garanzie costituzionali a tutela della coerenza del sistema tra "premierato" e principio federale. - 3. La funzione di opposizione nel progetto di revisione costituzionale. Alcune ipotesi integrative. - 3.1. I tratti della modellistica di riferimento. - 3.2. Linee propositive. - 3.2.1 La formalizzazione costituzionale dell'opposizione parlamentare. - 3.2.2. Innalzamento del quorum previsto dall'art. 138 in tema di revisione della Costituzione. - 3.2.3. La partecipazione alla designazione degli organi di garanzia costituzionale; in particolare l'elezione dei giudici costituzionali (rinvio). - 3.2.4. Ulteriori "tasselli" per uno statuto costituzionale dell'opposizione.

1. Cenni introduttivi sull'impianto del progetto di revisione.

Non fa eccezione alla tradizione dei processi di revisione costituzionale degli ordinamenti di democrazia liberale il caso italiano più recente. Il riferimento è al progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo il 17 ottobre 2003 e per ora approvato, con modifiche, dal Senato il 25 marzo 2004 articolando un impianto di innovazioni per quaranta articoli della seconda parte della Carta costituzionale e tre articoli appartenenti a leggi costituzionali diverse[3].

Non fa eccezione alla tradizione, dicevo, che una revisione costituzionale profonda ed estesa porti con sé una congerie di interrogativi, dubbi e incertezze, legati alle aspettative che nel tempo (un tempo lungo diverse legislature) si sono andate formando.

Tali aspettative, generalmente omogenee ma quasi mai uniformi, imporrebbero risposte capaci di tradurre quelle stesse aspettative in vincoli giuridici così stringenti da neutralizzare le variabili dei comportamenti degli attori dell'arena politica.

Il punto è che, per usare le parole di James Bryce, "una costituzione rigida ben redatta si limiterà all'essenziale e lascerà che molti dettagli vengano definiti successivamente dalla legislazione ordinaria e dalla prassi"[4]. La questione sta dunque nel saper discernere l'essenziale, vale a dire quella matrice unitaria che sta alla base dell'ordine di valori e principi condivisi dai membri della società civile, e nel saperlo rivestire di quei tratti giuridici che sono propri del linguaggio costituzionale.

Dopo di che resterà pur sempre un'area, più o meno vasta, di incertezze e insoddisfazioni riguardo alle aspettative inversamente proporzionale al grado di condivisione della matrice unitaria.

Non fa eccezione, dunque, il recente ed ennesimo caso di progetto di revisione della nostra Costituzione.

Esso esprime sostanzialmente due aspettative, che certamente non sono state originate da questa legislatura: la ricerca di un assetto della forma di governo parlamentare intesa ad assicurare una maggiore stabilità dell'indirizzo politico; il completamento di un percorso già avviato nel senso dell'attuazione del principio federale nell'ordinamento costituzionale italiano.

Ci si potrà pure interrogare sulla effettiva necessità di dare, oggi, alla nostra forma di governo regole costituzionali più stringenti riguardo alla leadership dell'indirizzo politico, quando gli effetti della scelta a favore di un sistema maggioritario

compiuta da circa un decennio hanno già dato diverse manifestazioni di sé. Così come ci si potrebbe chiedere se sia davvero viva l'aspirazione verso una repubblica federale; aspirazione che indurrebbe – in controtendenza rispetto alle principali esperienze federali - a costruire un sistema federale per dissociazione piuttosto che per associazione e che non avvertirebbe alcuna necessità di una pausa di riflessione di fronte alle oggettive difficoltà registrate in sede di attuazione del nuovo Titolo V.

Fatto sta che le due aspettative su indicate vengono da lontano e le risposte formulate non sembrano patrimonio originario di una sola parte politica[5].

Desta invece perplessità e preoccupazione, lo stile con il quale è stato condotto il dibattito fra le parti politiche. Non si tratta – come è ben stato messo in rilievo da Sergio Bartole, Presidente dell'AIC[6] - dello stato d'animo di chi confonda lo studio del diritto costituzionale con il culto della Costituzione; né della preoccupazione di chi – come a suo tempo il procuratore di Stato von Kirschmann[7] - avverta il pericolo di veder crollare interi scaffali di biblioteca per effetto di un tratto di penna del legislatore. Lo stile di condotta politica cui l'osservatore ha sin qui assistito sembra ispirarsi al clima della contrapposizione di principio tra i diversi schieramenti e, all'interno degli stessi, alla pratica della negoziazione sistemica su questioni nodali. Il risultato sul piano della coerenza e della tecnica legislativa non può che lasciare a desiderare.

Infine, un'ultima osservazione: è noto come la scienza del diritto costituzionale abbia costruito nel tempo proprie categorie e modelli di riferimento. Pur senza ascrivere a questo o quel modello valenza precettiva, non sembra tuttavia proprio del ruolo del cultore del diritto costituzionale limitarsi ad offrire quelle prospettive o linee di percorso suscettibili di incontrare il gradimento del "principe" e che, appunto per tale ragione, risultano fattibili.

2. Le garanzie costituzionali a tutela della coerenza del sistema tra "premierato" e principio federale.

La prospettiva delle garanzie costituzionali che si intende assumere nel guardare al progetto di revisione costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato (AS2455), richiede qualche parola di delimitazione dell'angolo di visuale.

Tra le finalità che maggiormente danno segno di sé nel progetto di revisione in esame, come si è già accennato, ve ne sono due: dare alla forma di governo assetto e strumenti idonei a assicurare una maggiore stabilità dell'indirizzo politico; incrementare, se non proprio portare a compimento, il processo di federalizzazione dell'ordinamento costituzionale attraverso l'istituzione di un Senato federale.

Tali finalità, tuttavia, pongono sul tappeto l'esigenza di introdurre contestualmente in Costituzione alcuni strumenti di garanzia intesi ad assicurare la coerenza del sistema.

Quanto alla prima delle finalità indicate, l'affermazione di una forma di governo parlamentare del Premier richiederebbe una nitida delineazione della funzione costituzionale dell'opposizione parlamentare attraverso la formulazione di uno "statuto costituzionale dell'opposizione".

Quanto poi alla seconda delle finalità, l'esperienza costituzionale comparata mostra – tra le altre cose - che l'attuazione del principio federale mentre, da un lato, non può prescindere dalla istituzione di una seconda Camera realmente rappresentativa delle istanze delle autonomie politiche sub-statali; dall'altro, non sembra possa tracciare i cromosomi del proprio dna facendo ricorso ad una composizione "federale" della Corte costituzionale, dando con ciò segnali di voler assumere una prospettiva del rapporto Stato-Regioni di tipo conflittuale, piuttosto che cooperativo.

In entrambi i casi ciò che andrebbe garantito in Costituzione è proprio la coerenza delle innovazioni con il sistema delineato nei suoi architravi dalla stessa Carta costituzionale.

Per cui, uno statuto costituzionale dell'opposizione sarebbe destinato a rafforzare e garantire l'impianto democratico del

sistema; una Corte costituzionale libera da ogni vincolo, ancorché tacito, di “rappresentanza” della prospettiva regionale varrebbe a confermare il primato della Costituzione della quale essa è custode.

3. La funzione di opposizione nel progetto di revisione costituzionale. Alcune ipotesi integrative.

3.1. I tratti della modellistica di riferimento.

Il progetto di revisione in esame offre alcuni spunti interessanti in ordine ad una ipotesi di statuto costituzionale dell'opposizione. L'impressione, tuttavia, è che si tratti di misure quanto meno timide rispetto alla decisa affermazione del ruolo del Primo ministro e dunque non sufficienti a determinare un contrappeso all'asse Primo ministro-Governo-maggioranza.

Il nucleo forte di tali misure è rinvenibile nel nuovo art. 64, comma 4, Cost. in base al quale spetta al regolamento della Camera dei deputati garantire, insieme alle prerogative del Governo e della maggioranza, i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare. Dunque, un rinvio alla disciplina del Regolamento il quale è approvato - in ogni sua parte - con la maggioranza dei 3/5 dei voti espressi e comunque con un quorum non inferiore alla maggioranza assoluta (207) dei componenti (412) l'Assemblea (maggioranza assoluta richiesta già oggi dalla Costituzione vigente). Dunque una disciplina dei diritti dell'opposizione rimessa sostanzialmente nelle mani della maggioranza.

Più in dettaglio, a mo' di riserva del regolamento rinforzata, la stessa disposizione costituzionale indica alcuni dei contenuti necessari del regolamento: a) la necessità che si disponga in ordine alle modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni, con riserva dei tempi e previsione di un voto finale; b) le modalità di elezione e i poteri del Capo dell'opposizione; c) la riserva ai deputati dell'opposizione della Presidenza delle Commissioni, delle Giunte e degli organismi interni cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia.

Se si ha presente la modellistica costituzionale in tema di opposizione parlamentare in regime maggioritario, non potrà non osservarsi quanto segue.

In primo luogo, la necessità di assegnare agli spazi riservati all'opposizione quelle condizioni e quel rilievo che consentano all'opposizione stessa di costruire e offrire all'opinione pubblica puntualmente la prospettiva dell'alternanza.

In secondo luogo, la costituzionalizzazione del leader dell'opposizione potrebbe restare priva di effetti se non fosse contornata di quegli strumenti idonei a farne il primo candidato alla futura carica di Primo ministro. A tale proposito, se da un lato sembra opportuna – stante il quadro ancora assai articolato degli attuali schieramenti politici nel nostro paese – la previsione di un leader dell'opposizione eletto, il quale potrebbe non coincidere con il leader dello schieramento che ha ottenuto il maggior numero di voti dopo la coalizione vincente le elezioni. Dall'altra, proprio questa circostanza potrebbe costituire un elemento di debolezza dello stesso leader: non è infatti sempre agevole indicare all'inizio della legislatura nella quale si sono perse le elezioni chi sarà il proprio candidato alla poltrona di Primo ministro delle prossime elezioni.

In terzo luogo, l'attività di controllo (in tutte le sue manifestazioni) sulla politica del Governo deve essere realmente e saldamente nella disponibilità dell'opposizione.

Sicché, anche l'innalzamento da un decimo a un quinto dei componenti la Camera del numero di deputati necessario a sottoscrivere la mozione di sfiducia (nuovo art. 94, comma 3, Cost.), sembra essere nel senso dell'affievolimento della

efficacia degli strumenti di controllo, quanto meno – come in questo caso – sotto il profilo della capacità di impulso.

Ora, tutte queste considerazioni portano al regolamento della Camera dei deputati che resta sostanzialmente nella disponibilità della maggioranza, mentre si sarebbe potuto prevedere quorum più elevati, quanto meno proprio in relazione alle disposizioni regolamentari recanti lo statuto giuridico dell'opposizione.

Ora, passando alle considerazioni propositive, deve ricordarsi che lo statuto giuridico dell'opposizione è generalmente costituito dal complesso di regole giuridiche, scritte e non scritte, che determinano e disciplinano un insieme di diritti, potestà, doveri, competenze e mezzi attraverso i quali le minoranze che integrano il soggetto politico "opposizione parlamentare", sono messe in grado di assolvere la propria funzione costituzionale.

Ci si chiede, allora, se non si possano individuare alcune norme a livello di costituzione che, pur se non espressamente riferite all'opposizione parlamentare, traccino tuttavia le linee di fondo della funzione costituzionale di opposizione. Norme collocate a un livello gerarchico superiore, destinate – per loro stessa natura – a non andare incontro a quella variabilità e mutevolezza che caratterizza, almeno in alcuni sistemi, la normativa che ha per destinatari gli attori politici.

Disposizioni costituzionali, dunque, dalle quali trarre un sistema coerente di norme aventi ad oggetto elementi riconducibili, in modo diretto o indiretto, ad una funzione oppositoria politico-parlamentare; in altre parole, uno statuto costituzionale dell'opposizione.

In linea di principio, lo statuto costituzionale altro non sarebbe se non una parte del più ampio statuto giuridico dell'opposizione parlamentare. Al tempo stesso di tale statuto sono parte integrante quelle disposizioni le quali, ancorché prive del rango costituzionale, finiscono per essere costituzionalmente necessarie all'effettivo esplicarsi della funzione costituzionale dell'opposizione.

Un'utile schema di articolazione dello statuto costituzionale dell'opposizione sembra possa essere ricondotto alla dicotomia strutturale dell'opposizione; vale a dire, la componente organica e la componente funzionale[8].

Percorrendo questa bipartizione, sono riconducibili alla componente organica dell'opposizione:

(a) le norme che sanciscono il riconoscimento della esistenza, della presenza dell'opposizione e/o delle minoranze politiche in seno agli organi parlamentari;

(b) le norme che hanno riguardo, in senso garantista, all'attività e alla partecipazione dell'opposizione alla vita dell'assemblea parlamentare e, più in generale, al dibattito politico (si pensi, ad esempio, alla riserva di legge).

Appartengono a questa sfera i diritti politici e i meccanismi di garanzia della par condicio tra gli attori del sistema;

(c) in particolare, i meccanismi destinati a garantire la rappresentanza di minoranze politiche in seno agli organi dell'apparato istituzionale, sia attraverso la previsione di maggioranze qualificate o rinforzate per l'elezione dei titolari; sia attraverso meccanismi di elezione che assicurino negli organi collegiali un minimo di pluralismo;

(d) la disciplina degli istituti che hanno, tra i loro fini, quello di garantire il corretto svolgimento dei lavori assembleari nel rispetto delle prerogative delle minoranze politiche (si pensi al presidente dell'assemblea o ad altre figure istituzionali con ruoli arbitrali e di terzietà).

La componente funzionale, a sua volta, attiene al profilo dinamico o, se vogliamo, al protagonismo dell'opposizione parlamentare; protagonismo che si riflette in via primaria nella fase del procedimento, ma che deve lasciare il campo alla regola maggioritaria nella fase decisionale, salvo eventuali innalzamenti del quorum.

Sono ad ogni modo riconducibili a questa sfera:

(e) le disposizioni che mirano a consentire una qualche influenza delle minoranze nel processo decisionale[9], quando si tratti di temi di particolare rilievo costituzionale. In genere, vengono attivati meccanismi che prevedono innalzamento del quorum rispetto alla regola della maggioranza semplice o relativa;

(f) le norme che investono la minoranza di opposizione di alcune rilevanti potestà, vale a dire, poteri esercitabili autonomamente e suscettibili di produrre effetti giuridici unilateralmente. Naturalmente questi effetti sono circoscritti alla fase di iniziativa o di impulso del procedimento.

In questa categoria sono a loro volta usualmente riconducibili alle tipiche funzioni parlamentari (produzione legislativa, controllo e, in Si tratta, per lo più, dunque, di potestà proceduralmente vincolanti, esercitabili da minoranze qualificate, dotate cioè di una certa capacità oppositoria.

Tali potestà sono a loro volta suscettibili di essere distinte secondo una duplice prospettiva:

(1) le potestà che attivano procedimenti destinati a svolgersi e a risolversi nell'ambito dell'assemblea parlamentare;

(2) ovvero, potestà che si traducono in istanze dell'opposizione rivolte a soggetti istituzionali terzi rispetto all'arena assembleare, di fronte ai quali viene così a instaurarsi un procedimento. Naturalmente, spetterà ai soggetti investiti adottare la decisione a chiusura del procedimento; decisione i cui effetti sono destinati a prodursi nella sfera dell'indirizzo politico di maggioranza. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla potestà di minoranze d'opposizione di rivolgersi al giudice costituzionale per promuovere un giudizio di legittimità; oppure, alle procedure di referendum che l'opposizione può attivare, a seconda della tipologia referendaria, direttamente o indirettamente.

E' appena il caso, poi, di far rilevare che le norme costituzionali riconducibili allo statuto dell'opposizione sono a loro volta strettamente correlate in modo sistemico ad altre, anch'esse costituzionali, recanti principi e regole in qualche modo funzionali o strumentali allo statuto.

Si pensi ai limiti alla revisione costituzionale, alla inviolabilità di talune situazioni giuridiche soggettive; la stessa rigidità della costituzione e gli strumenti predisposti a presidio della stessa rigidità fanno sistema con le disposizioni dello statuto costituzionale dell'opposizione.

Potrebbe risultare superfluo, poi, ogni riferimento al principio di uguaglianza e alle altre disposizioni costituzionali che si pongono come presupposto necessario all'azione e all'articolazione organizzativa delle minoranze stesse (libertà personale, libertà di manifestazione del pensiero, libertà di riunione e di associazione, ecc.).

Inoltre, la previsione di tempi e scadenze al cui verificarsi vengono attivate meccanicamente procedure di verifica del consenso e della rappresentanza politica, attraverso dunque consultazioni elettorali o deliberazioni elettive, assicura al sistema democratico la capacità di rigenerarsi, senza soggiacere alla possibile tirannia della maggioranza. Si tratta, in buona sostanza, di un complesso di variabili di natura giuridico-istituzionale che rappresentano l'humus per uno statuto costituzionale dell'opposizione e, al tempo stesso, la rete connettiva che lega l'opposizione politico-parlamentare al contesto costituzionale in cui vive.

3.2. Linee propositive.

Assumendo ora toni più marcatamente propositivi in ordine al progetto di revisione costituzionale in esame, e tenendo conto che, tra l'altro, l'opposizione parlamentare deve principalmente concretizzarsi attraverso la "procedimentalizzazione" della funzione oppositoria in seno all'organo politico rappresentativo assembleare"[10], lo

statuto costituzionale dell'opposizione potrebbe assumere contorni meno vaghi se integrato come segue.

3.2.1 La formalizzazione costituzionale dell'opposizione parlamentare.

“L'opposizione parlamentare assolve una funzione costituzionale nel sistema di democrazia parlamentare. Essa rappresenta l'alternativa politica alla maggioranza di governo”

Potrebbe essere questo il tenore di una disposizione costituzionale intesa a formalizzare il ruolo dell'opposizione nel contesto delle regole costituzionali.

Evidentemente, non viene meno la constatazione secondo cui una siffatta formalizzazione sarebbe poca cosa se non fosse accompagnata da un serio armamentario di strumenti a disposizione dell'opposizione. Così come – d'altra parte – tali strumenti ben potrebbero assicurare la funzione di opposizione pur in assenza di una formalizzazione costituzionale.

3.2.2. Innalzamento del quorum previsto dall'art. 138 in tema di revisione della Costituzione.

A ben considerare, in un sistema democratico la costituzione stessa è lo statuto dell'opposizione parlamentare. Si tratta, naturalmente, di una affermazione di principio e, come tale, va modulata in senso dommatico.

Così, come il principio democratico pervade, negli odierni ordinamenti di matrice liberale, la costituzione in quanto “ossatura di una società politica organizzata mediante e secondo il diritto”^[11]; non v'è articolazione o giunto della stessa ossatura che, più implicitamente che espressamente, non finisca per toccare la sfera d'esistenza e di azione delle minoranze politiche di opposizione.

D'altronde, potrà risultare fin troppo elementare far rilevare che, come la costituzione è lo statuto dell'opposizione, lo è anche della maggioranza, in quanto le consente di governare nel rispetto dei diritti delle minoranze.

Suscita però non poche preoccupazioni il fatto che, proprio il progetto in esame, il quale si qualifica per apportare un'ampia modifica alla Costituzione vigente, rechi con sé una linea propositiva nel senso della attenuazione del grado di condivisione politica delle riforme costituzionali e a favore, invece, di una accentuazione maggioritaria proprio intorno ai tratti fondamentali della nostra democrazia.

Il nuovo art. 138 vede abrogato il terzo comma in base al quale il referendum costituzionale eventuale sarebbe comunque stato escluso se, in seconda deliberazione, Camera e Senato avessero approvato la legge di revisione costituzionale a maggioranza di due terzi dei rispettivi componenti.

Inoltre il secondo comma viene integrato dalla previsione del doppio quorum per la validità del referendum costituzionale, alla stregua di quanto già è previsto dall'art. 75 Cost. per il referendum abrogativo. Si stabilisce infatti che “nel caso in cui nella seconda votazione la legge sia stata approvata da ciascuna delle Camere con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti”, e nei termini stabiliti sia stata avanzata richiesta di referendum popolare, essa non è promulgata se non risulta approvata dalla maggioranza dei voti validi e “se non ha partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto”.

Le ragioni che sono state addotte a sostegno di questa modifica dell'art. 138 Cost. sono sostanzialmente riconducibili

alla volontà di consentire una pronuncia popolare ogni qual volta si ponga mano alla revisione costituzionale, escludendo che una maggioranza parlamentare forte per numero di seggi possa modificare la Costituzione senza il giudizio degli elettori.

Ora, l'intento di condividere con il corpo elettorale le scelte fondamentali scolpite nella Costituzione se da un lato appare profondamente apprezzabile, dall'altro non sembra tradursi esattamente nella prospettata modifica costituzionale.

In primo luogo, perché l'intervento del corpo elettorale resta comunque eventuale.

Peraltro, avendo introdotto il doppio quorum, una volta avviato il procedimento referendario l'esito del procedimento di revisione sarebbe del tutto affidato al numero dei partecipanti alla consultazione popolare. Condizione che può essere compresa per un procedimento ad effetti ablativi come il referendum abrogativo, ma che appare del tutto ingiustificata quando le vengano assegnati effetti preclusivi della revisione costituzionale approvata in Parlamento.

In secondo luogo perché non sempre un "sì" o un "no" sono sufficienti a esprimere pienamente e senza rischi di contraddizione la volontà dei cittadini. Risulterebbe davvero singolare che si facesse valere il limite della omogeneità del quesito per abrogare, con referendum, una legge ordinaria; mentre questo stesso limite non avrebbe alcun valore quando l'oggetto della consultazione popolare fosse la Costituzione.

Lo stesso progetto di revisione che si commenta, proprio per l'ampiezza della sua portata, difficilmente si presterebbe ad un voto univoco di conferma o meno[12].

In terzo luogo, perché il venir meno della previsione di un voto dei due terzi dei componenti ciascuna Camera dal testo della Costituzione determina una sostanziale attenuazione della tensione a ricercare anzitutto in Parlamento il più vasto consenso sugli emendamenti alla Carta costituzionale.

Dunque, il tenore della modifica dell'art. 138 Cost. sarebbe dovuto essere non tanto a favore della centralità della approvazione a maggioranza assoluta, ma dell'innalzamento significativo del quorum allo scopo di costruire in seno al Parlamento il più ampio consenso. Peraltro, una riconsiderazione del suddetto quorum avrebbe potuto essere anche piuttosto articolata.

Così, ad esempio, se da un lato, in linea generale, l'elevazione del quorum offre maggiori garanzie di partecipazione per l'opposizione assumendo così particolare rilievo nello suo statuto costituzionale; dall'altro, ulteriori meccanismi di aggravamento del percorso decisionale avrebbero potuto essere previsti per quelle revisioni costituzionali di ampia portata, come mostra l'esperienza di altri ordinamenti costituzionali[13]; oppure, per la modifica di quelle parti della Costituzione che più specificamente incidono sul riparto di competenze Stato-Regioni, attraverso una partecipazione più "pesante" del Senato federale e/o delle componenti rappresentative delle varie Regioni al suo interno (in altre parole, anche se a rischio di banalizzazione del problema, non dovrebbe essere possibile che il Parlamento approvi la riduzione da due a uno del numero minimo di senatori eletti in rappresentanza della Regione Molise (nuovo art. 57, comma 4, Cost.) senza l'espresso assenso dei rappresentanti della stessa in Senato) o delle stesse Regioni in via diretta (ad esempio prevedendo che la modifica costituzionale debba ricevere l'approvazione da parte almeno di una frazione dei Consigli regionali).

3.2.3. La partecipazione alla designazione degli organi di garanzia costituzionale; in particolare l'elezione dei giudici costituzionali (rinvio).

In linea generale, il mutamento del sistema elettorale in senso maggioritario ha determinato un più agevole raggiungimento – ove previsto – del quorum della maggioranza assoluta. Pertanto, l'innalzamento dei quorum previsti in Costituzione per l'elezione degli organi di garanzia se, da un lato, rappresenta un opportuno adeguamento alla transizione dal proporzionale al maggioritario; dall'altro, costituisce oggi una reale esigenza di garanzia costituzionale della funzione di opposizione.

La questione si pone, dunque, con riferimento all'elezione del PdR il quale, ai sensi del nuovo art. 83, comma 2, è eletto a maggioranza dei due terzi dei componenti della c.d. Assemblea della Repubblica (Parlamento in seduta comune integrato dai Presidenti delle Giunte regionali e della Province autonome di Trento e Bolzano, nonché dai delegati eletti dai Consigli regionali, cioè tre per Regione più un delegato per milione di abitanti) oppure, dopo il quarto scrutinio, a maggioranza assoluta.

La questione assume toni ancor più marcati per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale i quali, ai sensi del nuovo art. 135, vedrebbe investito il solo Senato federale. Non può farsi a meno di osservare che l'esclusione della Camera dei deputati porta con sé l'esclusione dell'opposizione che in quella Camera avrebbe istituzionalmente il suo campo operativo.

Infine, meriterebbe di essere considerata sempre in questa prospettiva l'elezione dei Presidenti dei due rami del parlamento che il nuovo art. 63, comma 1, Cost. assegna sostanzialmente al voto della maggioranza assoluta, salvo il fatto che nei primi tre scrutini va ricercato il consenso dei due terzi dei componenti l'assemblea.

E' appena il caso di far rilevare che un ponderato innalzamento dei quorum, prima ancora che essere inteso come uno strumento di ostruzionismo nelle mani dell'opposizione, va considerato alla stregua di una obbligazione politica a intraprendere – sin dall'inizio del procedimento elettivo – la ricerca di un ampio consenso. D'altra parte, nessuna forza politica trarrebbe vantaggi, in termini di consenso, da un atteggiamento di contrapposizione, se non di ostruzione, alla elezione di un organo con funzioni di garanzia.

3.2.4. Ulteriori "tasselli" per uno statuto costituzionale dell'opposizione.

Tra le misure che ancora potrebbero considerarsi come meritevoli di essere tradotte in previsioni costituzionali, possono annoverarsi le seguenti.

1. La previsione di potestà e prerogative nei rapporti con gli altri organi che concorrono alle dinamiche della forma di governo.

In relazione al Primo ministro, al Governo e all'apparato amministrativo da questi diretto, l'opposizione parlamentare potrebbe essere investita del potere di richiedere informazioni nei settori individuati dal Regolamento parlamentare.

Verso il Capo dello Stato, l'opposizione – o più precisamente, un certo numero di deputati o senatori – potrebbe essere titolare di una facoltà di impulso in ordine al c.d. veto sospensivo.

In altre parole, un numero contenuto di parlamentari potrebbe sollecitare, nelle forme opportune o con puntualità di argomenti - anziché informalmente e con i toni della divulgazione giornalistica – il Presidente della Repubblica a considerare quegli elementi di legittimità che potrebbero indurlo a richiedere una nuova deliberazione alle Camere ai sensi dell'art. 74 Cost. Trattandosi di un potere che è pienamente nelle mani del Capo dello Stato (si veda anche il nuovo art. 89, comma 3, Cost.), questi non avrebbe alcun obbligo giuridico a prendere in considerazione l'istanza dell'opposizione.

2. Una particolare attenzione andrebbe poi riservata ad un potere di impulso e di deliberazione in capo all'opposizione relativamente alla istituzione di commissioni di inchiesta su materie di pubblico interesse. L'art. 82, Cost. nella nuova versione ne prevede l'istituzione con legge bicamerale e dunque fuori della portata dell'opposizione.

3. Meriterebbe poi di essere valorizzata una presenza istituzionalizzata del leader dell'opposizione nei momenti cruciali della determinazione della vita politica del paese. Si pensi al momento della presentazione del programma alla Camera da parte del Primo ministro entrante (art. 94, comma 1, cost.); oppure in occasione del rapporto annuale sulla attuazione del programma e sullo stato del paese (sempre art. 94, comma 1, cost.);

Da ultimo, vanno considerate due ulteriori questioni.

La prima attiene all'istituto della riserva di legge. Il nuovo assetto del sistema delle fonti legislative che emerge dal progetto di revisione assicura una reale efficacia della riserva di legge – la quale è generalmente annoverata tra gli elementi diffusi in Costituzione appartenenti allo statuto dell'opposizione, avendo essa finalità garantiste – solo nel caso delle leggi bicamerali (art. 70, comma 3, Cost.) e delle leggi a preminenza della Camera dei deputati (o monocamerali) di cui al primo comma dell'art. 70. Vale a dire quelle leggi che prevedono procedimenti di approvazione nei quali l'opposizione parlamentare può concorrere pienamente alla decisione finale.

Si potrebbe sostenere che anche il Senato sarà sensibile alle istanze dell'opposizione quando, nel caso di una legge a preminenza del Senato (ex art. 70, comma 2, Cost.), due quinti dei deputati richiedano che la Camera esamini il disegno di legge. Ma, fermo restando che comunque la decisione finale – anche eventualmente contraria agli emendamenti proposti dalla Camera – resta saldamente nelle mani del Senato; sarebbe peraltro singolare immaginare che l'azione politica dell'opposizione parlamentare si estenda fino a coprire l'attività legislativa del Senato. Se si facesse affidamento sin dall'origine su una sorta di collegamento di questa natura, si darebbe ragione a coloro che sostengono che il c.d. Senato federale non solo non sarebbe strutturalmente idoneo a rappresentare le istanze delle Regioni, ma lo si configurerebbe nella sostanza come una assemblea vincolata alle logiche partitiche nazionali. D'altra parte, non è escluso che, in occasione di leggi bicamerali, si crei una linea di intesa tra opposizione parlamentare e "minoranze" (a queste si riferisce il nuovo comma 5 dell'art. 64 Cost.) del Senato. Resta il fatto che l'opposizione svolge la sua funzione nella Camera titolare del rapporto di fiducia col Governo.

La seconda questione attiene all'ipotesi di un eventuale accesso diretto alla Corte costituzionale da parte di un numero di deputati o senatori per far valere l'illegittimità costituzionale di una legge in corso di approvazione (a mo' di parere) o successivamente all'entrata in vigore della stessa (con eventuale annullamento).

L'esperienza di altri ordinamenti mostra che uno strumento siffatto si presta a strumentalizzazioni politiche e a finalità puramente propagandistiche; determina un incremento del lavoro delle Corti costituzionali sproporzionato rispetto ai risultati attesi in ordine alla funzione di garanzia della Costituzione; tende a insinuare nel ruolo delle Corti una componente arbitraria tra le parti politiche che non è loro propria; né, d'altra parte, concorre in maniera determinante a innalzare il tasso di garanzia intorno al primato della Costituzione.

Non sembra per tanto del tutto opportuno l'inserimento in Costituzione di uno strumento siffatto tra gli "arnesi" dell'opposizione parlamentare.

In conclusione, deve riconoscersi che sul piano giuridico-formale tali forme di garanzia operano indipendentemente dalla collocazione della minoranza politica tutelata nello schieramento di maggioranza o di opposizione. Al tempo stesso non può negarsi che quell'apparato di garanzie riveste - o potrebbe rivestire - importanza notevole per l'opposizione parlamentare, al punto di "fondare un sia pure indiretto riconoscimento della funzione di opposizione nell'ordinamento costituzionale"[14].

Ma, per l'appunto, si tratta di strumenti che richiedono di essere utilizzati. Di per sé, essi - pur costituendo le condizioni giuridiche di esercizio di un contropotere da parte dell'opposizione e ove non sia data una formula istituzionalizzata tipo lo shadow cabinet system britannico - non garantiscono una reale opposizione politica, essendo essa rimessa in buona

parte alle intenzioni e alle circostanze politiche del tempo.

Così come nessuna disposizione costituzionale potrebbe determinare, di per sé, il verificarsi di quella condizione sospensiva in forza della quale, al suo avveramento, il gabinetto ombra si trasforma in organo di governo.

In altre parole, il principio di ricambio ciclico della maggioranza, pur costituendo un elemento qualificante la funzione di opposizione - almeno sotto il profilo escatologico - non può formare oggetto di garanzia costituzionale.

Resta il fatto che la posizione gerarchicamente sovraordinata, all'interno del sistema delle fonti, dello statuto costituzionale dell'opposizione è destinato a sottrarre lo stesso alla - o quanto meno a difenderlo dalla - mutevolezza dell'attualità politica e normativa (almeno fino alla prossima riforma della Costituzione!).

* Ordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma LUMSA -
rinella@lumsa.it