

Lo “statuto” dell'opposizione

di Maria Elena Gennusa

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il riconoscimento costituzionale dell'opposizione: aspetti problematici. – 3. Un esempio tratto dalle esperienze dei Länder tedeschi. – 4. Verso una progressiva istituzionalizzazione del fenomeno oppositorio in Italia: dalla garanzia delle minoranze ai diritti delle opposizioni. – 5. Spunti per uno “statuto” dell'opposizione nella realtà regionale.

1. Introduzione

Il processo di profonda rimeditazione del nostro complessivo assetto istituzionale, timidamente apertosi già negli anni '80 e a tutt'oggi ancora largamente in corso, pone certamente, tra i tanti temi oggetto di dibattito, quello, centrale, della forma di Governo - a livello nazionale come anche a livello locale - e, dunque, della titolarità e delle modalità di dispiegamento del potere di indirizzo politico. Ma se le istanze riformatrici si sono incentrate, soprattutto, sul problema del rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e della sua effettiva capacità governante, altrettanto acceso è stato, e continua ad essere, il dibattito in merito all'aspetto, reciproco, delle garanzie da assicurare e delle prerogative da assegnare alle formazioni di opposizione. Non v'è chi non si renda conto, infatti, della rilevanza di una corretta configurazione del rapporto fra Governo e opposizione per una buona funzionalità delle istituzioni democratiche, poiché solo un continuo e costruttivo confronto fra gruppi al potere e gruppi che ne sono esclusi è in grado di contribuire ad assicurare quell'equilibrio istituzionale, unica premessa per il pacifico andamento del conflitto politico.

Non per nulla la stessa “Commissione bicamerale per le ri-

forme costituzionali”, ben conscia del ruolo che l’opposizione è chiamata a ricoprire in qualunque sistema di Governo, ha investito il fenomeno di specifica considerazione - sia pur sostanzialmente recependo risultanze già prodottesi nella concreta evoluzione parlamentare italiana ⁽¹⁾ - prevedendo, come è noto, all’art. 83, V comma, della sua proposta che “il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell’attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo e di garanzia. Prevede l’iscrizione all’ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale”.

E se anche il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione elaborato dalla Commissione bicamerale è ormai definitivamente tramontato, il tema della disciplina e dei poteri dell’opposizione nelle assemblee rappresentative non ha tuttavia perso di interesse e attualità, poiché lo schiudersi della fase, se non propriamente costituente ⁽²⁾, certo di notevole innovazione a livello regionale, stante l’imminente, integrale riscrittura degli statuti ordinari indotta dalla L. cost. n. 1 del 1999, risolveva prepotentemente taluni aspetti problematici in merito alla natura del fenomeno oppositorio e alle difficoltà di una sua regolamentazione giuridica.

2. *Il riconoscimento costituzionale dell’opposizione: aspetti problematici*

L’esplicita attribuzione agli statuti della competenza in materia di “forma di Governo” - sebbene forse più ricognitiva della naturale vocazione statutaria a disciplinare i rapporti fra gli organi di vertice della Regione ⁽³⁾ che non autenticamente costitu-

(1) Cfr. ad es. le considerazioni svolte in proposito da G. DE CESARE, *Maggioranza e opposizione nell’ultimo progetto della Commissione bicamerale*, in *Nuovi Studi Politici*, 1999, n. 2, p. 55.

(2) In tal senso cfr. A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 3, p. 600.

(3) Cfr. Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. cost. 22 novembre 1999*, N. 1, Milano, Giuffrè, 2000, p. 50.

tiva di uno spazio di intervento “nuovo” e certamente non priva di ambiguità e indeterminatezza contenutistica ⁽⁴⁾ - offre, infatti, almeno in astratto, molteplici opportunità per una più compiuta istituzionalizzazione dell’opposizione nelle assemblee *lato sensu* “parlamentari”. Tuttavia, prima di procedere all’individuazione di una possibile bozza di “statuto” minimo dell’opposizione nei Consigli regionali, sembra utile soffermarsi su talune considerazioni generali sul tema, idonee a fornire alcuni suggerimenti nella trasposizione in termini normativi di un fenomeno che è, prima di tutto, politico, e, dunque, necessariamente elastico e mutevole.

Infatti, se è pur vero che il concreto atteggiarsi del rapporto fra il Governo e la sua maggioranza, da un lato, e l’opposizione, dall’altro, condiziona in modo piuttosto significativo l’effettivo funzionamento delle istituzioni costituzionali, altrettanto vero è l’assunto reciproco, nel senso che proprio un tale rapporto, e quindi anche la natura stessa dell’opposizione, finiscono per essere pesantemente condizionati dal contesto sì giuridico, ma soprattutto politico - a loro volta, questi, profondamente correlati - in cui essi si trovano ad operare.

Dal che emergono già almeno due ordini di considerazioni che verranno in seguito sviluppate: innanzi tutto che tra sistema politico e apparato normativo esiste un legame tale per cui fra questi due elementi deve sussistere una, almeno relativa, armonia perché l’effettività dell’ordinamento giuridico possa essere, in una qualche misura, assicurata. Con ciò non si vuole naturalmente dire che lo strumentario normativo debba limitarsi a recepire e a certificare l’assetto politico-partitico esistente: esso può, e anzi in talune circostanze, deve, dirigere, incanalare, l’evoluzione politica, assecondando talune tendenze per condurle a definitivo completamento ed ostacolandone, invece, altre. Tuttavia l’innesto di meccanismi istituzionali in contesti ad essi totalmente estranei ben difficilmente potrà avere un positivo riscontro concreto, pur magari nella perfezione di una costruzio-

(4) Per taluni rilievi critici, cfr. in particolare R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 536 e ss. e A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 614 ss.

ne teorica. Questo per dire che al momento dell' importazione di istituti di chiara matrice straniera, estrapolati da ordinamenti diversi dal nostro ed anche se perfettamente ad essi funzionali, la cautela è d'obbligo, poiché se mancano totalmente le premesse politiche per una loro applicazione, ben presto finirebbero per ridursi, nella migliore delle ipotesi, a mere formule vuote.

La seconda considerazione è che, stante il già rilevato condizionamento del sistema politico-costituzionale sulla natura e i caratteri dell'opposizione, probabilmente pochi fenomeni rifugono più di questo da qualunque pretesa di definizione unitaria, se non al prezzo di cadere nel vago, nel generico e nell'indeterminato: l'opposizione è una specifica componente dell'organo assembleare, soggettivamente identificata, o è semplicemente una funzione, che tale resta indipendentemente dal soggetto che la pone in essere (per cui, in ipotesi, l'opposizione potrebbe risiedere anche all'interno della stessa maggioranza governativa)? O ancora: per qualificare un gruppo "di opposizione" è sufficiente la mera esclusione formale dalla titolarità del potere di Governo a prescindere dalle sue concrete modalità comportamentali o, viceversa, è necessario che esso assolva una specifica funzione? E in questo secondo caso, è possibile individuare in modo univoco e *a priori* il contenuto necessario della "funzione di opposizione" ⁽⁵⁾? È possibile, cioè, ipotizzare che esistano delle funzioni tipiche, esclusive dell'opposizione, il cui esercizio sia di per sé solo sufficiente a far concludere per la sussistenza della condizione richiesta?

Certamente, se si prende in considerazione l'ordinamento inglese, ambito primigenio di sviluppo dell'opposizione parlamentare e tradizionalmente culla del suo esemplare esplicarsi, ben poco i problemi sopra accennati hanno ragione di porsi ⁽⁶⁾:

(5) Fra i tanti che negano recisamente questa possibilità, cfr. ad es. M. BON VALSASSINA, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, p. 540 e R.A. DAHL, *Preface*, in *R.A. Dahl (a cura di), Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, Yale University Press, 1966, p. XVI.

(6) Per una più approfondita analisi delle considerazioni qui solo sinteticamente esposte, sia consentito rinviare a M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 35-91.

il contesto politico sin dall'origine sostanzialmente bipartitico (ove i «terzi» partiti, se presenti, sono stati per lo più carenti di autonomia rilevanza - sia pur invero con qualche eccezione anche, talvolta, significativa), e coadiuvato in tale suo carattere dal meccanismo elettorale *first past the post* utilizzato, e soprattutto la natura dei principali attori politici britannici, sorti in Parlamento quali strumenti per garantire una migliore governabilità e per strutturare politicamente, dall'interno delle istituzioni, la società - e dunque, fin dall'inizio, leali e moderati e per definizione privi di connotazioni antisistemiche - hanno contribuito a forgiare un'idea di opposizione decisamente univoca e chiaramente circostanziata. La costante presenza di due partiti principali, entrambi considerati parimenti legittimati ad assurgere, da soli, al Governo della Nazione, ha indotto gradatamente ad identificare, senza dubbio alcuno, la "funzione di opposizione" con la capacità di porsi quale "Governo alternativo", quale possibile maggioranza *in fieri* solo in attesa di uno *swing of pendulum* nelle consultazioni elettorali successive. Ed infatti è proprio questa funzione che è in grado di raccogliere al suo interno, in un rapporto di causa ed effetto ad un tempo, tutti gli altri compiti che l'opposizione è chiamata ad assolvere in quell'ordinamento politico: la critica costruttiva (accompagnata, cioè, dall'elaborazione di un proprio programma, sufficientemente diversificato da quello del *Gabinetto* in carica) e il controllo della politica governativa.

Ma se è questo il contenuto, certo ed essenziale, della funzione di opposizione, anche da un punto di vista soggettivo la sua nozione emerge con una chiarezza inusitata: l'Opposizione (con la O maiuscola) è il partito di minoranza dotato della maggior forza numerica nella Camera dei Comuni, poiché solo un tale schieramento è effettivamente in grado di contrastare il Governo al potere e di presentarsi quale suo possibile successore.

Un tale riconoscimento dell'opposizione, implicito nell'art. 10 del *Ministers of the Crown Act* del 1937 che formalizza la figura del *leader* dell'opposizione al fine di assegnargli un'indennità periodica a carico dell'erario, è dunque perfettamente coerente con il sistema nel quale è inserito: semplice-

mente, nell'ordinamento britannico, una minoranza che non è in grado di porsi quale *government in the wings*, non è opposizione. Non a caso, infatti, è stata decretata dallo *Speaker* la temporanea assenza dell'opposizione, e dunque la sospensione dell'applicabilità dell'art. 10 dell'*Act* del 1937, nel 1940 quando la coalizione governativa, per far fronte alla grave emergenza internazionale, racchiuse Conservatori, Laburisti e Liberali nel medesimo Gabinetto (da cui dunque risultarono esclusi solo i Comunisti e i membri dell'*Independent Labour Party*, partiti considerati entrambi privi dei numeri e della legittimazione politica necessari per porsi quale valida alternativa al Governo in carica): secondo le parole dello *Speaker*, "*it cannot be said there is now an Opposition in Parliament in the hitherto accepted meaning of the word; namely, a party in Opposition to the Government from which an alternative Government could be formed*" ⁽⁷⁾. Ed egualmente coerente è il conferimento al solo *leader* del partito di più forte minoranza, della qualifica di *leader* dell'opposizionee dunque della natura di vero e proprio organo dello Stato: il termine "opposizione", in Gran Bretagna, non qualifica mai l'insieme di tutte le forze esterne alla maggioranza governativa; l'opposizione è solo l'opposizione "ufficiale"; le ulteriori forze minoritarie possono, se mai, essere indicate come "gli altri partiti di opposizione", non come "opposizione" (*tout court*).

Queste considerazioni consentono anche di spiegare la peculiarità della posizione costituzionale dell' "Opposizione di Sua Maestà" e lo specifico contenuto dello "statuto" ad essa esclusivamente rivolto: la possibilità di costituire uno *Shadow Cabinet* del tutto corrispondente al *Gabinetto* governativo vero e proprio (grazie anche alla convenzione secondo cui le regole valide per il *Gabinetto* ministeriale devono valere anche per il *Gabinetto*

(7) A. POTTER, *Great Britain: Opposition with a Capital "O"*, in R.A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, cit., p. 15: "non si può sostenere che in questo momento ci sia un'Opposizione in Parlamento nel significato fino ad oggi accettato del termine; cioè un partito in Opposizione al Governo che possa costituire un Governo alternativo".

ombra”)⁽⁸⁾, il ruolo di protagonista ad essa assegnato nel dibattito sull'*Address in reply to Queen's Speech* (espressione del manifesto programmatico dell'esecutivo) e il trattamento preferenziale riservatole nel *Prime Minister's Question Time*, il suo necessario coinvolgimento nella programmazione dei lavori parlamentari, l'istituzione, da parte degli *Standing Orders*, di venti *Opposition days* per ciascuna sessione parlamentare non sono che prerogative dell'opposizione “ufficiale” di cui le altre minoranze non necessitano di beneficiare, in quanto meramente strumentali ad un migliore - e, soprattutto, più evidente - assolvimento delle sue funzioni istituzionali. Tali *facilities*, infatti, non contribuiscono ad assegnare all'opposizione maggior forza in Parlamento e capacità interdittiva nei confronti dell'operato governativo: semplicemente le forniscono maggiore visibilità all'esterno del Parlamento, di fronte all'elettorato, ma di tale visibilità solo l'opposizione vera propria dimostra concretamente di avere bisogno, per ribaltare l'esito delle consultazioni elettorali successive; non, invece, le altre forze di minoranza, comunque non in grado di coagulare attorno a sé consensi sufficienti a farsi maggioritarie.

In tal senso si spiega anche perché il diverso trattamento destinato alle minoranze (certamente tutelate - e attraverso taluni poteri di intervento nella vita parlamentare e attraverso una sorta di finanziamento pubblico, lo *Short Money*, cui accedono tutte le forze esterne alla maggioranza - ma non, per così dire, «valorizzate») non venga percepito come discriminatorio nei loro confronti; assai differente è, infatti, la loro natura intrinseca; e poiché solo l'opposizione assolve una funzione istituzionale, è perfettamente conseguente che essa sola goda di prerogative riservate.

Da quanto assai sinteticamente esposto emerge inoltre un'ulteriore considerazione: lo strumentario normativo, in Inghilterra, non ha fatto altro che recepire il contesto politico, assecondando e valorizzando talune tendenze già in esso imma-

(8) G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 63.

nenti: non per nulla la disciplina dell'opposizione o è contenuta in prassi parlamentari, poi assurte a vere e proprie convenzioni costituzionali ancora oggi prive di formalizzazione espressa, o in *Standing Orders* che, pur rivestendo forma scritta, mantengono intatta la loro natura consuetudinaria, o, assai più raramente, in *Acts* del Parlamento che però si limitano a "certificare" la presenza di istituti già stabilmente operanti nella pratica (si pensi ad esempio alla prassi dello *Speaker* di individuare l'opposizione ufficiale e il suo *leader*, di molto antecedente alla formulazione dell'art. 10 del *Ministers of the Crown Act* del 1937). Di talché anche l'armonia fra i due elementi, sistema politico e ordinamento giuridico, risulta, di regola, essere massima, così non sollevando - se non in talune, circoscritte, ipotesi - reali problemi di effettività.

Ma in un contesto politico privo di questi caratteri sistemici, ove le relazioni interpartitiche sono rese più complesse da un'elevata frammentazione, tale per cui nessun partito è in grado di conseguire la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari e, dunque, di governare da solo, o, peggio, ove non tutti i contendenti politici sono egualmente considerati legittimati ad assumere la titolarità del potere di Governo (come ad esempio si è verificato in Italia per quasi un cinquantennio, stante l'operatività della c.d. *conventio ad excludendum* nei confronti della maggior forza di opposizione), è ancora possibile enucleare in modo certo la funzione di opposizione? È ancora possibile distinguere fra opposizione vera e propria e semplici minoranze parlamentari, così da poter elaborare soltanto in favore della prima un coerente insieme di diritti e prerogative?

3. *Un esempio tratto dalle esperienze dei Länder tedeschi*

Assai illuminante, al fine di valutare la portata e le conseguenze di talune modalità di disciplina del fenomeno in questione in un sistema politico decisamente più complesso di quello britannico, può essere l'analisi di alcune recenti esperienze costituzionali dei *Länder* tedeschi, di vecchia come di nuova formazione.

Infatti, sebbene a livello federale la Legge fondamentale rinunci a definire giuridicamente l'opposizione, pur presupponendone comunque l'esistenza (come peraltro conferma il tenore dell'art. 92 del codice penale che include fra i fondamenti costituzionali il diritto di costituire un'opposizione parlamentare e di esercitarne le funzioni) ⁽⁹⁾, tanto tutti i nuovi *Bundesländer*, quanto taluni vecchi *Länder* occidentali che hanno provveduto, nel corso degli anni '90, a significative revisioni della propria Costituzione statale ⁽¹⁰⁾, non hanno saputo esimersi dal dedicare specifiche norme alla considerazione del fenomeno oppositorio, pur in assenza di alcuni dei caratteri fondanti, sia da un punto di vista storico che politico, dell'ordinamento inglese.

Se si eccettua l'art. 78 della *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, che sostanzialmente recepisce la formula di cui all'art. 92 cod. pen. federale (limitandosi dunque a garantire "*das Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition*", cioè "il diritto di costituire ed esercitare un'opposizione parlamentare"), gli "*Oppositions-Artikel*" delle altre undici Costituzioni che dedicano al fenomeno oppositorio specifiche norme dimostrano la volontà di dare dell'opposizione una nozione chiara, il più possibile circostanziata (sebbene, come vedremo, con risultati non del tutto soddisfacenti). Tale intento, invero, non appare in via teorica del tutto arbitrario, poiché, mirando al contempo, le disposizioni in materia, a fare dell'opposizione il destinatario di specifici diritti, l'individuazione *a priori* del soggetto che ne sia il titolare parrebbe la più logica delle premesse. È piuttosto il modo con cui quest'intento ha potuto concretamente esplicarsi a destare talune perplessità.

Nelle undici Costituzioni in esame (accantonando, cioè, la summenzionata Costituzione di Brema) si rinvencono sostanzialmente tre tipi di formule volte all'identificazione del feno-

(9) Analoga formulazione si rinviene peraltro nella VerfSchG-LSA, § 5, c. 2: "Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes zählen... das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition" ("All'ordinamento fondamentale liberal-democratico ai sensi di questa legge è ascrivibile il diritto di costituire ed esercitare un'opposizione parlamentare").

(10) Con l'unica eccezione della Costituzione di Amburgo che contiene una disciplina dell'opposizione già dal 1971.

meno, sebbene solo due di natura veramente definitoria (che privilegiano, rispettivamente, l'una, l'aspetto soggettivo, cercando di individuare quali siano i gruppi di opposizione, e l'altra, l'aspetto funzionale).

Un primo tipo di formula (utilizzata nell'art. 25 Cost. Berlino, nell'art. 55 Cost. Brandeburgo, nell'art. 23 a), Cost. Amburgo, nell'art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein*, nell'art. 85b Cost. Renania-Palatinato, nell'art. 59 Cost. Turingia, e nell'art. 16a Cost. Baviera), invero del tutto priva di autentica capacità descrittiva, si limita a qualificare, con scarsissime differenze terminologiche tra una Costituzione e l'altra, l'opposizione come "componente essenziale della democrazia parlamentare", ("*notwendiger / wesentlicher / grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie*"). Ora, è evidente che ad affermazioni siffatte in sé (in particolare qualora non corredate di altre, ulteriori, specificazioni) va assegnata una portata innanzi del tutto enfatica (un po' al pari di quella che si ravvisa nelle proclamazioni d' "inviolabilità" di alcuni dei diritti fondamentali), mirante ad esprimere la consapevolezza costituzionale della pregnanza del fenomeno e dell'importanza che esso possa esplicarsi in tutte le sue potenzialità: e in tal senso non paiono, francamente, così criticabili. Più difficile - e anche più dannoso - è cercare di assegnar loro un contenuto propriamente normativo, poiché ciò avverrebbe al prezzo di postulare in esse implicita una sorta di *dovere* costituzionale di opposizione - peraltro in contrasto col *Grundgesetz* al quale è sottesa, se mai, la garanzia della *libertà* di opposizione - con per di più l'indesiderabile conseguenza di condurre a ritenere costituzionalmente illegittimi istituti, quali ad esempio le coalizioni governative allargate a tutti i partiti dello spettro politico (*Allparteienregierungen*), che, col provocare una temporanea assenza di opposizione, contravverrebbero alla sua necessità costituzionale ⁽¹¹⁾: ma è decisamente da escludere che questo fosse l'intento dei Costituenti, sicuramente più desiderosi di legittimarne fino in fondo

(11) Per considerazioni fortemente critiche nei confronti di tali "esperimenti" costituzionali dei Länder cfr. S. HABERLAND, *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humboldt, 1995, pp. 156-159.

l'esplicazione, che non di imporne, in qualche modo, una presenza permanente nell'ordinamento politico.

In altre ipotesi, invece, l'accento è posto sull'elemento funzionale dell'opposizione: così l'art. 23a Cost. Amburgo individua fra i compiti dell'opposizione la critica al programma di Governo e la costruzione di un'alternativa politica alla maggioranza di Governo; secondo l'art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ., essa deve primariamente assumere l'iniziativa del controllo dell'operato governativo, sottoporre a critica il programma e le decisioni dell'esecutivo, nonché elaborare un proprio, autonomo, programma; e l'art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein* le assegna un compito di critica e di controllo, così come una posizione alternativa "rispetto ai parlamentari e ai gruppi che sostengono il Governo". A tali norme può, inoltre, essere assimilato anche l'art. 120 della Costituzione del *Baden* del 1947, sebbene esso non sia stato poi più riprodotto nella Costituzione del *Baden-Württemberg* del 1953, che sanciva: "1. I partiti devono sentirsi corresponsabili per la conformazione della vita politica e per la direzione dello Stato, sia che essi partecipino alla composizione del Governo sia che si trovino all'opposizione. 2. Se sono entrati a far parte del Governo, hanno l'obbligo di anteporre l'interesse del *Land* all'interesse del partito. Devono essere pronti a cedere la responsabilità quando si formi una nuova maggioranza. 3. Se si trovano in opposizione al Governo, spetta loro verificare l'attività del Governo e dei partiti che partecipano al Governo ed esercitare la propria critica ove necessario. La loro critica deve essere obiettiva, positiva e costruttiva. Devono essere pronti ad assumere, secondo le circostanze, la responsabilità in seno al Governo"⁽¹²⁾.

In altre ipotesi infine (art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ., art. 19 Cost. Bassa Sassonia, art. 40 Cost. Sassonia, art. 48 Cost. Sassonia-Anhalt, art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein* e art. 16a Cost. Baviera), ancora con lievissime variazioni terminologiche, si definisce l'opposizione come quell'insieme di gruppi e

(12) In I. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 31.

di parlamentari che “non sostengono” il Governo (“*die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht stützen/tragen, bilden die parlamentarische Opposition*”). Già a prima vista, da questo tentativo definitorio, emerge, per così dire, una contraddizione logica: non potendosi dedurre la qualifica di opposizione semplicemente dalla natura minoritaria di tali forze politiche, poiché, stante la frequente realtà di governi di coalizione, la stessa maggioranza governativa può derivare dall’unione di più gruppi di minoranza, le Costituzioni in parola hanno finito per fare ricorso, per l’individuazione di un soggetto, ad un parametro che in realtà attiene ad una funzione, sia pur solo in negativo: appunto il non sostegno nei confronti della compagine governativa. Ma un’altra, e ben più grave, fonte di perplessità è originata proprio dal criterio assunto come discriminante fra i gruppi di maggioranza e i gruppi di opposizione: come si fa ad individuare univocamente in quali atteggiamenti si concreti il sostegno al Governo? Esso implica un vero e proprio appoggio - attivo - ai fondamenti del programma governativo, richiede addirittura un’esplicita adesione alle singole decisioni assunte dall’esecutivo, o anche una mera tolleranza, nel senso di non evidente contrarietà, nei suoi confronti può far parlare di sostegno, sia pur di segno, evidentemente, per così dire solo negativo? O, se si ritiene da escludere questa ultima possibilità: dove finisce la mera tolleranza e comincia l’effettivo sostegno?

Tali interrogativi peraltro non risultano di natura meramente teorica poiché, stante la già ravvisata volontà degli “*Oppositions-Artikel*” di fare dell’opposizione il destinatario di specifici diritti (talvolta direttamente scaturenti dal testo costituzionale, talvolta previsti semplicemente a livello legislativo o di regolamento interno del *Landtag*), l’inserimento di un gruppo nell’uno o nell’altro schieramento finisce per produrre delle precise conseguenze giuridiche. A prescindere da talune prerogative assegnate a determinate quote di parlamentari indipendentemente dalla loro collocazione politica (ad esempio il potere di adire la Corte costituzionale statale per una valutazione circa la compatibilità del diritto del *Land* con la Costituzione, o di provocare l’insediamento di *Untersuchungsausschüsse* - l’omologo

delle nostre commissioni d'inchiesta - o di *Enquete-Kommissionen* - commissioni di esperti deputate alla trattazione di temi di interesse generale e di notevole rilevanza), è innanzi tutto assegnata ai gruppi di opposizione (peraltro anche laddove quest'ultima non goda di esplicito riconoscimento costituzionale) ⁽¹³⁾ una forma di finanziamento addizionale (*Oppositionszuschlag*), determinato nei dettagli, a volte anche in termini quantitativi, da apposite *FraktionsGesetze* ⁽¹⁴⁾ e finalizzato all'assolvimento dei compiti ad essi spettanti. Inoltre è di regola attribuita all'opposizione, o per consuetudine parlamentare ⁽¹⁵⁾ o in forza di un'espressa previsione normativa, la presidenza di quelle commissioni che, per la natura e l'oggetto delle funzioni di cui sono titolari, maggiormente appaiono idonee ad un sindacato costruttivo sull'operato governativo: così ad esempio, ex § 63 *Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft* (Regolamento interno del Parlamento di Brema), al più forte gruppo di opposizione spetta la presidenza della commissione bilancio-finanze (*Haushalts- und Finanzausschuß*), nonché, ex § 5, Abs. 1 della Legge sulle commissioni d'inchiesta (*UAG*) della Sassonia-Anhalt, § 4, Abs. 2, S. 2 *UAG* del Brandeburgo e § 6, Abs. 2, S. 1 *UAG* della Sassonia, la presidenza o la vicepresidenza delle commissioni di inchiesta (analogamente prevede il § 3, Abs. 1, S. 1 della Legge del Brandeburgo sulle *Enquete-Kommissionen* per un tale tipo di commissione). Inoltre il § 25, Abs. 1, S. 2 *VerfSchG* (Legge sulla protezione della Costituzione) della Sassonia-Anhalt assegna di diritto al partito di più forte opposizione uno dei tre seggi della *Parlamentarische Kontrollkommission* per la protezione della Costituzione e il § 17, Abs. 3, S. 3 del regolamento interno del *Landtag* della Sassonia-Anhalt affida all'opposizione la nomina di due dei quattro esperti esterni al *Landtag* che compongono le *Enquete-Kommissionen*, indipendentemente dai rapporti di forza presenti in assemblea.

(13) Cfr. § 50, Abs. 2, S. 3 AbgG federale.

(14) Cfr. per alcuni esempi, § 3 *FraktionsG* SA, § 2 *HmbFraktionsG*, § 6 *SchlHFraktionsG*.

(15) Cfr. le affermazioni di H. THALHEIM, PDS-Fraktion geht die 3. Legislaturperiode im Sächsischen Landtag mit Volldampf an, <http://www.pds-sachsen.de>.

Infine tutte le Costituzioni esaminate sanciscono un generico diritto di *Chancengleichheit* (“*die parlamentarische Opposition/die Oppositionsfraktionen hat/haben in Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf politische Chancengleichheit*”)¹⁶, operante nei confronti della maggioranza e, presumibilmente, all’interno dello stesso schieramento di opposizione (¹⁷).

Dal combinato disposto di queste norme discendono però altri due ordini di problemi: il primo è che se, come appare preferibile, si interpreta questo diritto alla parità di trattamento come rivendicabile dai gruppi di opposizione anche, appunto, nei loro rapporti reciproci, la disciplina preferenziale talvolta riservata al partito di più forte opposizione, non poggiando su una peculiarità funzionale di quest’ultimo (comunque non in grado di sostituire, da solo, il Governo attualmente in carica), ma solo su un dato di ordine meramente numerico, potrebbe essere percepita, in un certo qual senso, come discriminatoria e quindi costituire la fonte di pericolosi conflitti.

Il secondo, e forse più grave, consiste nel fatto che, in base al tenore testuale di talune Costituzioni (art. 48 Cost. Sassonia-Anhalt, art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ.), i gruppi che non sostengono il Governo costituirebbero *la* opposizione parlamentare (al singolare): se non fosse che ciò parrebbe presupporre un’unitarietà, una monoliticità dello schieramento di opposizione di cui in realtà mancano le benché minime premesse; se può, infatti, essere ragionevole ritenere che, di regola, i gruppi che sostengono il Governo costituiscono *la* maggioranza (pur con le già ravvisate difficoltà di riempire di contenuto pratico il concetto di “sostegno”), in quanto tutti accomunati da un’adesione di massima a un medesimo programma, difficilmente può sostenersi l’assunto reciproco. L’unico comun denominatore dei gruppi di opposizione è, infatti, un elemento soltanto negativo, l’assenza di sostegno al Governo, che può di

(16) “L’opposizione parlamentare/i gruppi di opposizione ha/hanno nell’adempimento dei propri compiti il diritto di pari opportunità politica.

(17) Per talune, interessanti considerazioni su questo principio, cfr. R. POSCHER, *Die Opposition als Rechtsbegriff*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1997, 122, 3, pp. 450-453.

fatto concretizzarsi in atteggiamenti politici, indirizzi e programmi anche assai differenti l'uno dall'altro, senza per ciò perdere il suo carattere oppositorio: di talché anche il solo ragionare in termini di opposizione (al singolare) appare, di fatto, come un'inutile forzatura.

Tanto più, allora, risulta incongruente il riconoscimento, operato dall'art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein*, dell'*Oppositionsführer / führerin*, identificato come "il Presidente del gruppo parlamentare più forte fra quelli che non sostengono il Governo" (un tale riconoscimento è peraltro implicito anche nel § 58, Abs. 3 del regolamento del *Landtag* del Nordreno-Westfalia che assegna, di diritto, la parola al Presidente del maggiore gruppo di opposizione subito dopo l'intervento del capo del Governo) ⁽¹⁸⁾: che senso ha fare del rappresentante di una soltanto delle componenti dell'opposizione (seppur, certo, quella più "forte") il simbolo dell'intero schieramento? In che misura esso può considerarsi il portavoce di tutte le diverse tendenze in esso presenti?

Le difficoltà originate dalla distanza fra postulata unità dell'opposizione e sua, invece, pratica frammentazione sono poi portate alle estreme conseguenze dall'art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ.: mentre, infatti, nelle altre norme costituzionali considerate, titolari degli specifici diritti e assegnatari delle specifiche funzioni restano comunque i singoli gruppi di opposizione, nell'art. 26 la stessa identità di questi ultimi viene meno, trascolorandosi in *un'opposizione*, essa sola autentica destinataria di funzioni e prerogative. Ma non v'è chi non si renda conto delle implicazioni pratiche di questa soluzione: ben diverso è infatti, ad esempio, assegnare l'*Oppositionszuschlag* a ciascun gruppo di opposizione, singolarmente considerato, o assegnarlo unitariamente all'intero schieramento oppositorio indipendentemente dalla sua ampiezza, poiché in questo secondo caso la ripartizione dell'addizionale fra le sue diverse articolazioni interne sarebbe strettamente dipendente dalla loro quantità, essendo

(18) Analogamente si prevede, in applicazione dell'art. 12 SchlHVerf, nel § 52, Abs. 4 del regolamento del Landtag dello Schleswig-Holstein. In modo più elastico, il § 26, Abs. 3 del regolamento del Landtag del Brandeburgo stabilisce che "dopo l'intervento del Primo ministro, può ottenere la parola il Presidente di un gruppo di opposizione".

suscettibile di aumentare o di diminuire la quota di ciascuna componente all'aumentare o al diminuire del numero complessivo dei gruppi che l'opposizione vanno a costituire: in tal caso dunque, non sarebbe più indifferente, anche da un punto di vista concreto, la qualificazione politica di ciascun gruppo, poiché il suo inserimento nella compagine oppositoria finirebbe per ripercuotersi, inevitabilmente, sullo *status* di tutti gli altri gruppi di opposizione.

Alla luce di tutte queste considerazioni, non stupisce più di tanto che già a pochi anni dall'entrata in vigore degli "*Oppositions-Artikel*" un Tribunale costituzionale statale si sia trovato investito della decisione di un conflitto avente ad oggetto, appunto, l'assegnazione all'opposizione di un gruppo parlamentare di dubbia collocazione. Il conflitto è stato originato da un ricorso, presentato dalla CDU al *Landesverfassungsgericht* della Sassonia-Anhalt, volto ad ottenere la revoca dello *status* di membro dell'opposizione del PDS (*Partei des Sozialismus*, lontano erede del SED nei *Länder* dell'ex DDR) e il conseguente annullamento dei benefici cui esso era stato ammesso proprio in virtù di tale sua qualifica (la presidenza di alcune commissioni e, in particolare, l'*Oppositionszuschlag*).

La ricorrente invero aveva già presentato al *Landtag* una proposta di risoluzione in tal senso, poiché, avendo ravvisato nell'atteggiamento del PDS nei confronti del Governo di minoranza rosso/verde in carica (costituito dall'unione di SPD e B90/Die Grünen) una connotazione più cooperativa che contrappositiva - e al momento dell'elezione del Primo ministro e successivamente, in relazione all'ordinaria gestione della politica governativa -, aveva ritenuto insussistente il presupposto, richiesto dall'art. 48 Cost., per il suo valido inserimento nello schieramento di opposizione (appunto il non sostegno alla compagine ministeriale). Tuttavia il *Landtag* non aveva accolto una tale sua istanza, cosicché proprio la deliberazione parlamentare di riconferma della "qualità oppositoria" del PDS era stata infine impugnata di fronte al Tribunale costituzionale statale ⁽¹⁹⁾. In

(19) Per una ben più approfondita illustrazione degli antefatti al ricorso, cfr. S. KROPP,

tale ricorso per *Organstreit* (assai simile al nostro conflitto di attribuzioni) la CDU lamentava, più precisamente, non una *de-minutio* del proprio diritto all' "addizionale di opposizione", che non risultava ridotta dalla sua simultanea corresponsione anche al PDS (non prevedendo l'art. 48 *SA Verf* un'unitaria imputazione di diritti all'opposizione in quanto tale, ma lasciandone invece titolari i diversi gruppi singolarmente considerati), bensì, piuttosto, la violazione del principio della *Chancengleichheit* - esplicitamente garantito dalla Costituzione - stante la posizione di privilegio goduta dal PDS, beneficiario, ad un tempo - secondo la tesi della CDU - dei vantaggi derivanti dalla vicinanza al Governo e di quelli derivanti dall'esser parte dell'opposizione.

La Corte costituzionale, con sentenza del 29 maggio 1997 ⁽²⁰⁾, pur ammettendo il ricorso e dunque la giustiziabilità della norma costituzionale sull'opposizione, lo ha però giudicato infondato, così confermando, da un lato, la poliedricità del fenomeno oppositorio e la varietà delle sue strategie, ma anche, dall'altro, tutti i dubbi circa la reale portata di una sua definizione giuridica.

La decisione invero si segnala per aver affrontato in modo assai dettagliato il cuore del problema definitorio dell'art. 48 Cost., cercando di circoscrivere in modo univoco il concetto di sostegno al Governo anche attraverso esemplificazioni probabilmente destinate ad andare al di là del caso concreto da cui il conflitto aveva preso avvio; tuttavia il risultato del tutto non riesce a convincere ⁽²¹⁾, parendo più esprimere una resa del diritto alle pressioni della politica che non la volontà di affermare una sua autentica capacità prescrittiva su una realtà troppo difficile da irreggimentare.

Secondo il Tribunale costituzionale ⁽²²⁾, infatti, l'unico tratto

Oppositionsprinzip und Mehrheitsregel in den Landesverfassungen: Eine Analyse am Beispiel des Verfassungskonflikts in Sachsen-Anhalt, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, n. 3, p. 373 e ss.

(20) LVG-LSA 1/96.

(21) Per una critica alla decisione del LVG-SA cfr. per tutti J. PLÖHN, *Der Oppositionsstatus der PDS nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, n. 4, p. 558 e ss.

(22) Per un'approfondita analisi della decisione del Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, cfr. P. CANKIK, *Oppositionszugehörigkeit als Anspruchsvoraussetzung: Das*

che vale a connotare esclusivamente il sostegno, distinguendolo da altri atteggiamenti apparentemente analoghi, è il suo essenziale elemento volontaristico: solo quegli atti espressamente preordinati all'appoggio del Governo costituiscono una reale ipotesi di "sostegno" al Governo, e dunque sono in grado di escludere la natura oppositoria del soggetto che li pone in essere; viceversa, tutti gli altri comportamenti che pure possono avere il medesimo effetto finale di contribuire alla permanenza in carica della compagine governativa, ma sono sorretti da altre, differenti, motivazioni di politica contingente (ad esempio la mera volontà di evitare lo scioglimento anticipato dell'assemblea parlamentare) non rientrano nel concetto di sostegno, ma nella mera tolleranza nei confronti del Governo al potere, di per sé inidonea ad indicare assenza di qualità oppositoria. In altre parole: stante il dovere di assicurare la più ampia libertà di opposizione e la conseguente impossibilità di prevedere *a priori* tutte le sue concrete, multiformi manifestazioni - afferma la Corte - l'autoqualificazione politica del gruppo parlamentare di opposizione può essere smentita solo se da elementi certi è possibile dedurre il suo inserimento di fatto nello schieramento maggioritario; e questi elementi certi si rinvencono, nell'esemplificazione addotta dalla sentenza, o nella conclusione di uno specifico accordo di coalizione (anche indipendentemente da un'effettiva rappresentanza all'interno della compagine governativa) o nell'approvazione compatta da parte del gruppo di una questione di fiducia posta dall'esecutivo; non, invece, nel comportamento di voto nella legislazione, che potrebbe discendere da valutazioni di opportunità contingente, non nell'elezione del Primo ministro relativamente alla quale, stante la regola (almeno in Sassonia-Anhalt) del voto segreto, sarebbe impossibile una precisa imputazione di responsabilità, non nella mancata approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, essendo in essa qualificante più che la sfiducia nei confronti del Primo ministro in carica, il consenso nei confronti del suo successore, non - e questa

Definitionsproblem der neuen Oppositionsregelungen. Zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zu Art. 48 LVerfSA, in Archiv des öffentlichen Rechts, 1998, n. 4, p. 623 ss.

è di gran lunga l'ipotesi più sorprendente - nell'*intenzionale* appoggio al Governo fornito da *singoli* componenti del gruppo (quand'anche, in ipotesi, in maggioranza), non essendo imputabile al gruppo intero il comportamento dei suoi membri in assenza di una comune volontà in tal senso ("*elbst wenn eine Mehrheit von Angehörigen derselben Fraktion 'für eine Regierung stimmt' könnte allein dieser Umstand noch nicht als Fraktionsverhalten gewertet werden*" - afferma il *Landesverfassungsgericht*)⁽²³⁾.

È evidente, però, che se il "sostegno" può anche essere ridotto, in via interpretativa, a queste poche, particolarissime, ipotesi, anche la portata costitutiva della norma che lo prevede è corrispondentemente ridotta, finendo per ricomprendere, nella definizione *giuridica* di opposizione, tutto ciò che *politicamente* si definisce (o si autodefinisce) già come tale; ma se una siffatta formula non è in grado di aggiungere nulla di nuovo per la qualificazione di un fenomeno dai così incerti confini, è la sua stessa utilità pratica a risultare, con evidenza, fortemente sminuita.

4. *Verso una progressiva istituzionalizzazione del fenomeno oppositorio in Italia: dalla garanzia delle minoranze ai diritti delle opposizioni*

Se si passa ora ad analizzare, sia pur in sintesi, l'ordinamento italiano al fine di calarsi gradatamente nell'attuale realtà regionale, alcune delle considerazioni sopra svolte sembrano ricevere la prova di una loro, perdurante, validità.

L'Italia risulta, in effetti, del tutto priva di una tradizione oppositoria anche lontanamente comparabile con il modello britannico, stante l'elevata frammentazione partitica e, soprattutto, l'originaria non interscambiabilità dei due principali attori poli-

(23) "Quand'anche una maggioranza di parlamentari dello stesso gruppo 'voti a favore di un Governo' questa sola circostanza non può essere considerata come comportamento del gruppo intero".

tici alla guida del Paese ⁽²⁴⁾: fattori, questi, che hanno inficiato per quasi un cinquantennio il normale gioco delle alternanze al Governo. Conseguentemente, mai - almeno fino a tempi assai recenti - la funzione di opposizione ha potuto essere identificata, in sostanza, con la capacità di porsi quale contraltare dell'esecutivo in Parlamento al fine di assumerne possibilmente le veci dopo la successiva tornata elettorale.

Se non fosse che, sottraendo alla funzione di opposizione questo elemento essenziale, la prima conseguenza è stato il suo scolorirsi quale nozione dotata di rilevanza autonoma, concretizzandosi sì nel controllo e nella critica dell'operato governativo, ma anche nell'integrazione e nel condizionamento dell'indirizzo politico, nel compromesso e nella cogestione delle scelte e delle decisioni di rilevanza particolare.

Del tutto normale, dunque (e tutto sommato in armonia con le caratteristiche del nostro sistema politico), l'impossibilità di ravvivare, nell'ordinamento italiano del primo cinquantennio di storia repubblicana, uno "statuto dell'opposizione", almeno nel senso di un compiuto insieme di diritti e prerogative asserviti alla valorizzazione della distintività e dell'alternatività delle formazioni oppositorie. Piuttosto l'opposizione godeva, come peraltro tutti i gruppi parlamentari indipendentemente dalla loro collocazione politica, di rilevanti strumenti di interdizione, di possibilità ostruzionistiche, di poteri di veto e di condizionamento (per il tramite della frequente richiesta - soprattutto ad opera dei regolamenti parlamentari del 1971 - di maggioranze qualificate o, addirittura, dell'unanimità per l'assunzione di tutte le più rilevanti decisioni), atti a concretizzare, se mai, un ingente "statuto della minoranza", in quanto destinato principalmente a tutelare il peso parlamentare di tutte le singole componenti dell'assemblea rappresentativa, e in particolare rivolto a quelle che dall'assunzione di incarichi di Governo risultavano permanentemente escluse.

Né è un caso che, perché le istanze per l'elaborazione di un vero e proprio "statuto dell'opposizione" assurgessero agli onori

(24) Per maggiori approfondimenti, cfr. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.

del dibattito politico, si sia dovuto attendere l'ultimo decennio del secolo appena chiusosi, quando svolte epocali di dimensione internazionale - il crollo dei regimi comunisti - e rilevanti stravolgimenti interni - in parte derivanti dal mutato contesto internazionale, in parte dalla bufera di inchieste giudiziarie che ha coinvolto la maggior parte dei nostri soggetti partitici di vecchia formazione - hanno segnato una - parziale - soluzione di continuità con la conformazione dell'assetto precedente, idonea a ripercuotersi nelle pieghe dell'ordinamento intero. Solo allora, infatti, con la graduale, ma definitiva, caduta della *conventio ad excludendum*, almeno una delle premesse politiche del "consociativismo all'italiana" è venuta meno: e questo spiega perché tutte le proposte di riforma ad essa antecedenti, così come tutte le riforme effettivamente approvate nel corso degli anni '80 (interessanti prevalentemente il testo dei regolamenti parlamentari del 1971), pur senz'altro incidenti sulle prerogative dell'opposizione e sui suoi rapporti con la maggioranza di Governo (si pensi alla riforma della programmazione dei lavori, alla riduzione delle ipotesi di ricorso allo scrutinio segreto, alla rivalutazione di alcuni strumenti del sindacato ispettivo, all'inaugurazione di una logica di valutazione ponderata dei gruppi, non più soggetti ad una considerazione assolutamente paritaria, ma subordinata alla loro consistenza numerica)⁽²⁵⁾ non siano state in grado di operare, in qualche modo, il passaggio da una logica di mera tutela delle minoranze ad una logica di diritti delle opposizioni. Traendo principalmente origine dalla necessità contingente di porre un freno alla paralisi delle assemblee rappresentative cagionata dall'ostruzionismo sistematico dei c.d. *microgruppi*, tutte queste riforme erano intervenute in un contesto politico che non aveva mutato i suoi caratteri fondanti (permaneva la frammentazione, permaneva la pregiudiziale *ad excludendum*, solo era aumentata la conflittualità), e che dunque impediva interventi miranti a risultati diversi dalla semplice correzione e razionalizzazione dell'esistente: che senso avrebbe

(25) Cfr. G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, n. 2, p. 225 e ss.

avuto esasperare oltre misura le componenti maggioritarie della democrazia (e nel sistema elettorale e nel processo decisionale) e, correlativamente, le prerogative di visibilità e di alternatività dell'opposizione, se i ruoli dei due - compositi, variegati, eterogenei - schieramenti parlamentari continuavano a non essere interscambiabili alla guida del Paese? La scissura fra sistema politico e ordinamento giuridico non sarebbe stata eccessiva?

Per questo, soltanto con la caduta della *conventio ad excludendum* e il conseguente ingresso in una logica di possibile alternanza al potere dei diversi contendenti politici, l'idea di uno "statuto dell'opposizione" ha potuto rivestirsi di contenuto concreto e di reale opportunità; e in tale direzione vanno infatti collocate le novelle ai regolamenti parlamentari della fine degli anni '90, che per la prima volta individuano un insieme di diritti e prerogative, sia pur ancora incompiuto e largamente imperfetto, destinati alle formazioni di opposizione specificamente considerate: la previsione di una riserva di tempi, nel programma e nel calendario, a vantaggio di proposte delle opposizioni; il maggior favore accordato a queste ultime nel contingentamento dei tempi quando sono in discussione disegni di legge governativi; l'istituzione di un "comitato per la legislazione" composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni; e infine, l'istituzionalizzazione e il potenziamento del ruolo del "relatore di minoranza" quale possibile portavoce di un'alternativa proposta dell'opposizione non sono che esempi di un nuovo modo di concepire il fenomeno oppositorio: come un soggetto portatore di un indirizzo e un programma propri, distinti da quelli, nel frangente, maggioritari.

Certamente il passaggio a questa logica non può ancora definirsi concluso, permanendo nelle stesse novelle regolamentari approvate al chiudersi del secolo scorso talune contraddizioni che inducono a escludere il definitivo superamento, anche a livello normativo, dell'assetto consociativo esistente: si pensi all'elevata maggioranza comunque necessaria per l'approvazione del programma da parte della conferenza dei presidenti di gruppo (richiedendosi il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari

almeno ai tre quarti dei componenti della Camera); si pensi al proliferare delle ipotesi di pareri parlamentari su atti governativi; si pensi alla nuova regolamentazione del gruppo misto, con il riconoscimento delle sue componenti interne; si pensi al funzionamento dello stesso “comitato per la legislazione” che non può non presupporre un’intesa, stante, appunto, il rapporto di parità numerica nel suo seno fra la maggioranza e le opposizioni.

Tuttavia, di questa incompiutezza non può che ritenersi responsabile, almeno in parte, lo stesso sistema politico che, al permanere di un’elevata conflittualità interpartitica, ha addirittura incrementato la sua frammentazione (corrispondentemente tradottasi in un ulteriore aumento del numero dei gruppi parlamentari, peraltro interessati da fenomeni di «transfughismo» davvero senza precedenti), così da rendere impossibile assestare, di regola, i rapporti politici all’interno del Parlamento secondo una logica di tipo bipolare, stante anche il carattere di “contenitori” elettorali delle due coalizioni principali, prive di compattezza interna e per di più normalmente dipendenti dall’appoggio di *partner* esterni. In una siffatta situazione, non risultando ancora agevole né individuare, dal variegato schieramento esterno alla maggioranza governativa, l’emersione di una comune, unica, volontà né, quanto meno, ravvisare differenze qualitative, fra i diversi gruppi di opposizione, tali da poter distinguere in modo chiaro fra un’opposizione vera e propria, da un lato, e semplici minoranze parlamentari, dall’altro, l’elaborazione di uno «statuto» perfettamente coerente appare decisamente un compito complesso!

5. *Spunti per uno “statuto” dell’opposizione nella realtà regionale*

La medesima difficoltà nel predisporre uno “statuto dell’opposizione” razionale e completo si ravvisa anche a livello regionale, ove egualmente complesso e ancora in parte indeterminato risulta essere il sistema politico.

È pur vero che, in virtù del sostanziale recepimento, sia pur

in via transitoria, della L. 23 febbraio 1995, n° 43 per l'elezione dei Consigli regionali, operato dall'art. 5 della L. cost. 1 del 1999, dalle consultazioni elettorali finisce per emergere un Presidente della giunta legato a un partito, o a una coalizione, per definizione, dotati della maggioranza dei seggi consiliari, e inoltre capolista di una lista regionale che dovrebbe costituire espressione unitaria - anche nell'ipotesi di una sua struttura coalizionale - di tutte le liste provinciali ad essa collegate; così come è altrettanto vero che dalla previsione del suddetto art. 5 secondo cui «è eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente» parrebbe trapelare la volontà di riconoscere, sia pur a livello ancora del tutto implicito, una sorta di potenziale *leader* dell'opposizione ⁽²⁶⁾ e, conseguentemente, l'intento di differenziare, per ruolo, il partito - o la coalizione - arrivata seconda (le cui possibilità di godere di un successivo *swing of pendulum* sono dunque maggiori), dalle altre forze più decisamente minoritarie.

Tuttavia, non pare, francamente, che il sistema politico possa ancora dirsi assestato attorno a due blocchi coesi, portatori di un indirizzo veramente unitario (e lo confermano le ipotesi non così infrequenti di *ribaltoni* - o *ribaltini* che a dir si voglia - verificatisi anche in sede regionale o locale) ⁽²⁷⁾.

Conseguentemente, tenuto conto dello stadio attuale dell'evoluzione politica in atto, l'elaborazione di uno «statuto» a vantaggio delle formazioni di opposizione nei Consigli regionali non può che essere il risultato del temperamento di due diverse, ma compresenti, esigenze: da un lato, la necessità di incentivare, attraverso la predisposizione di un opportuno strumentario normativo, quella coesione e alternatività di schieramento, oggi, appena abbozzata; dall'altro, la reciproca necessità

(26) In tal senso, cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 567, e S. FABBRINI, *Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale*, loc. cit., p. 626.

(27) G.F. CIAURRO, *Ribaltoni: il nuovo trasformismo*, in *Nuovi Studi Politici*, 1998, n. 3-4, p. 19 e ss.

che un siffatto strumentario non prescinda, realisticamente, dalla consapevolezza che la semplificazione dello spettro politico non ha ancora, di fatto, trovato realizzazione, così da evitare un suo eccessivo sfasamento rispetto al sistema partitico, tale da comprometterne, gravemente, l'effettività.

Sotto il primo profilo, anche attraverso l'ausilio delle esperienze straniere considerate, non risulta eccessivamente difficile l'individuazione di una serie di istituti in grado di esaltare sia la funzione di controllo dell'opposizione nei confronti della gestione politica del Governo regionale sia il suo ruolo di contraltare dialettico dell'esecutivo, favorendo la produzione di proposte alternative che possano dar vita, nell'insieme, ad un vero e proprio indirizzo politico autonomo, potenzialmente sostitutivo di quello maggioritario. Tali istituti, pressoché assenti nei vigenti statuti regionali, che solo raramente - al contrario di quanto accade in alcuni dei regolamenti interni dei Consigli regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano - mostrano di dar conto di specifica considerazione nei confronti del fenomeno minoritario ⁽²⁸⁾, potrebbe far parte, sul versante del controllo, in primo luogo, la c.d. "inchiesta di minoranza" (peraltro già attualmente prevista dagli artt. 22 St. Marche, 27 St. Abruzzo, 49 St. Umbria e 34 St. Toscana che assegnano ad una quota di consiglieri l'iniziativa vincolante per l'istituzione di una commissione d'inchiesta), possibilmente resa più incisiva, pur lasciandone la titolarità ad una quota di consiglieri non politicamente qualificata (stante la sua riconducibilità, comunque, agli strumenti di controllo dell'intero organo rappresentativo sull'esecutivo), attraverso la previsione della non limitabilità dell'oggetto dell'inchiesta contro la volontà della minoranza richiedente.

In secondo luogo, l'attribuzione all'opposizione della presidenza di quelle commissioni permanenti che maggiormente ap-

(28) Cfr. ad es. l'art. 26 St. Liguria, l'art. 11 St. Lombardia, l'art. 13 St. Calabria che assegnano all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale un compito di tutela dei diritti delle minoranze, o l'art. 15 St. Molise e l'art. 8 St. Toscana che, secondo una formulazione decisamente più pregnante, attribuiscono al medesimo Ufficio la garanzia dell'esercizio della funzione della minoranza.

paiono idonee a esercitare un sindacato sull'operato della giunta (ad esempio la commissione bilancio e programmazione economica), nonché la garanzia di una consistente rappresentanza necessaria della minoranza in organismi di particolare rilievo ⁽²⁹⁾.

In terzo luogo, l'attribuzione all'opposizione di un ruolo di spicco in taluni strumenti ispettivi che meglio si prestano a dar rilevanza e visibilità al soggetto che ne fa uso (ad esempio il *Question Time* o il "confronto fra consiglieri e giunta" dell'attuale art. 121 R.I. Reg. Sardegna che assegna all'opposizione "il cinquanta per cento del tempo complessivo destinato alle domande").

Sul versante dell'esaltazione della capacità alternativa dell'opposizione si potrebbe, invece, pensare alla previsione di quote di tempo nella programmazione, riservate ai gruppi di opposizione (sulla scorta di quanto già sancisce l'art. 13-*bis* R.I. Reg. Lombardia, sostanzialmente recependo l'art. 23 Regol. Camera dei Deputati); al rafforzamento del ruolo del "relatore di minoranza", come portavoce di proposte autonome dei gruppi di opposizione; e, infine, ad una disciplina della sequenza degli interventi nel dibattito consiliare, idonea a valorizzare il rapporto dialettico fra la maggioranza (o la giunta) e l'opposizione (stabilendo, ad esempio, che dopo l'intervento di un membro della giunta, la parola spetti, di diritto, a un membro dell'opposizione): tutti strumenti che consentirebbero a quest'ultima di esplicare appieno la propria funzione propositiva

(29) L'art. 100 R.I. Reg. Emilia-Romagna sancisce già ora che "la Giunta per il regolamento consiliare è composta dal Presidente del Consiglio, da tre consiglieri espressi dalla maggioranza e tre espressi dalle minoranze"; nella stessa direzione l'art. 23 R.I. Prov. Aut. Bolzano attribuisce due dei cinque seggi della commissione per il regolamento interno a membri che appartengono alla "minoranza politica"; e a tal proposito l'art. 139 R.I. Prov. Aut. Trento afferma che "1. Ogniqualevolta, in forza di disposizioni di leggi o del presente regolamento, sia necessario garantire, in una nomina o designazione, la rappresentanza delle minoranze presenti in Consiglio, se l'esito di una votazione non assicura tale risultato, il Presidente proclama eletto il candidato di minoranza che ha ottenuto il maggior numero di voti. 2. Per le nomine e le designazioni riservate da leggi o dal presente regolamento alle minoranze presenti in Consiglio, i consiglieri di minoranza adottano, d'intesa con il Presidente, un'apposita regolamentazione a garanzia di un'autonoma individuazione dei propri rappresentanti e di un'equa distribuzione delle nomine e delle designazioni tra i singoli gruppi").

e di renderla palese.

D'altro canto, nella predisposizione di questo strumentario normativo è necessario tener conto, come già affermato, dell'attuale incompiutezza dell' "evoluzione maggioritaria" del nostro sistema partitico e della sua permanente, elevata, complessità, così da evitare che un'eccessiva rigidità delle formule utilizzate finisca per forzare troppo la realtà politica, creando più difficoltà attuative di quante sarebbe lecito attendersi. Ciò suggerisce, da un lato, di prescindere, almeno per il momento, da intenti specificamente definitivi del fenomeno in questione, stante la già rilevata scarsa capacità costitutiva delle norme che mirano all'individuazione dell'opposizione (che infatti risultano funzionali al sistema solo in presenza di un'evidenza politica, già operante nella pratica, che possano limitarsi a certificare): al massimo si può far ricorso a formule flessibili, quali quelle, già ravvisate in alcune delle Costituzioni dei *Länder* tedeschi, che sanciscono la rilevanza della componente oppositoria per il corretto funzionamento del sistema democratico e che, seppur prive di portata normativa diretta, varrebbero comunque ad enfatizzare la pregnanza dell'opposizione, rivestendola di dignità, per così dire, "paracostituzionale". Egualmente, nella stessa direzione, assolutamente prematura appare oggi la formalizzazione del ruolo del *leader* dell'opposizione, in quanto ancora troppo variegato ed eterogeneo risulta essere lo schieramento cui il suo partito, pur, certo, numericamente più forte, appartiene.

Dall'altro lato, proprio la presenza di più opposizioni per ora diverse quasi solo da un punto di vista "quantitativo" rende preferibile fare di *tutti* i partiti di opposizione il titolare dei diritti sanciti ⁽³⁰⁾, senza discriminare *a priori* fra opposizioni più forti e opposizioni più deboli.

Certamente dalla predisposizione di un siffatto "statuto" po-

(30) In tal senso sembra anche muoversi l'art 6 del T.U. Enti locali (ex art. 4 l. 8 giugno 1990, n° 142, come modificato dall'art. 1 l. 3 agosto 1999, n° 265) che assegna allo statuto comunale e provinciale, fra gli altri, il compito di individuare «le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze» [prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzione di controllo o di garanzia, ove costituite].

trebbero derivare talune difficoltà applicative, anche, in ipotesi, fonti di possibili conflitti: innanzi tutto, in merito all'inserimento nella compagine oppositoria di gruppi formalmente esterni allo schieramento di maggioranza, ma ad esso strategicamente vicini (senza che peraltro nel nostro ordinamento risulti attivabile direttamente lo strumento del conflitto costituzionale di attribuzioni sul tipo, invece, di quello ravvisato nell'ordinamento dei *Länder* tedeschi); in secondo luogo, in merito alla ripartizione dei diritti dell'opposizione fra i diversi gruppi che la compongono (problema rilevante, più che non in relazione alle eventuali quote di tempo garantite, per le quali si potrebbe utilizzare in via di massima un criterio di ripartizione ponderata fra i gruppi, in proporzione alla loro forza numerica, nella designazione dei rappresentanti dell'opposizione nei vari organismi interni al Consiglio ove essi siano richiesti), cosicché anche il ruolo del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio - già ora investiti, in taluni statuti regionali, del compito di assicurare la garanzia e la funzione delle minoranze - verrebbe rivestito di nuovo peso e di ulteriori potenzialità. Tuttavia, nella fase attuale, sembra comunque apprezzabile l'individuazione di un nucleo - anche minimo - di istituti idonei a rendere maggiormente visibile l'alternatività dell'opposizione, anche nella speranza che un loro costante utilizzo possa, quanto meno, aiutare ed incentivare quella semplificazione del sistema partitico che da più parti si richiede come obiettivo primario.