

Il riconoscimento dell'opposizione: riformatori costituzionali e riformatori statutari a confronto

di Giuliana G. Carboni *
(2 marzo 2004)

Il 17 febbraio l'Assemblea del Senato ha approvato senza eccessive difficoltà l'art. 8 del progetto governativo di modifica della seconda parte della Costituzione, il quale, nel momento in cui si scrive, non ha ancora concluso l'iter della prima lettura.

Questa disposizione prevede l'aggiunta di un quinto comma all'art. 64 Cost., nel quale vengono indicate le attribuzioni del regolamento della Camera relative al c.d. statuto dell'opposizione. In particolare, il primo capoverso attribuisce al RC il compito di garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare. Il secondo e il quarto periodo dispongono che esso debba disciplinare alcune "riserve di opposizione", ovvero gli spazi di tempo e le modalità necessarie per inserire all'ordine del giorno le proposte e iniziative indicate dalle opposizioni nonché le modalità di attribuzione ai Gruppi di opposizione della 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. Infine, il terzo periodo affida al Regolamento la disciplina dell'elezione del Capo dell'opposizione.

Il testo approvato dall'Assemblea è identico a quello licenziato il 16 gennaio dalla Commissione Affari Costituzionali, che aveva integrato la proposta iniziale del Governo (per una prima analisi del d.d.l del Governo mi permetto di rinviare al mio intervento su questo Forum).

La disposizione più innovativa è quella che prevede l'istituzione del Capo dell'opposizione, i cui poteri verranno definiti dal Regolamento. Quali che siano questi poteri, si dovrà decidere prima di tutto se si tratta di un leader unico per tutte le forze politiche che si collocano all'opposizione, o se si tratta del leader eletto dai partiti della coalizione di minoranza più forte, alla quale verrebbe attribuito uno status diverso da quello delle altre minoranze. Quest'ultima sembrerebbe l'ipotesi più coerente con il sistema parlamentare di una democrazia competitiva, contro la quale saranno portati a schierarsi i partiti minori che gravitano attorno alle due coalizioni principali.

L'attuale assetto del sistema politico renderà assai difficile il compito del Capo dell'opposizione, che dovrà tenere conto, nell'esercizio dei suoi poteri, delle posizioni dei diversi gruppi che rappresenta. A questo riguardo sarebbe opportuno adattare l'organizzazione dei Gruppi alle esigenze della democrazia dell'alternanza, come da tempo ha suggerito una parte della dottrina, prevedendo una forma di organizzazione parlamentare che sia rappresentativa delle coalizioni. Il Senato, indicando la struttura di vertice dell'organizzazione dell'opposizione parlamentare, ha dimostrato di avere una certa consapevolezza che l'opposizione che opera in un sistema maggioritario ha bisogno di un'organizzazione adeguata per l'alternanza.

La forma da dare all'organizzazione dell'opposizione è una materia sulla quale sono impegnati anche i riformatori regionali, i quali si trovano ad operare in un contesto di forma di governo diverso da quello nazionale, ma tendenzialmente bipolaristico e maggioritario. Perciò, fatti i debiti distinguo, può essere interessante seguire quanto sta accadendo in sede di elaborazione dei nuovi statuti regionali.

In tutti i progetti elaborati dalle Commissioni statuto è presente un qualche riferimento all'opposizione, ma sono pochissimi quelli che si occupano di disciplinare l'organizzazione dell'opposizione e di istituire un rappresentante unitario, che assume il nome di "Portavoce delle opposizioni".

Tra questi si segnala il testo del progetto di statuto della regione Basilicata, licenziato dalla Commissione Riforme il 22 dicembre del 2003, il quale prevede all'art. 23 che il regolamento del Consiglio debba disciplinare "le prerogative delle opposizioni, del Portavoce delle opposizioni e le procedure informative e di controllo". La figura del Portavoce delle opposizioni era prevista inizialmente anche nella proposta di statuto della Commissione abruzzese (art.10) e in quella elaborata dalla Commissione regione Calabria (art. 21), ma è stata espunta dai rispettivi progetti nel corso dei lavori. Infine, la bozza di statuto consegnata dal Collegio degli esperti alla Commissione speciale della regione Lombardia, prevede la facoltà delle opposizioni di istituire un proprio Portavoce, al quale sono riconosciuti poteri di interlocuzione

diretta con la Giunta ed il suo Presidente e di intervento con precedenza rispetto ai lavori consiliari programmati.

Solo in due casi la questione della unificazione delle opposizioni è stata affrontata con proposte che ridefiniscono l'attuale sistema dell'organizzazione consiliare dei gruppi.

In Campania la Commissione riforma ha licenziato nell'ottobre 2003 un testo, contenente il progetto di statuto, nel quale l'art. 31 dispone al 1 comma: "Ciascun Deputato Regionale dichiara la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione". La norma non brilla per chiarezza, perché non è chiaro se con questa dichiarazione si aderisce a un gruppo in particolare, il quale, *primus inter pares*, potrà esercitare i poteri e le facoltà previsti dallo stesso articolo, o a uno dei tanti gruppi che costituiscono l'opposizione. Nei commi successivi sono previste una serie di "riserve di opposizione", quali la presidenza delle Commissioni di controllo (comma 5), la riserva di tempi per l'esercizio del sindacato ispettivo (comma 3), la riserva di argomenti e di proposte di legge o regolamentari da porre all'ordine del giorno del Consiglio su richiesta dell'opposizione (comma 4). Lo stesso articolo dispone poi che "Ciascun gruppo di opposizione può ottenere, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale e secondo le modalità stabilite dal regolamento consiliare, l'istituzione di commissioni di inchiesta" (comma 2).

Un progetto di unificazione dei gruppi di maggioranza e opposizione è contenuto nella proposta di riforma dello statuto siciliano (d.d.l. n. 580), presentata dall'on. Leanza (FI) nel febbraio 2003 alla Commissione statuto, la quale prevede l'istituzione di due gruppi assembleari misti, uno di maggioranza ed uno di opposizione, ai quali s'iscrivono i deputati regionali che non optino per altri gruppi (articolo 1, comma 2).

A parte questi casi, i riformatori statutari hanno risolto la questione del riconoscimento dell'opposizione affidando al regolamento del Consiglio il compito di garantire i diritti delle opposizioni e/o di prevedere le riserve di opposizione (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna). Sta a se il caso della Puglia, dove il Consiglio ha approvato nell'ottobre 2003, in prima lettura, un progetto di statuto che affida al Presidente del Consiglio il compito di garantire il rispetto delle norme statutarie e del regolamento interno, con particolare riferimento a quelle inerenti la tutela dei diritti delle opposizioni.

In molti progetti di statuto è previsto che alcuni organi siano composti in modo da garantire uno spazio all'opposizione. Ad es. la proposta di statuto dell'Abruzzo dispone che la Giunta per il regolamento e quella per le elezioni sia composta in modo da rispettare l'equilibrio tra i componenti dei gruppi di maggioranza e opposizione; inoltre affida la Presidenza della Commissione di vigilanza a un esponente dell'opposizione. Il progetto di Statuto della Basilicata assicura la presenza delle opposizioni all'interno dell'Ufficio di presidenza e affida la presidenza delle Commissioni bilancio e programmazione a un consigliere dell'opposizione. Lo Statuto della Calabria dispone che la metà dei vicepresidenti e segretari sia dell'opposizione. Nel progetto di statuto della Campania è garantita la presenza dell'opposizione nell'Ufficio di presidenza. In Emilia spetta all'opposizione la presidenza della Commissione Bilancio, Affari Generali ed Istituzionali. In Lazio all'opposizione va la Presidenza della Commissione di vigilanza sul pluralismo dell'informazione. La proposta di statuto della Puglia dispone che Il Presidente o un Vice Presidente e un segretario sono attribuiti alle opposizioni per l'intera durata della legislatura. Infine i progetti di statuto della Basilicata, della Calabria, della Campania e della Puglia affidano la presidenza delle Commissioni d'inchiesta all'opposizione.

Le soluzioni normative elaborate dai riformatori regionali non sono molto diverse da quelle del legislatore nazionale. Anche nel progetto all'esame del Senato, l'idea "maggioritaria", che ha portato alla costruzione di una figura unitaria di opposizione, si accompagna nell'art. 64, ult.co. con quella "garantista", espressa nelle riserve di opposizione e della tutela dei diritti delle opposizioni.

Quanto alle prime, da un lato si consolidano disposizioni già introdotte nell'ordinamento dalla normazione di rango sub-costituzionale (artt. 24 RC e 53 RS), dall'altro lato si assegnano ai Gruppi di opposizione le Presidenze delle Commissioni e di alcuni organismi minori, ai quali sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia, recuperando in parte una prassi instauratasi nel Parlamento italiano fin dal periodo proporzionale.

La garanzia dei diritti delle opposizioni rimanda a un'organizzazione plurale dei soggetti che esercitano la funzione oppositoria, per cui è probabile che con questa locuzione si sia inteso fare riferimento alla condizione di tutte le minoranze di opposizione, non solo di quella in grado di esprimere un'alternativa.

I riformatori costituzionali hanno tentato di mediare tra l'esigenza di conservare un forte apparato di garanzie in difesa delle minoranze, tipico del sistema parlamentare proporzionalista, e la necessità di introdurre istituti più adeguati ad un parlamentarismo che tende al modello maggioritario. L'art. 64 esprime la natura transitoria del parlamentarismo italiano,

legato *ab origine* all'idea classica del Parlamento come sede della rappresentanza e del pluralismo, ma che negli ultimi anni ha sviluppato una diversa concezione delle assemblee rappresentative, nelle quali il confronto di due schieramenti contrapposti è finalizzato a rendere pubbliche le scelte della maggioranza e quelle delle opposizioni.

Quanto ai riformatori statuari, in questa fase sembrano molto più interessati a definire gli aspetti della forma di governo relativi alle modalità di elezione del Presidente che ad adeguare l'organizzazione delle istituzioni rappresentative alle esigenze del maggioritario. Tuttavia, mentre la scelta della forma di governo in senso stretto è condizionata da una serie di vincoli, che lasciano ben pochi margini di libertà ai legislatori regionali, chiamati a rispettare il limite dell'armonia con la Costituzione (sent. nn. 304 e 306/2002), la disciplina dell'opposizione non è soggetta a limiti stringenti. L'unica indicazione di principio che emerge dal disegno costituzionale è quella della semplificazione del sistema politico attraverso il coagularsi della maggioranza attorno alla figura del Presidente eletto.

Varrebbe la pena, quindi, di dedicare all'opposizione e al problema dell'istituzionalizzazione del bipolarismo, ben altra attenzione.

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

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali