

18 NOVEMBRE 2015

L'opposizione politica in Italia

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

e Salvatore Curreri

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Kore di Enna



L'opposizione politica in Italia*

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

e Salvatore Curreri

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Kore di Enna

Sommario: **Capitolo I** – Il riconoscimento dell'opposizione (di Stefano Ceccanti) – **Capitolo II** – I diritti dell'Opposizione (di Salvatore Curreri) – **Capitolo III** – Lo Statuto dell'Opposizione nella prospettiva della riforma elettorale e costituzionale (di Stefano Ceccanti) – **Capitolo IV** I mutamenti dell'opposizione (di Salvatore Curreri).

Capitolo I - Il riconoscimento dell'opposizione (di Stefano Ceccanti)

Premessa di metodo

Dal momento che la storia italiana è essenzialmente di mancato riconoscimento dell'Opposizione l'indice di questo capitolo è stato riformulato rispetto al modello proposto per dare ragione di questo fatto

I.1- Le ragioni storiche del mancato riconoscimento nel primo sistema dei partiti

L'ordinamento italiano è storicamente allergico a un riconoscimento istituzionale dell'opposizione. Ciò si spiega in origine con la particolare conformazione del sistema dei partiti che, dopo la prima legislatura repubblicana, ha dato una curvatura assemblearistica alla forma di governo parlamentare. Com'è noto tale forma di governo si presenta a virtualità multiple, a geometria variabile. Se si

* Testo della relazione svolta al *Forum* su *L'opposizione politica* organizzato dal *Forum International sur la Constitution et les institutions politiques*, svoltosi a Rouen il 19 e 20 giugno 2015..



esclude il caso di Grandi coalizioni (in cui il Governo è, almeno di norma, comitato direttivo di una vastissima maggioranza), essa può oscillare da una versione assemblearistica, che ha sotto di sé un sistema multipolare ad una-neo-parlamentare, che invece ha sotto di sé un sistema bipolare e che è quindi centrata sul continuum maggioranza elettorale-maggioranza parlamentare-Governo, in cui quest'ultimo assume il ruolo di comitato direttivo della maggioranza ⁽¹⁾.

Solo in questo secondo caso si pone il problema di un riconoscimento solenne dell'Opposizione perché il Parlamento appare diviso tra chi sta dentro e chi sta fuori dal *continuum*, di norma per l'intera legislatura. Chi sta fuori abbisogna di forme di riconoscimento per essere maggiormente in grado, anche dalle aule parlamentari, di presentare un indirizzo politico alternativo all'elettorato in vista della possibile alternanza elettorale. Invece, nel primo caso, quello della forma assembleare, il Parlamento appare ancora come un tutto ⁽²⁾ che volta a volta (più volte nella legislatura) delega a un esecutivo, inteso nel senso restrittivo del termine, alcuni delimitati poteri.

Il Governo italiano, tranne la prima legislatura 1948-1953, non si è imposto come comitato direttivo della maggioranza e, in un quadro di alternanza impossibile per la connessione del sistema dei partiti con la divisione Est-Ovest, non si è quindi posta l'esigenza di uno Statuto dell'Opposizione.

Il primo sistema dei partiti, formatosi nel periodo costituente e durato fino al 1993, non praticava l'alternanza. Vedeva forze di centro stabilmente al Governo (la Democrazia Cristiana e i suoi alleati), in quanto si trattava delle forze che sin dall'origine (liberali, repubblicani, socialdemocratici) o in seguito (socialisti) si erano riconosciute sia nella Costituzione sorta dalla Resistenza (il discrimine che va dalla Liberazione del 25 aprile 1945 all'entrata in vigore della Costituzione l'1 gennaio 1948) sia nell'opzione europea ed atlantica (il discrimine che va dalle elezioni del 18 aprile 1948 all'agosto 1949 con l'adesione formale alla Nato) e due diverse minoranze sulle ali.

La più consistente, quella di sinistra, imperniata sul Partito Comunista emerso dalle elezioni del 1948 come il più forte partito della sinistra, si era pienamente riconosciuta nella Costituzione, ma, non rientrando in una collocazione internazionale compatibile con l'assunzione di piene responsabilità di Governo, ricadeva pertanto in una "*conventio ad excludendum*". Essa era però bilanciata, per tenere insieme il Paese che non poteva reggere scontri frontali (e anche per la

¹⁾ L. ELIA, *Voce "Governo" (forme di)*, in AA. VV., *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1970, 634 ss.

²⁾ G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo Statuto dell'Opposizione*, in Ceccanti, S. – Vassallo, S. "Come chiudere la transizione", Il Mulino, Bologna, 2004, 301 ss.



debolezza politica di una maggioranza composita che volentieri trovava nel consenso dell'opposizione un rimedio ai contrasti interni, soprattutto tra le correnti del partito di maggioranza relativa), da una “*conventio ad includendum*” (o “ad consociandum”) sulle principali politiche di Governo, sino al punto di massimo coinvolgimento nella legislatura 1976-1979 in cui, in connessione con la sua evoluzione pro-europea e pro-atlantica, entrò anche a far parte della maggioranza di Governo.

La minoranza meno consistente, quella di destra, imperniata soprattutto sul Movimento Sociale Italiano, non si era riconosciuta nella Costituzione anche se, in termini realistici, nonostante la matrice originaria fascista, si era invece inserita nella collocazione atlantica e soprattutto in nome di questa, in funzione anticomunista, cercava talora di rientrare nel gioco parlamentare, nonostante i contraccolpi sociali e politici negativi del suo appoggio al Governo Tambroni del 1960 (nella fase in cui il centrismo si era esaurito e il centrosinistra coi socialisti non ancora maturo). Si inserì qui la scelta politica di non applicare contro l'MSI la XII disposizione finale che vietava la ricostituzione del disciolto partito fascista, anche se nel 1952 una legge (la legge Scelba, 655/1952) aveva inteso darvi attuazione. Legge che fu applicata solo negli anni '70 nei confronti di gruppi estremisti minori collegati al terrorismo.

Essendo non praticabile l'alternanza, il sistema, specie dopo il 1953, trovava una sua flessibilità interna alla maggioranza col ricambio annuale della compagine di governo e, in particolare, con la rotazione oligarchica alla guida del Governo prima di diversi leader delle correnti dc (distinti dal segretario del partito) e poi, negli anni '80 con la Presidenza del Consiglio dapprima del repubblicano Spadolini e poi del socialista Craxi, anche dei leaders dei partiti minori.

Questo funzionamento, profondamente divaricante rispetto alle democrazie parlamentari consolidate, simile per certi versi solo alla Quarta Repubblica francese, portava a vedere il Governo come mero comitato esecutivo temporaneo del Parlamento. Non casualmente, pertanto, mancava una vera programmazione dei lavori parlamentari, né soprattutto vi era in materia un ruolo significativo del Governo. Si parla pertanto per quel periodo di una “centralità del Parlamento” (in realtà dei partiti nel Parlamento), inteso come un tutto indistinto, separato dal Governo: quella che è un'anomalia negativa rispetto alla fisiologia delle democrazie parlamentari si trasformava paradossalmente per molti in una caratteristica positiva. Le stesse minoranze, impossibilitate dalle proprie scelte ad assumere ruoli di Governo, ritenevano vantaggioso il poter essere coinvolte in

modo subalterno nelle diatribe interne alle correnti ed ai partiti di maggioranza, soprattutto attraverso l'uso del voto segreto finale sulle leggi, ammesso fino al 1988.

Questo schema teorico escludeva per principio qualsiasi riconoscimento dell'Opposizione e di minoranze, ossia qualsiasi suddivisione esplicita dentro il Parlamento di gruppi che si distinguessero rispetto alla collocazione di Governo, che non era centrale nel funzionamento del sistema. Al massimo si parlava di garanzia per l'opposizione solo per la concessione al Pci della Presidenza della Camera, confermata anche dopo che tale partito uscì dalla maggioranza di Governo. Infatti nel 1976 il primo comunista eletto, Pietro Ingrao, era in realtà parte di un partito che faceva parte della maggioranza, solo dopo, con Nilde Iotti in effetti si trattò di una concessione all'opposizione, in realtà ad una delle esponenti del Pci meno distanti dalla maggioranza.

I.2- Le nuove ragioni d'impedimento sotto il secondo sistema dei partiti

Già negli anni '80 con la crescita del ruolo del Governo, anche per effetto dei processi di globalizzazione e di europeizzazione, il sistema subisce i primi assestamenti e si comincia effettivamente a riconoscere una linea divisoria significativa dentro il Parlamento con l'applicazione sistematica del principio di maggioranza: rottura del potere di veto del Pci sulla legislazione sul lavoro (1984-1985) e limitazione del voto segreto (1988), oltre che la legge sulla Presidenza del Consiglio (1988), ne sono le prime forti manifestazioni. Se il principio di maggioranza veniva ora utilizzato in modo significativo nel funzionamento interno delle Camere, ciò trascinava con sé la domanda di utilizzarlo anche nel rapporto tra corpo elettorale ed istituzioni parlamentare, nella loro composizione.

Pertanto dopo il crollo del Muro di Berlino e la nascita del secondo sistema dei partiti ⁽³⁾, di carattere bipolare, con le elezioni del 1994, incentivato dalle nuove leggi elettorali politiche del 1993, in astratto erano riunite alcune condizioni per giungere a un riconoscimento costituzionale del ruolo dell'Opposizione e, in effetti, iniziò un dibattito significativo, almeno sul piano dottrinale ⁽⁴⁾. Le proposte comprendono sia un riconoscimento della principale minoranza come Opposizione con-

³⁾ Cfr. P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf, Paris, 2004 ; A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione repubblicana*, in *forumcostituzionale.it*, 2007; ID., *I principi della Costituzione repubblicana: dal 'compromesso' al radicamento progressivo*, *ivi*, 2009; S. CECCANTI, *Cambiamenti costituzionali. Italia*, *ivi*, 2013; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell' opposizione*, in "Valori e principi del regime repubblicano", a cura di S. Labriola, Collana Fondazione della Camera dei deputati, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁴⁾ Basti vedere ISLE, *Norme per uno Statuto dell'Opposizione*, in *piattaformacamera.it*, 2004; G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare*, *cit.*



specifiche prerogative (diritto di replica in Parlamento del Presidente dell'Opposizione rispetto al Primo Ministro, potere di convocare il Parlamento in sessione straordinaria e di incidere sull'ordine del giorno, diritto di consultazione da parte del Presidente della Repubblica nei casi di emergenze, possibilità di costituire e di vedere riconosciuto un Governo Ombra) sia garanzie utilizzabili da minoranze non previamente identificate (in teoria anche trasversali o interne alla maggioranza parlamentare, ma in genere utilizzate soprattutto dall'Opposizione (istituzione di Commissioni d'inchiesta, abbassamento del quorum strutturale del referendum abrogativo, ricorso preventivo sulle leggi alla Corte costituzionale, decisioni sul contenzioso elettorale politico affidate in ultima istanza alla Corte, elevazione dei quorum per le riforme dei Regolamenti delle Camere e per la revisione della Prima Parte della Costituzione)

Quali le ragioni che lo impedirono?

In primo luogo il bipolarismo post-1993 era un bipolarismo tra coalizioni pre-elettorali in cui, una volta affermatasi quella vincente, la richiesta più pressante era quella di un equilibrio intra-coalizionale, di garanzia per le minoranze interne nella maggioranza: ad esempio prende subito forma la convenzione dell'attribuzione della Presidenza della Camera, luogo strategico della programmazione parlamentare dopo il 1997, ad un partner minore della maggioranza (in origine al Pds che era il partito maggiore della maggioranza per bilanciare il Presidente del Consiglio Prodi che era espressione di un'area minoritaria dell'alleanza), poi una sequenza di segretari dei partiti minori della maggioranza, Casini, Bertinotti e Fini, infine un'esponente minore di un partito di minoranza, Boldrini). Si compete per coalizioni, ma dopo il voto le regole costituzionali e regolamentari, nonché alcune regole di contorno (come il finanziamento pubblico e le regole sull'editoria politica) conoscono solo il singolo partito, tendono a indebolire le coalizioni. Le nuove leggi elettorali del 2005 rafforzano questa contraddizione: scompaiono le candidature comuni nei collegi uninominali e le coalizioni hanno solo come elemento coesivo comune la leadership nazionale.

In secondo luogo le convenzioni formatesi intorno al potere di scioglimento tendono a muoversi in continuità col passato assemblearistico anziché con le nuove leggi elettorali, come avrebbe altrimenti potuto essere: sin da subito si teorizza che il *continuum* col corpo elettorale può valere per il primo Governo della legislatura, ma non anche in seguito. Se i ruoli possono cambiare in corso di legislatura senza particolari disincentivi non si avverte il bisogno di un riconoscimento stabile



dell'Opposizione, visto che col secondo Governo della legislatura la frontiera può spostarsi in modo significativo. La logica dell'alternanza elettorale vale solo per il primo Governo.

In terzo luogo alcune delle proposte formulate, che potenzierebbero il ruolo della Corte costituzionale, vedono l'obiezione dello schieramento di centro-destra che ha polemizzato negli anni contro varie decisioni della Corte stessa e. d'altronde, più in generale, quest'ultima ha già provveduto nel corso dell'ultimo anno ad un consistente interventismo creativo (sia in materia di procreazione assistita sia di leggi elettorali politiche) che il sistema politico ha perplessità ad espandere ulteriormente per via normativa.

In quarto luogo, quando anche il secondo sistema dei partiti entra in crisi (elezioni 2013) e ciò spinge a intraprendere la strada della revisione costituzionale, la questione di una distinzione esplicita tra Opposizione ed altre minoranze è resa almeno momentaneamente problematica dal fatto che ben tre schieramenti (e non solo due) abbiano avuto un numero di voti pressoché equivalente. Per di più il nuovo schieramento emerso (il Movimento 5 Stelle) esprime una cultura politica assemblearistica, che ripropone le tradizionali obiezioni verso tale scelta

Il paradosso momentaneo del tema dello Statuto dell'Opposizione consiste pertanto in questo: soprattutto coloro che potrebbero beneficiarne (le forze politiche momentaneamente all'opposizione) per una ragione o per un'altra appaiono ostili a fare qualcosa in più, in sede di revisione costituzionale, che non sia un mero richiamo a successivi sviluppi regolamentari o a qualche intervento secondario (come sul quorum per i referendum abrogativi). Per di più coloro che continuano a sostenere schemi assemblearistici (tanto obsoleti quanto ostinati) determinano una curiosa eterogenesi dei fini. Negano infatti in radice, per non indebolire il Parlamento, l'opportunità di riconoscere che esso non è sempre e solo un tutto, ma che è solcato in profondità da una linea divisoria rispetto alla collocazione di Governo. Siccome però tale linea esiste comunque, e peraltro le progettate riforme la renderebbero comunque più permanente, proprio quel mancato riconoscimento è in realtà una delle principali ragioni dell'indebolimento del Parlamento che vorrebbero evitare. E' un caso di masochismo istituzionale, di cui peraltro esistono altri importanti esempi, come le ricorrenti proteste di chi si trova all'opposizione contro la combinazione di decreti legge, maxi-emendamenti e questioni di fiducia che sono il surrogato della mancanza di una corsia preferenziale per il Governo in Parlamento, in assenza della quale le medesime forze, quando si spostano al Governo, sono poi costrette a ripetere gli stessi comportamenti prima criticati.



Capitolo II – I diritti dell’Opposizione (di Salvatore Curreri)

II.1 La garanzia dei diritti dell’opposizione politica

L’assenza di una disciplina nazionale sia legislativa che parlamentare a tutela dei diritti dell’opposizione è dovuta a ragioni essenzialmente politiche. Come detto, infatti, fino alle riforme elettorali degli anni ’90, la forma di governo parlamentare si era assestata stabilmente in senso consociativo, con un’opposizione, specie quella del Partito comunista, esclusa dal governo per ragioni legate alla divisione est/ovest di Yalta (*conventio ad excludendum*), ma nello stesso tempo così forte da poter condizionare l’operato della maggioranza la quale, a sua volta, cercava l’accordo con l’opposizione anche per compensare e depotenziare le proprie divisioni interne. In tale contesto, il tema dell’opposizione era sostituito da quello della tutela delle minoranze e del loro potere di codecisione politica ⁽⁵⁾.

Tale consociazione si fonda su istituti e regole già presenti nella Costituzione che moltiplicano i poteri interdittivi delle minoranze: la struttura del parlamento, improntata ad un bicameralismo assolutamente paritario; la debolezza del Governo, privo di strumenti in grado d’indirizzare l’attività parlamentare e di una riserva normativa in suo favore, e perciò considerato comitato esecutivo e non direttivo della maggioranza parlamentare; le attribuzioni riconosciute alle minoranze parlamentari sul piano sia parlamentare (come la facoltà di negare l’approvazione dei progetti di legge direttamente in commissione: art. 72.3 Cost.), sia extra-parlamentare, accendendo ad alcune forme di garanzia, quali il ricorso al referendum abrogativo su leggi ed atti aventi forza di legge (art. 75 Cost.) oppure al referendum approvativo sulle modifiche costituzionali (art. 138 Cost.). Secondo tale idea, dunque, la forma di governo parlamentare era tanto più democratica quanto più l’opposizione poteva imporre un compromesso alla maggioranza, così da trasformare l’indirizzo politico di quest’ultima in politica “nazionale” ⁽⁶⁾. Luogo centrale di tale compromesso non potevano che essere le camere, i cui regolamenti, approvati nel 1971, esaltavano e moltiplicavano le sedi e le occasioni di negoziazione in nome di una visione assemblearista, Il passaggio ad una democrazia tendenzialmente maggioritaria, incentivato dalle riforme elettorali degli anni ’90, non ha trovato compimento, specie per quanto riguarda l’elaborazione di un vero e

⁵⁾ Cfr. E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nella prassi parlamentare dell’età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d’Italia*, 17, Torino, 2001, 613 ss.

⁶⁾ C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974, 673 ss.



proprio statuto dell'opposizione, né a livello costituzionale, né a livello regolamentare (eccezion fatta per le talune limitate riforme introdotte nel 1997-1999, soprattutto alla Camera dei deputati). I motivi di tale mancato riconoscimento vanno ricercati non solo, com'è ovvio, nelle resistenze provenienti da una maggioranza timorosa di vedere in tal modo imbrigliato il proprio potere politico, ma anche in un certo disinteresse, se non vera e propria sfiducia dell'opposizione verso l'efficacia politica di simili strumenti, preferendo piuttosto utilizzare gli spazi regolamentari di cui dispone in chiave non alternativa ma interdittiva.

Più in generale, è prevalsa nelle forze politiche la convinzione che lo statuto e, ancor prima, la stessa nozione di opposizione dovessero avere un riconoscimento primariamente a livello costituzionale e che, quindi, in base a tale presupposto, le riforme dei regolamenti parlamentari fossero solo il tassello finale di una più complessiva riforma istituzionale che doveva innanzi tutto interessare prima la Costituzione e poi la legge elettorale.

Tale convinzione, che peraltro richiama alla mente quanto implicitamente asserito dal *Conseil constitutionnel* (2006-537 DC), oltreché smentita nei fatti, giacché la nozione di opposizione, a Costituzione invariata, è stata già introdotta nei regolamenti parlamentari dalle riforme del biennio 1997-1999, si è rivelata penalizzante perché ha fatto sì che dalle riforme regolamentari di fine anni '90 il tema delle garanzie dei diritti dell'opposizione non è stato più ripreso sicché, in attesa dell'approvazione delle promesse riforme istituzionali, i diversi progetti di modifica dei regolamenti parlamentari, pur elaborati in questi anni e posti all'attenzione delle rispettive Giunta per il regolamento su decisivo impulso dei Presidenti delle due Camere, siano rimasti nel cassetto per precisa scelta delle forze politiche.

Peraltro, le attese riforme istituzionali sono rimaste tali dato che, dopo la bocciatura per referendum del progetto di revisione approvato dal solo centro-destra (25-26 giugno 2006), il processo di revisione costituzionale non è stato più riavviato, se non nell'attuale legislatura su decisivo impulso del governo Renzi. Il disegno di legge di riforma costituzionale, attualmente in discussione al Senato (A.C. 2613-A e abb), non prevede però nulla ai fini del rafforzamento dei diritti dell'opposizione come limite al potere della maggioranza di governo, limitandosi disporre che “i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari” e, specificamente, che “il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni” (nuovo art. 64.2 Cost.). La nozione politica di opposizione, quindi, sarebbe riferita alla Camera dei deputati, quale unica “titolare del rapporto di fiducia con il Governo” ma non al nuovo Senato che, chiamato a rappresentare “le



istituzioni territoriali” (v. nuovo art. 55 Cost.), si suddividerebbe, secondo un criterio numerico, tra maggioranza e minoranze.

Al di là di tale distinzione, però, il progetto di riforma costituzionale attualmente in discussione si limita a rinviare in modo troppo ampio lo statuto dell’opposizione al regolamento della Camera dei deputati, senza null’altro prevedere. Il risultato paradossale è, dunque, che la riforma costituzionale, in attesa della quale si è arrestato il processo di revisione dei regolamenti parlamentari, agli stessi regolamenti ora rinvia sul punto specifico dei diritti dell’opposizione.

Nel quadro di un più complessivo rafforzamento dei contropoteri in una democrazia parlamentare maggioritaria, si sarebbero potuti invece fissare alcuni capisaldi fondamentali dello statuto dell’opposizione, sia sul piano parlamentare (la presidenza delle Commissioni parlamentari di garanzia e di controllo; l’iniziativa vincolante per la costituzione di Commissioni di inchiesta e la loro composizione paritaria ⁽⁷⁾, la nomina di portavoce qualificati dell’opposizione) sia su quello extraparlamentare (impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, consultazione in speciali circostanze dei suoi esponenti da parte del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica).

Manca quindi nel progetto una chiara individuazione dei ruoli di maggioranza e opposizione, che avrebbe forse avuto l’effetto di responsabilizzare l’opposizione e, di conseguenza, di stabilizzare lo stesso Governo, così da restituire al Parlamento il ruolo di arena principale del dibattito politico ⁽⁸⁾. Tale scelta dimostra quanto siano forti nella cultura politica italiana le resistenze a considerare l’opposizione non solo una funzione, dotata di poteri procedurali, ma anche un’istituzione, simmetrica al Governo, titolare di specifici poteri nelle procedure parlamentari e dotata anche di un rilievo costituzionale esterno alle assemblee ⁽⁹⁾. Nel caso italiano, quindi, la debolezza dell’opposizione non deriva da iniziative di riforma punitive intraprese dalla maggioranza ma, al contrario, dal mancato compimento di un processo di riforma da parte delle diverse maggioranze politiche alternatesi al governo del paese.

⁷⁾ G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l’esperienza della XIV legislatura*, in AA. VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 203 ss., il quale segnala come i gruppi di opposizione si presentano il più delle volte in ordine sparso, anche nello sfruttamento delle quote ad essi spettanti.

⁸⁾ Cfr. S. ROSSI, *Brevi note sullo statuto “minimo” dell’opposizione*, in www.forumcostituzionale.it, 19 aprile 2006..

⁹⁾ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, Milano, 1980, 532 ss.; M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 147-148, 1°-2° trimestre 2005, 24.



In definitiva, l'aver subordinato la prosecuzione del processo di revisione regolamentare in direzione di un maggior ampliamento dei poteri dell'opposizione all'approvazione di un più complessivo disegno di riforma istituzionale ha prodotto il risultato di una forma di governo non compiutamente maggioritaria, dove al rafforzamento dei ruoli del Governo e della maggioranza, determinato dal *trend* maggioritario avviato con la riforma elettorale del 1993, non ha fatto seguito, il riconoscimento all'opposizione di una più ampia ed efficace gamma di poteri ispettivi, di vigilanza e di controllo che consentissero ad essa di svolgere il suo ruolo di necessaria controparte nello svolgimento della dialettica parlamentare.

La perdurante fase di stagnazione nell'approvazione delle riforme costituzionali e regolamentari rende il livello delle garanzie oggi riconosciute all'opposizione assolutamente insoddisfacente, soprattutto sul versante ispettivo e di controllo. Anzi, proprio lo stop imposto ad una complessiva revisione regolamentare ha consentito l'affermazione di tutta una serie di precedenti e prassi parlamentari, avallate in seno alla Giunta per il regolamento delle camere, favorevoli alle maggioranze di governo, le quali, in mancanza di strumenti costituzionali e regolamentari che consentissero loro di adottare decisioni rapide ed efficaci, così come oggi richiesto dai tempi dell'economia, hanno fatto ricorso ad un uso distorto degli strumenti a disposizione. Sotto questo profilo è significativa l'approvazione di legge delega caratterizzate da principi e criteri direttivi generici così da consentire al governo ampi margini di manovra in sede di emanazione (anche reiterata) di decreti legislativi; oppure il frequente ricorso ai decreti legge, la cui legge di conversione è stata spesso sostituita da maxi-emendamenti, interamente sostitutivi del testo all'esame, su cui il governo pone la questione di fiducia, limitando così l'esame parlamentare precedentemente svolto e imponendo subito il voto palese di conversione.

Del mancato compimento di tale processo riformatore continua particolarmente a soffrire il Parlamento che avrebbe tutto da guadagnare se fosse la sede privilegiata in cui l'opposizione porta avanti le proprie battaglie politiche alternative al raccordo maggioranza-Governo.

Tale perdurante fase di stallo è tanto più grave ove si consideri che nel caso italiano la via delle riforme costituzionali e regolamentari appare più idonea di quella convenzionale ai fini del riconoscimento dei diritti dell'opposizione. Manca, infatti, innanzi tutto nelle forze politiche l'acquisizione di quella cultura di correttezza costituzionale e di rispetto reciproco cui improntare i rapporti tra maggioranza ed opposizione, che è il presupposto indispensabile per il corretto funzionamento di una democrazia parlamentare maggioritaria in cui al diritto della maggioranza di



governare si contrappone il diritto dell'opposizione di incalzare e controllare l'operato di quest'ultima per proporsi dinanzi agli elettori come migliore e credibile alternativa di governo.

In assenza di tale cultura e, di conseguenza, di «gentlemen's agreement» o «convenzioni costituzionali», la *ratio* di taluni diritti regolamentari introdotti nei regolamenti parlamentari a favore dell'opposizione è stata facilmente vanificata dalla maggioranza che ha imposto vere e proprie prassi *contra oppositionem*, com'è accaduto per gli spazi riservati nella programma dei lavori parlamentari ad iniziative legislative o atti d'indirizzo presentati dai gruppi d'opposizione, dato che si è negato loro il diritto, oltreché di discutere, anche di veder votato il testo presentato, senza stravolgimenti da parte della maggioranza; oppure per il settimanale c.d. *Premier question time*, ispirato alla ben nota pratica della Camera dei Comuni inglese, ma sempre disertato da Berlusconi quando era Presidente del Consiglio.

Violazioni che peraltro trovano indifferente la giurisprudenza della Corte costituzionale, attestatasi sulla linea di un rigoroso rispetto della insindacabilità degli *interna corporis* parlamentari, espressione dell'autonomia politica del Parlamento, anche quando in verità vi erano i margini costituzionali per un più incisivo intervento (v. sentenze 78/1984 sul computo degli astenuti, 154/1985 sull'autodichia parlamentare e 379/1996 sui c.d. pianisti, cioè sui parlamentari che votano al posto di altri). Giurisprudenza, piuttosto, che si è incentrata piuttosto sulle prerogative del singolo parlamentare, ora ampliandole (v. la sentenza 225/2001 sul legittimo impedimento a presenziare al processo del parlamentare impegnato nello svolgimento di funzioni parlamentari: c.d. caso Previti), ora circoscrivendole (v. le sentenze 10 e 11 del 2000 circa la sindacabilità delle opinioni divulgate all'esterno dai parlamentari se prive di “nessun funzionale sostanziale” con la precedente attività parlamentare).

Lo stesso fallimento del tentativo di instaurare, sulla scia dell'esperienza inglese, il Governo – ombra, rapidamente archiviato dopo la fine della segreteria Veltroni nel Pd ad inizio 2009, deriva, in ultima analisi, più che alla mancanza di strumenti giuridici efficaci, all'assenza delle basilari condizioni politiche, e cioè l'accettazione “leale” dei principi costituzionali da parte delle forze politiche e della dinamica bipolare della forma di governo parlamentare, secondo una schema secondo cui l'opposizione nei confronti del Governo non è esercitata *dal* Parlamento unitariamente considerato ma *nel* Parlamento da una sua frazione. D'altronde nel corso dell'approvazione della riforma costituzionale, queste esigenze non sono state sollevate da nessuno dei gruppi *pro tempore* all'opposizione, né da quello coinvolto (Forza Italia) né da quello autoescluso (5 Stelle).



Quest'ultimo, in particolare, ha continuato ad esporre tesi rigorosamente assemblearistiche, continuando anacronisticamente a riproporre l'idea di Parlamento come un tutto e il Governo come un mero esecutivo nel senso residuale del termine ⁽¹⁰⁾.

Riguardo al livello normativo, come spiegato, in Italia i diritti dell'opposizione non sono giuridicamente riconosciuti, se non nei regolamenti interni di alcuni consigli regionali. Né si sono registrati sviluppi sul piano delle convenzioni costituzionali. Anzi, dopo una prima fase di attenzione, successiva alla trasformazione in senso maggioritario della forma di governo parlamentare, si registra a livello nazionale una fase di sostanziale stagnazione, dovuta alla scarsa sensibilità sul tema, anche da parte delle stesse opposizioni. Le maggioranze che si sono periodicamente alternate al governo del paese, infatti, non hanno manifestato alcun concreto interesse a potenziare i diritti delle opposizioni, preferendo piuttosto mantenere intatto, e quindi continuare a beneficiare dello *status quo* ad essa favorevole. Le cause di tale insensibilità politico-istituzionale, più che nella convinzione di dover rimanere maggioranza per sempre o di poterlo presto ritornare ad essere, forse, più semplicemente, vanno ricercate in una sorta di spirale vendicativa all'insegna dell'"occhio per occhio, dente per dente", per cui, una volta conquistata la maggioranza, non si vuole concedere all'opposizione ciò che quest'ultima, quand'era maggioranza, a sua volta si era rifiutata di concedere.

II.2 L'entità della garanzia

In assenza, come più volte detto, di una normativa legislativa o camerale nazionale sui diritti dell'opposizione, sono state piuttosto le regioni a delineare, nei propri statuti e nei regolamenti delle loro assemblee rappresentative, uno *status* delle opposizioni, pur non dandone una specifica definizione, eccezion fatta per la Toscana che definisce l'opposizione come minoranza maggiormente rappresentativa (art. 10.2 Statuto).

Ai fini dell'esercizio delle sue fondamentali funzioni di controllo, vigilanza, critica e proposta, all'opposizione vengono attribuiti a livello regionale diversi diritti.

¹⁰⁾ Cfr. S. CECCANTI, S. CURRERI, *Il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, nel numero monografico della rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo* dedicato a *I partiti antisistema nell'esperienza italiana*, di prossima pubblicazione in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*.



All'interno delle disposizioni statutarie e regolamentari a favore dell'opposizione si possono distinguere tre categorie ⁽¹⁾:

1) le disposizioni di garanzia generale che assicurano il corretto svolgimento dei lavori parlamentari e la parità di trattamento di tutti i consiglieri, di cui indirettamente l'opposizione beneficia. Tra tali disposizioni vanno annoverate quelle circa: il quorum per l'elezione del Presidente del consiglio regionale, cui sono attribuiti compiti di garanzia delle minoranze nonché, in generale, per l'elezione di organismi di garanzia; le maggioranze qualificate richieste per l'approvazione dello Statuto, dei regolamenti interni del Consiglio regionale o di leggi particolari, tra le quali la legge elettorale, oppure per l'indizione di referendum consultivi; o la nomina o l'elezione dei componenti degli organi di garanzia statutaria o di vigilanza e di controllo; la pubblicità dei lavori consiliari e l'accesso paritario ai mezzi di informazione tra i consiglieri dei diversi schieramenti.

2) le disposizioni non politicamente qualificate che, tutelando il singolo consigliere, minoranze qualificate o i Presidenti di gruppo, avvantaggiano anche l'opposizione. Rientrano tra tali disposizioni:

a) i diritti riferibili allo *status* del singolo parlamentare o consigliere, indipendentemente dall'appartenenza all'opposizione o alla maggioranza, connessi all'esercizio del suo mandato: presentazione di disegni di legge o di proposte di regolamento; atti di sindacato ispettivo o d'indirizzo politico; richieste di accesso a documenti amministrativi regionali o di enti controllati dalla Regione; diritto di ricevere informazioni e notizie necessarie per lo svolgimento del mandato;

b) i diritti attribuiti a quote di consiglieri per l'esercizio di poteri proceduralmente vincolanti, quali: il diritto di convocazione del Consiglio regionale, o della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari; il diritto di rimessione di un progetto di legge in Aula; il diritto di richiedere il voto palese o segreto; il diritto di presentare una mozione di sfiducia contro il Presidente della Regione; il quorum per la richiesta e per la validità del referendum per l'abrogazione di leggi o provvedimenti regionali; il diritto a ricorrere ad organi di garanzia statutaria chiamati a svolgere un controllo preventivo sulla corrispondenza allo Statuto degli atti legislativi o regolamentari della Regione;

3) le disposizioni che attribuiscono diritti e facoltà all'opposizione/opposizioni o a minoranze politicamente qualificate. Rientrano in tale ambito le disposizioni che, in riferimento specifico alle opposizioni, prevedono: la loro rappresentanza negli organi del Consiglio regionale (ufficio di

¹¹⁾ Cfr. P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, 835 ss.; M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, 2010.



Presidenza; organismi di controllo e di vigilanza); l'attribuzione a loro esponenti della presidenza di commissioni consiliari di garanzia e di controllo, d'indagine o d'inchiesta, della commissione bilancio, o della Giunta delle elezioni o per il regolamento; le regole sui gruppi parlamentari, che possono favorire i gruppi d'opposizione non subordinando la loro costituzione al requisito numerico generalmente richiesto; il diritto del candidato Presidente della Regione migliore sconfitto di essere comunque eletto alla carica di consigliere regionale, e da lì poter svolgere il ruolo di *leader* dell'opposizione ⁽¹²⁾; l'istituzione della figura del Portavoce unitario dell'opposizione; la previsione statutaria di uno statuto dell'opposizione da sviluppare nei regolamenti consiliari; la facoltà d'istituire commissioni d'inchiesta su richiesta di una minoranza qualificata; la riserva, in sede di programmazione dei lavori, di quote di tempi per la discussione di progetti di legge e per lo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo presentati dalle opposizioni; la riserva in loro favore di una parte delle nomine di competenza del Consiglio regionale; la partecipazione di esponenti dell'opposizione alle delegazioni di rappresentanza regionali.

In particolare, con riferimento al ruolo svolto dall'opposizione nel procedimento legislativo, va segnalata sia la figura del relatore di minoranza, incaricato ovviamente di riferire in senso critico sul progetto di legge esaminato dall'Aula, sia la riserva in favore dell'opposizione di una quota di tempo maggiore rispetto a quella assegnata alla maggioranza, nel presupposto che mentre quest'ultima ha dalla sua la forza dei numeri, la prima può svolgere efficacemente il suo ruolo di critica solo disponendo di tempi maggiori, al fine sia di proporre un indirizzo politico alternativo, sia di suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica per mettere in difficoltà il Governo dinanzi ad essa e costringerlo così a mutare indirizzo politico.

Nei casi più estremi, ciò porta all'ostruzionismo, praticato attraverso la presentazione di migliaia di emendamenti, con contestuale illustrazione, le continue verifiche del numero legale o i richiami al regolamento, gli interventi ad inizio seduto sul processo verbale della seduta precedente.

¹²⁾ Molte regioni, infatti, nell'esercizio della loro autonomia statutaria in tema di forme di governo, hanno optato per un modello c.d. neo-parlamentare in cui, a differenza del modello classico, il Presidente della Regione viene eletto direttamente ma può essere sfiduciato dal consiglio regionale, il che provoca, oltretutto la sua decadenza, anche lo scioglimento del consiglio stesso, secondo il principio del *simul stabunt simul cadent*. Il problema è che tale forma di governo è stata abbinata a un sistema fondato su coalizioni di lista, anche con la facoltà di esprimere preferenze nella lista. Di conseguenza gli equilibri in corso di mandato tendono a svolgersi dentro una negoziazione tra il pilastro unitario (il Presidente) e l'articolazione di liste e candidati, con poco margine effettivo per i gruppi di opposizione. Non si può escludere che dopo l'approvazione dell'*Italicum*, che comporta il passaggio dal premio di coalizione a quello di lista, anche le leggi elettorali regionali possano avere un'analogia evoluzione.



Ostruzionismo superato tramite il contingentamento dei tempi oppure l'utilizzo in chiave tecnica della questione di fiducia, in virtù dei suoi effetti procedurali (priorità, indivisibilità, inemendabilità e voto palese per appello nominale del testo su cui è posta).

Più in generale, la funzione legislativa risente, infatti, del clima di scontro pregiudiziale in cui sovente si svolgono i rapporti tra maggioranza ed opposizione. I Governi, composti da coalizioni spesso eterogenee e rissose, in questi casi, fanno fatica a trovare una mediazione al loro interno e, una volta trovata, la difendono ad ogni costo in Parlamento. L'opposizione sa che la possibilità di influire sui provvedimenti in discussione sono esigue e cerca, quindi, di impedirne l'approvazione e di dimostrare che la maggioranza sbaglia ed è incapace di governare. L'esame dei progetti di legge tende così a ridursi ad una sterile ed ostinata declamazione delle rispettive posizioni invece di essere una mediata riflessione sulle questioni in gioco ⁽¹³⁾. Lo sbocco di una tale situazione è, nei casi di scontro più acceso, la questione di fiducia. Questa per di più viene spesso posta su maxiemendamenti ⁽¹⁴⁾ in modo da risolvere con una o pochissime votazioni l'esame di interi progetti di legge. L'icona di tale modo di procedere sono divenute le leggi finanziarie, accorpate in pochi articoli di lunghezza sterminata. Il mix fiducia-maxiemendamento espropria il Parlamento di ogni possibilità di incidere sul testo in discussione. "L'opposizione protesta, accusa la maggioranza di strozzare i dibattiti, infine reagisce con manifestazioni plateali: abbandona l'Aula, scandisce slogan, anche puramente offensivi, espone cartelli o striscioni come in piazza o allo stadio. Le reazioni verbali della maggioranza si collocano al medesimo livello intellettuale. Sono manifestazioni che, come già detto, mirano all'esterno: a sfruttare l'effetto della trasmissione della seduta televisiva, a qualche foto nei quotidiani. Si cerca di colpire l'opinione pubblica sul piano emozionale" ⁽¹⁵⁾.

Al di là delle istituzioni, le opposizioni godono degli stessi diritti riconosciuti a tutte le forze politiche e, più in generali, a singoli ed associati.

Ad esempio, in tema di finanziamento, non è previsto che l'opposizione sia destinataria di specifiche risorse o che il suo leader abbia diritto ad un apposito stipendio. La vigente disciplina sul finanziamento ai partiti (l. 13/2014) ha abrogato il precedente finanziamento pubblico

¹³⁾ V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, 53 ss.

¹⁴⁾ N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.

¹⁵⁾ V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., 53 s.

(forfettario) delle spese elettorali, a favore di un sistema di finanziamento privato fiscalmente agevolato a favore di partiti registrati democratici e trasparenti, attraverso la detraibilità delle erogazioni liberali fino a 100 mila euro e la possibilità di destinare al partito preferito il 2 per mille dell'imposta dovuta in sede di dichiarazione dei redditi sulle persone fisiche (IRPEF).

Una particolare attenzione è stata destinata al rapporto tra media e comunicazione a causa di tre fattori concomitanti: il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario; i conseguenti cambiamenti indotti sia nell'organizzazione di partito che nel rapporto tra elettore, partito ed eletto; infine, non ultimo, la comparsa del conflitto d'interessi, a causa della vittoria nel 1994 delle elezioni politiche di Berlusconi, Presidente del Consiglio e proprietario di Fininvest, holding ramificata in molti settori economici, tra i quali, soprattutto, quello televisivo, con il controllo delle maggiori tre televisioni private in un contesto di sostanziale duopolio. Per far fronte all'uso talora spudoratamente partigiano di tali televisioni, solo sei anni dopo è stata varata una apposita disciplina che regola la comunicazione politica, specie in periodo elettorale (l. 28/2000 sulla c.d. par condicio).

L'opposizione gode inoltre degli altri diritti politici. Il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi, con il solo onere di preavvisare (senza attendere l'autorizzazione) le riunioni in luogo pubblico all'autorità di pubblica sicurezza (art. 17 Cost.). Il diritto di associarsi per scopi non vietati al singolo dalla legge penale, sicché tutto ciò che è consentito a livello individuale, lo è anche a livello associativo, a condizione che non si tratti di associazioni segrete o che perseguano scopi politici mediante un'organizzazione di carattere militare (art. 18 Cost.). Come si nota, in entrambi casi ciò che rileva ai fini del legittimo esercizio del diritto di riunione e di associazione non è il fine ma le modalità con cui essi sono esercitati. Proprio per questo, non si possono non registrare con preoccupazione le violente contestazioni contro l'attuale leader della Lega Nord Salvini, tali da averlo costretto talora a rinunciare preventivamente o a dover interrompere le manifestazioni elettorali programmate in vista delle elezioni regionali del 31 maggio.

Per il resto, il diritto di sciopero, pur in assenza della legge che avrebbe dovuto regolarne l'esercizio (art. 40 Cost.) ha avuto un ampio riconoscimento in sede giurisprudenziale, essendo stato ammesso per finalità dapprima esclusivamente economico-contrattuali, poi sociali, infine politiche, quale strumento di partecipazione politica del popolo.

Infine, riguardo alla libertà di espressione attraverso i mezzi di comunicazione di massa, specie la stampa (art. 21 Cost.) e alla concessionaria pubblica radiotelevisiva (RAI), i poteri d'indirizzo e di



controllo sulla Rai spettano non più al Governo ma al Parlamento (e quindi anche alle forze politiche d'opposizione) (l. 103/1975), il quale li esercita mediante l'apposita Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la cui presidenza spetta, per convenzione, ad un esponente dell'opposizione. Più in generale, il settore delle comunicazioni è sottoposto ad un'autorità amministrativa indipendente, l'Autorità per la garanzie nelle comunicazioni (Agcom), istituita con l. 249/1997 che esercita poteri di regolazione, vigilanza, controllo e sanzionatori in materia di telecomunicazioni, radiotelevisione, editoria e pubblicità. Il suo Presidente è nominato dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio previo parere delle commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi, così da coinvolgere le opposizioni.

Rimangono comunque tuttora talune criticità, se è vero che i report curati da Agenzie internazionali indipendenti collocano l'Italia per libertà di stampa in posizioni di retroguardia (nel 2014 al 64° posto per *Freedom House* e al 73° per *Reporter sans frontier*). Pur dando un valore relativo a tali classifiche, la loro perdurante concordanza segnala che vi sono problemi riguardo ai profili di cui esse tengono conto (trasparenza, autocensura, aggressioni ai giornalisti, condizionamenti da parte del potere politico e economico).

II.3 L'uso da parte dell'opposizione dei suoi diritti all'interno delle istituzioni politiche...

L'uso da parte dell'opposizione dei suoi diritti all'interno delle istituzioni politiche trova la sua legittimità nel superamento della tradizionale concezione liberale della rappresentanza politica, intesa come rappresentanza dell'intera nazione, a favore di una concezione che vuole l'eletto, più realisticamente, essere destinatario di un mandato politico da parte degli elettori del partito per cui si è candidato e di cui ha condiviso il programma. Ciascun eletto, quindi, non rappresenta tutti gli elettori, inclusi coloro che non l'hanno votato, come vorrebbe una retorica ottocentesca priva di riscontro nella realtà; né rappresenta solo il partito poiché il mandato gli proviene non solo da questo ma anche dagli elettori; né, infine, rappresenta esclusivamente questi ultimi, essendo il partito elemento decisivo nel voto. Non esiste, quindi, un rapporto diretto tra elettori ed eletti al di fuori dei partiti politici, come non esiste un rapporto tra elettori e partiti politici al di fuori degli eletti. Piuttosto tra elettori, partito ed eletto esiste un *continuum* per cui come il partito rappresenta gli elettori che hanno votato per il candidato da esso proposto, così l'eletto rappresenta gli elettori che hanno votato per il partito e non solamente il partito votato dagli elettori.



Più in generale, mentre il riconoscimento d'istituti a tutela delle minoranze deriva dall'idea classica del Parlamento come sede della rappresentanza e del pluralismo, nel quale maggioranza e minoranza si alternano per raggiungere una decisione, la previsione di uno statuto specifico dell'opposizione indica una diversa attitudine della dialettica parlamentare e un diverso modo di concepire le Assemblee rappresentative, in cui il confronto tra due schieramenti contrapposti è finalizzato a rendere pubbliche le scelte della maggioranza e quelle delle opposizioni, sicché il ruolo del Parlamento è di registrare e amplificare questa dinamica ⁽¹⁶⁾.

In tale quadro, il ruolo svolto dall'opposizione di sistematica e permanente contrapposizione alla maggioranza di governo, così da porsi come sua credibile alternativa agli occhi degli elettori, comune a tutte le democrazie parlamentari di tipo maggioritario, ha assunto in Italia caratteristiche peculiari a causa del bipolarismo conflittuale, quale regime politico tipico della "Seconda Repubblica" (secondo sistema dei partiti), provocato dalla radicale ed insuperabile contrapposizione tra sostenitori e avversari di Berlusconi, secondo la logica schmittiana amico/nemico ⁽¹⁷⁾. L'avvento al potere di Berlusconi ha fortemente contribuito a bipolarizzare il sistema politico in schieramenti però che si delegittimavano reciprocamente sul piano della fedeltà ai valori costituzionali ⁽¹⁸⁾. La reciproca delegittimazione degli opposti schieramenti politici, se per un verso ha costituito il loro elemento fondamentale di coesione, per altro verso ne ha determinato l'incomunicabilità di fondo, causa non ultima della mancata approvazione delle riforme istituzionali che avrebbero dovuto portare a compimento la transizione politico-istituzionale avviata negli anni '90 verso una compiuta democrazia parlamentare maggioritaria. Come più volte ribadito, è mancata quella cultura di fondo, alla base del modello Westminster, secondo cui ciascuna parte politica riconosce la legittimità politica e costituzionale delle altre ad essa avverse. Nonostante la dichiarata conversione al maggioritario dei leaders dei maggiori partiti, questa cultura è rimasta estranea alle forze politiche parlamentari, come ha dimostrato, da un lato, la tendenza della maggioranza di centro destra a interpretare il proprio ruolo in modo da configurare un potere illimitato ricevuto dal popolo sovrano, dall'altro, la scelta dell'opposizione di ricorrere alla delegittimazione

¹⁶⁾ Cfr. G. G. CARBONI, *Alla ricerca di uno Statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004.; A. BURATTI, *Regolamento del Senato: lavori in corso*, in www.associazionecosistenzionalisti.it/cronache, 17 ottobre 2002.

¹⁷⁾ V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*

¹⁸⁾ S. SICARDI, *Maggioranza e opposizione nella lunga ed accidentata transizione italiana*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, 148.



dell'avversario come strumento preferenziale di contestazione della maggioranza e delle sue scelte politiche.

Tale reciproca delegittimazione tra gli opposti schieramenti e la conseguente costante radicalizzazione del confronto politico, che spesso assume toni strumentali che vanno ben al di là del merito specifico dei temi politici in discussione, ha reso estremamente difficile delimitare quanto di spettanza della maggioranza da ciò che, invece, in tutto o in parte, va condiviso con l'opposizione, senza per questo cadere negli opposti eccessi dello strapotere dei partiti di governo o nel ritorno a schemi consociativi. Intendiamo riferirci, in particolare, a quei principi e diritti che sono a fondamento della democrazia e che costituiscono i tratti identificanti il nostro sistema politico-istituzionale. Eppure, anche su questo versante, si sono registrate laceranti contrapposizioni, specie sul rapporto tra potere giudiziario e potere politico oppure sull'immagine e sugli impegni internazionali del nostro paese.

Per il resto, le statistiche parlamentari dimostrano come, a fronte di un maggior ricorso da parte delle opposizioni alla presentazione di disegni di legge, mozioni, interpellanze, interrogazioni e risoluzioni, di contro la maggioranza parlamentare riesce, grazie ad una maggiore e più puntuale attuazione dei calendari dei lavori, ad approvare le iniziative legislative del governo (specie i disegni di legge di conversione dei decreti-legge), non rinunciando ad introdurre modifiche in sede di esame parlamentare, talora richieste dallo stesso Governo. Ciò avviene soprattutto in sede di conversione dei decreti-legge, stante i ristretti tempi di esame.

II.4 ..e al di fuori delle istituzioni politiche

L'attività di contestazione svolta dalle opposizioni al di fuori delle istituzioni politiche nel rispetto della legge soffre di una certa marginalità perché viene di solito non presa in considerazione oppure sottovalutata. Le stesse forme eclatanti di protesta, sperimentate dall'opposizione in taluni casi allo scopo di sollevare l'opinione pubblica, quali ad esempio la pubblicazione a pagamento di comunicati politici sui maggiori quotidiani nazionali oppure l'organizzazione di sit-in di protesta davanti alle sedi istituzionali (Parlamento, Governo, Presidenza della Repubblica), se ripetute nel tempo, finiscono per scontare una certa ritualità che finisce per togliere loro la voluta efficacia.

Anche il fenomeno di protesta della rinuncia al voto, tramite l'astensione dal voto (essendo il voto non più un obbligo ma un dovere civico "il cui *libero* esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica": art. 4 Testo Unico legge elettorale Camera dei deputati) oppure votando scheda



bianca o nulla, benché considerevolmente aumentato nelle ultime tornate elettorali a causa della sempre più diffusa sfiducia che circonda le istituzioni rappresentative ed i partiti che li animano, fino addirittura in talune elezioni regionali a superare la barriera del 50%, non ha avuto particolari ripercussioni al di là degli episodici commenti allarmati da parte dei politici.

Secondo l'art. 49 Cost. “tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. La dottrina prevalente ritiene che l'espressione “metodo democratico” vada riferito al metodo esterno di azione politica dei partiti, e quindi all'accettazione delle regole del sistema rappresentativo democratico, a partire da quelle elettorali, rifiutando il ricorso alla sopraffazione e alla violenza come metodo d'azione politica (come avvenne durante il fascismo).

È rimasta dunque minoritaria quella dottrina secondo cui l'espressione “metodo democratico” vada riferita non solo alle modalità d'azione ma anche alle finalità perseguite, con la conseguente illegittimità dei partiti che perseguono, anche con metodo democratico, fini contrari ai principi democratici o comunque sovversive dell'ordine costituzionale. Difatti, nel silenzio della Costituzione, non sono chiare né le sanzioni applicabili, né chi dovrebbe applicarle né secondo quale procedura.

Del resto, l'importanza del metodo democratico rispetto al fine emerge anche da altri articoli della Costituzione: l'art. 17 vieta le riunioni non per quanto si discute ma perché armate e non pacifiche; l'art. 18 vieta le associazioni (*genus* in cui sono inclusi come *species* i partiti), non per i fini perseguiti, tranne che coincidano con quanto penalmente vietato al singolo, ma per il modo in cui esse lo sono, e cioè per la segretezza (e un partito segreto sarebbe una contraddizione in termini perché il partito deve rendere pubbliche le sue finalità per poter partecipare alla vita politica del paese e raccogliere i voti degli elettori) o per la loro organizzazione di carattere militare, che implica una disciplina di carattere militare nei rapporti tra gli iscritti che sarebbe l'esatto contrario del metodo democratico esterno.

Che quella italiana non sia una democrazia protetta, lo dimostra anche l'applicazione dell'art. 49 Cost., essendosi ammessi partiti che perseguivano finalità contrarie a Costituzione, e come tali antisistema: i partiti monarchici nell'immediato secondo dopoguerra, nonostante essi perseguissero un obiettivo radicalmente in contrasto con l'art. 139 della Costituzione che vieta la revisione della forma repubblicana; la Lega Nord, nata per un obiettivo – la secessione di una parte del territorio nazionale – radicalmente in contrasto con il principio fondamentale dell'unità e dell'indivisibilità



della Repubblica sancito dall'art. 5 della Costituzione; infine il Movimento sociale italiano – Destra nazionale, espressamente ispirato all'ideologia fascista ed erede di quella tradizione, come tale in contrasto con la XII disposizione transitoria e finale alla Costituzione che vieta “la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista”, unico partito vietato in Costituzione.

Anziché mettere fuori legge i partiti c.d. antisistema, si è preferito escluderli dall'area di governo. Tale c.d. *conventio ad excludendum* ha riguardato i due poli estremi dello schieramento politico – il Partito comunista e il Movimento sociale – destra nazionale – contribuendo così a rendere la nostra democrazia parlamentare “bloccata”, cioè priva di alternative. Le cause di tale esclusione vanno ricercate sul piano internazionale nella rigida divisione dell'Europa nei due blocchi occidentale e sovietico scaturita dai Patti di Yalta, che sarebbe stata minacciata se uno dei due partiti avesse conquistato il governo del paese. Non a caso tale *conventio* è stata superata dopo il crollo del muro di Berlino del 1989 che ha portato alla trasformazione di tali due partiti in senso riformista (il PCI nell'attuale Partito democratico, il MSI-DN nell'ex Alleanza Nazionale). Con il senno di poi, tale soluzione convenzionale - intermedia tra democrazie pure e democrazie protette - si è rivelata storicamente vincente perché ha permesso, senza strappi o violenze, l'evoluzione in senso democratico del nostro sistema politico ed il consolidamento delle istituzioni repubblicane.

Lo stesso divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista, come detto eccezionalmente previsto dalla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, è stato applicato raramente, nonostante la sua legge attuativa (legge n. 645/1952 c.d. legge Scelba) ne abbia esteso l'ambito di applicazione, vietando qualunque associazione, movimento o gruppo che “persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista ovvero rivolge la sua attività alla esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito o compie manifestazioni esteriori di carattere fascista” (art.1). Nei fatti, solo due volte tale disposizione è stata applicata: nel 1973 contro Ordine nuovo, organizzazione politica ispirata agli ideali del fascismo che agiva da formazione terroristica e nel 1976 contro Avanguardia nazionale. Infine, oltreché il disciolto partito fascista, è vietata “ogni organizzazione, associazione o movimento o gruppo che ha tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza



per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi” (art. 1.2 l. 205/1993). In forza di tale disposizione, è stato sciolto il Fronte nazionale.

Per quanto riguarda, invece, le forme di protesta illegali condotte dall’opposizione al di fuori delle istituzioni politiche, come tali esse vanno incontro alle sanzioni comuni di tipo soprattutto penale ed amministrativo. Si tratta comunque di fenomeni quasi sempre isolati, frutto di iniziative sporadiche singole, se si eccettua l’opposizione condotta dal Partito radicale che ha sempre considerato la disobbedienza civile uno delle forme principali a sostegno delle sue battaglie in materia di diritti civili (aborto, divorzio, liberalizzazione droghe leggere, eutanasia, fecondazione assistita, ecc.). In mancanza, infatti, di un accesso diretto, l’unico modo per le opposizioni per chiamare la Corte a pronunciarsi sulla legittimità delle disposizioni legislative ritenute contrarie a Costituzione è instaurare strumentalmente un giudizio nel corso del quale sollevare questione di legittimità costituzionale.

Infine, per quanto riguarda il diritto collettivo di resistenza, la Costituzione italiana, al contrario di altre, non vi fa espresso riferimento. Né esso è stato finora riconosciuto in sede giudiziale (ma v. l’attuale procedimento penale in corso contro coloro che si oppongono alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino – Lione invocando proprio il diritto alla resistenza contro un atto che, seppur confermato come legittimo in sede giudiziaria, considerano comunque un sopruso contro cui, in assenza di altri strumenti di garanzia, sarebbe legittimo reagire anche in modo violento). Piuttosto al diritto di resistenza individuale fanno riferimento le disposizioni che escludono i reati di violenza, minaccia, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale se questi “abbia dato causa al fatto (...) eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni” (art.393-*bis* c.p.) o che non puniscono chi non ubbidisce all’ordine illegale dell’autorità (art. 650 c.p.). Infine chi esercita il diritto di resistenza commette un reato politico per cui non può essere estradato o privato della cittadinanza (artt. 10 e 26 Cost.).



Capitolo III- Lo Statuto dell'Opposizione nella prospettiva della riforma elettorale e costituzionale (di Stefano Ceccanti)

La riforma elettorale in corso di approvazione alla Camera dei deputati si riferisce alla sola Camera giacché essa suppone l'approvazione definitiva nei mesi successivi della riforma costituzionale (attualmente all'esame del Senato) che trasformerebbe la seconda Camera in un'Assemblea parlamentare delle autonomie regionali e comunali non più legata al Governo dal rapporti fiduciario.

La formula è *majority assuring*: alla lista più votata sarebbe assegnato il 54% dei seggi, il restante 46% sarebbe assegnato a tutte le ulteriori liste che avessero superato il 3%. Per ottenere il premio la lista più votata deve superare il 40% dei voti nel primo turno di votazione; in mancanza di questo requisito ha luogo un secondo turno di ballottaggio nazionale tra le due liste più votate al primo turno, senza possibilità di apparentamenti ulteriori.

Questa formula elettorale è quindi in grado di designare un chiaro vincitore nazionale delle elezioni, mentre il quadro delle ulteriori forze destinate a porsi all'opposizione potrebbe essere frammentato. Già il quadro dell'offerta politica e dei concreti risultati del 2013 avevano dato luogo a un equilibrio centrato su tre poli principali: centrosinistra (Pd e la lista più radicale di Vendola, Sinistra Ecologia e Libertà, poi separatisi sin dalla formazione del Governo Letta), centrodestra (Pdl di Berlusconi, poi scisso in Forza Italia e Nuovo Centrodestra, insieme alla Lega), Movimento 5 Stelle. Alcune forze, in particolare il Ncd, che fa parte della coalizione di Governo, hanno accettato il principio di una legge *majority assuring* per la prima lista purché fosse in cambio garantita una soglia bassa con un accesso pluralistico di più minoranze. Ovviamente tale scelta se per un verso dà più ruolo a forze minori per altro verso rischia di frammentare il quadro delle forze di opposizione, rendendo politicamente più forte la posizione della lista maggioritaria.

La maggioranza garantita alla prima lista non è comunque tale da consentirle di eleggere da sola gli organi di garanzia: né i cinque giudici costituzionali di spettanza parlamentare (per i quali alla fine il quorum più basso resta comunque al 60% dei componenti delle Camere secondo l'art. 3 della legge costituzionale 2/1967), né i membri del Consiglio Superiore della Magistratura di derivazione parlamentare (per i quali il quorum resta al 60% dei parlamentari votanti, secondo l'art. 22 della legge 24 marzo 1958, n. 195), né il Presidente della Repubblica. Per quest'ultimo (nuovo ultimo comma dell'art. 83) il quorum viene elevato all'identica soglia prevista per il Csm, con una



preoccupazione criticata come iper-garantistica da parte della dottrina (De Siervo ⁽¹⁹⁾ Ceccanti ⁽²⁰⁾), secondo cui per sbloccare l'elezione si sarebbe costretti ad accedere ad una designazione dei gruppi di opposizione.

L'articolo chiave della riforma costituzionale per il tema in esame è il nuovo comma 2 dell'art. 64 secondo cui "I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni". Si tratta di principi generali a cui poi dovrebbe ispirarsi la riforma regolamentare successiva alla riforma. La nozione di opposizione viene riservata alla sola Camera giacché essa ha l'esclusiva del rapporto fiduciario; l'uso è al plurale perché l'attuale frammentazione dei gruppi di opposizione sembra portare più a livellare il loro status che non a privilegiare lo status del gruppo maggiore come nei Parlamenti anglosassoni. Non chiarissimo è invece l'uso della medesima espressione "minoranze" sia per la Camera con rapporto fiduciario (dove potrebbe comunque riguardare lo status dei gruppi che a priori non intendono collocarsi né in maggioranza né all'opposizione) sia per il Senato (dove potrebbe trattarsi di tutti i gruppi diversi dalla maggioranza della Camera, sia costituiti su base politica sia territoriale, vista la peculiarità di tale Assemblea).

Il ruolo delle minoranze diffuse nel Paese è invece affermato sia dal vincolo a precisare nei Regolamenti parlamentari tempi, forme e limiti di esame delle proposte di legge di iniziativa popolare (nuovo art. 71 comma 2: per evitarne l'inflazione il numero di firme è elevato da 50 mila a 150 mila) sia soprattutto dalla nuova disciplina dei referendum abrogativi (quando le firme superano quota 800 mila il quorum di validità scende dalla metà più uno degli aventi diritto al voto alla metà più uno dei votanti alle precedenti elezioni politiche secondo il nuovo comma 3 dell'art. 75),

Nel caso in cui la maggioranza della Camera non sia tale anche al Senato non è da sottovalutare in termini di potere di veto dei gruppi definibili come minoritari del Senato (nel senso prima indicato, ma in realtà maggioritari in quell'Assemblea) l'elenco delle materie che restano bicamerali paritarie indicate nel novellato primo comma dell'art 70 (a cominciare dalle leggi costituzionali e di revisione costituzionale), a cui si aggiungono anche le leggi relative ai tratti dell'Unione europea (nuovo testo dell'art. 80). Un elenco che, però, rispetto ai precedenti progetti di revisione costituzionale post

¹⁹⁾ <http://www.lastampa.it/2015/02/10/cultura/opinioni/editoriali/riforme-la-fretta-mette-a-rischio-la-funzionalit-T6iWKNcDN3FBMlpgnCTVDN/pagina.html>

²⁰⁾ http://www.huffingtonpost.it/stefano-ceccanti/riforma-costituzionale-leggere-direttamente-testi_b_6697496.html



1993, ancora figli di una dura polemica tra gli schieramenti avversi, appare comunque molto più limitato ⁽²¹⁾.

Un nuovo contropotere affidato di fatto ai gruppi di opposizione e di minoranza è il nuovo controllo preventivo di costituzionalità che viene introdotto esclusivamente per le leggi elettorali delle Camere, sia a regime (nuovo comma 2 dell'art. 73 su ricorso di un quarto dei deputati o di un terzo dei senatori) sia come norma transitoria sulle leggi vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale (comma 9-bis dell'art. 39 del progetto). Un'innovazione che però ha suscitato alcune critiche, tra cui quella del Presidente della Corte Costituzionale, che ha evidenziato il rischio di trascinare quell'organo di garanzia nel vivo di un conflitto politico ⁽²²⁾.

Una maggiore tutela indiretta del ruolo dei gruppi di minoranza e di opposizione è data anche dai maggiori limiti introdotti in Costituzione all'uso dei decreti-legge (nuovi commi 4 e 6 dell'art. 77), consentendo però al contempo al Governo di disporre di una data certa per i propri disegni di legge (nuovo ultimo comma dell'art. 72).

Per quanto quindi il cuore del tema in esame sia affidato allo sviluppo successivo nella conseguente riforma dei Regolamenti, e per quanto alcune delle proposte abbiano suscitato controversie, emergono dal combinato disposto delle due riforme già alcuni interessanti principi che tendono a superare la generale ritrosia a distinguere ruoli e funzioni dei gruppi a seconda della loro collocazione rispetto al rapporto fiduciario.

²¹

)http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29070&content=Riforma+istituzionale:+1%27intreccio+ineludibile+tra+tecnica+e+politica+e+i+criteri+di+giudizio&content_author=%3Cb%3EStefano+Ceccanti%3C/b%3E

²²) http://www.repubblica.it/politica/2015/03/12/news/legge_elettorale_criscuolo-109352278/



Capitolo IV. I mutamenti dell'opposizione (di Salvatore Currei)

IV.1 I mutamenti strutturali

Benché in Italia dal dopoguerra si siano susseguite tre diverse leggi elettorali nazionali, ed una quarta pare di prossima approvazione, non sembra che esse abbiano mai contribuito a sotto-rappresentare in modo significativo la presenza delle opposizioni in Parlamento, nemmeno quando, con le riforme elettorali del 1993 e del 2005, si è voluto rafforzare la maggioranza di governo a scapito delle minoranze.

Certamente non hanno inciso le prime leggi elettorali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, approvate nel 1948 e rimaste in vigore fino al 1993, che privilegiavano la rappresentanza a scapito della governabilità, grazie al fatto che i numerosi parlamentari (945: 630 deputati e 315 senatori) venivano eletti in ampi circoscrizioni elettorali plurinomiali (31 alla Camera, 19 al Senato), dall'elevata magnitudine media (20 alla Camera, 16 al Senato) e con formule proporzionali (di diritto alla Camera: metodo del quoziente naturale, con recupero dei resti a livello nazionale; di fatto al Senato dove, se nessun candidato raggiungeva il 65% dei voti – il che è avvenuto rarissimamente – si applicava per l'aggiudicazione dei seggi il metodo d'Hondt). Circoscrizioni, peraltro, in cui i seggi, per Costituzione (artt. 56.4 e 57.4), sono ripartiti in proporzione alla popolazione residente (e non al numero degli elettori), il che impedisce possibili *malapportionment* ⁽²³⁾. Tutto ciò favoriva l'accesso delle minoranze in Parlamento (si è stimato che per accedere alla ripartizione dei seggi alla Camera bastava ottenere 300 mila voti validi e il quoziente intero in una circoscrizione (appena 65 mila voti in quelle più ampie).

Fino al 1992, quindi, vigeva un regime politico che, per consolidare le istituzioni democratiche, privilegiava il pluripartitismo a scapito della stabilità di governo. Le forze politiche d'opposizione

²³⁾ L'attuale riforma elettorale prevede che i seggi attribuiti a livello nazionali siano ripartiti non più direttamente nelle circoscrizioni ma, al loro interno, nei nuovi 100 collegi plurinomiali, così da avere liste di candidati corte, come imposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014. Tali collegi plurinomiali saranno disegnati dal Governo con decreto legislativo e il loro numero è stabilito in proporzione al numero dei seggi assegnato alle singole circoscrizioni (corrispondenti alle attuali 20 regioni) in base alla popolazione residente. Così, ad esempio, in Campania, nella cui circoscrizione sono attribuiti quasi un decimo dei seggi totali, dovranno essere istituiti un decimo dei collegi plurinomiali (10 su 100). Inoltre, per evitare fenomeni di *malapportionment*, è previsto che ogni collegio potrà scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di cui fa parte di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto, ciò per escludere che all'interno di una stessa circoscrizione regionale ci siano collegi chiamati ad eleggere 3 deputati e collegi chiamati ad eleggerne 9; v. N. MACCALLÈ, *Italicum: i collegi plurinomiali ed il venir meno del vincolo territoriale*, in *cise.it*, 10.4.2015.



erano presenti in Parlamento ma escluse dal governo (c.d. *conventio ad excludendum*) perché ritenute, per ragioni di politica interna e internazionale, non affidabili: a sinistra il Partito comunista e a destra il Movimento sociale italiano – Destra nazionale. Ne scaturiva una democrazia parlamentare priva di alternativa, bloccata, con frequenti crisi di governo dovute ai perenni contrasti sia nel partito di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana, e tra questa ed i suoi tradizionali partner di governo (socialisti, socialdemocratici, repubblicani e liberali). Contrasti che spesso, in sede di legislazione, venivano superati proprio grazie alla contrattazione con il maggior partito di opposizione (*conventio ad consociandum*).

L'esigenza di pervenire a governi stabili e contendibili, come accade nelle principali democrazie europee, è alla base dell'inaspettato successo dei referendum elettorali del 1991 e del 1993, con cui gli italiani avevano bocciato rispettivamente le preferenze plurime (perché fonte di contrasto all'interno dei partiti e di aumento delle spese elettorali, favorendo quindi episodi di corruzione) e la formula elettorale proporzionale, manifestando così l'esigenza di un diverso sistema politico più semplificato e maggiormente bipolare.

Approvata sull'onda dei successi referendari, la riforma elettorale del 1993 (c.d. legge Mattarella dal nome del suo estensore, l'attuale Presidente della Repubblica) doveva, agli occhi dell'opinione pubblica, raggiungere ambiziosi obiettivi: ridurre la frammentazione del sistema dei partiti, garantendo un pluripartitismo moderato; garantire governi più stabili e, perciò, più efficienti; moralizzare la vita pubblica attraverso un salutare ricambio di classe politica, ponendo fine al correntismo che minava all'interno i partiti e ne complicava i reciproci rapporti, rendere più stretto il legame tra il parlamentare e il territorio.

Ne scaturì un sistema elettorale misto, prevalentemente maggioritario, che per conciliare rappresentanza e governabilità prevedeva l'attribuzione dei tre quarti dei seggi in altrettanti collegi uninominali con metodo *plurality* e del restante quarto dei seggi con formula proporzionale.

Un sistema elettorale rispetto al precedente certamente più selettivo per le opposizioni ma non per questo penalizzante, per tre motivi. Innanzi tutto, per accedere alla ripartizione proporzionale dei seggi era fissata una soglia di sbarramento non insuperabile (4% alla Camera, di fatto al Senato). In secondo luogo, e soprattutto, le forze politiche minori ebbero buon gioco a pretendere da quelle maggiori il sostegno ai loro candidati in alcuni collegi uninominali in cambio del loro ingresso in coalizione (o, quantomeno, del loro impegno a non presentare propri candidati: c.d. patti di desistenza), spesso decisivo per la vittoria dei collegi più in bilico. Il che, tra l'altro, ha contribuito

a rendere meno conflittuale la stessa perimetrazione, per la prima volta, dei collegi uninominali, senza che ciò desse adito a denunce di *gerrymandering* ⁽²⁴⁾. In terzo luogo, i collegi uninominali premiavano quelle forze di protesta (la Lega Nord *in primis*) che concentravano i loro consensi su una parte del territorio nazionale. Grazie così a tale “proporzionalizzazione del maggioritario”, anziché tra due partiti, la competizione nei collegi uninominali era tra due grandi coalizioni elettorali rabberciate, buone per vincere, ma non in grado di governare, come tali affette dalla medesima rissosità presente nella c.d. Prima Repubblica. In realtà, tale primo sistema dei partiti non emarginava dunque l’opposizione, se non nel senso che, al pari della maggioranza, la rendeva frastagliata pur all’interno del medesimo schieramento politico. Il che non le ha impedito di proporsi come vittoriosa alternativa di governo (così nel 1996 il centro sinistra guidato da Prodi sconfisse il governo di centro destra guidato da Berlusconi, il quale a sua volta nel 2001 sconfisse il governo di centro sinistra dell’uscente Rutelli).

Un sistema, quindi, che favoriva, ma non assicurava la maggioranza dei seggi a chi vinceva le elezioni la maggioranza. Anzi, nato per non impedire (anche tramite la quota proporzionale) quello che si immaginava essere il futuro assetto tripolare del sistema politico, con al centro il polo guidato dal Partito popolare, nato dalle ceneri della Democrazia cristiana. In effetti, tre furono i poli che si presentarono nelle prime elezioni del 27-28 marzo 1994, dove però l’inatteso e consistente successo di Berlusconi, capace di unire sotto la sua leadership Forza Italia, da lui fondata, la Lega Nord ed Alleanza Nazionale, contribuì ad assestare il sistema in un’ottica bipolare, relegando così ai margini del sistema quelle forze politiche che nel tempo hanno tentato di utilizzare le potenzialità del nuovo sistema elettorale per creare un terzo polo con cui era necessario allearsi per formare il governo. Ciò è accaduto nel 1994 al Patto per l’Italia guidato da Segni (appena 46 deputati e 31 senatori), nelle successive elezioni politiche del 21 aprile 1996, alla Lega Nord di Bossi, presentatasi alle elezioni da sola dopo la rottura con Berlusconi (59 deputati e 27 senatori), infine nel 2001 all’Italia dei valori di Di Pietro e alla centrista Democrazia europea guidata da D’Antoni.

La seconda riforma del sistema elettorale, approvata nel 2005 (legge n. 270, c.d. Calderoli dal nome del suo estensore) fu varata dall’allora maggioranza di centro destra ⁽²⁵⁾ per limitare quella che si

²⁴⁾ Rimane però da verificare come il Governo, se la nuova riforma elettorale sarà approvata, disegnerà i nuovi collegi plurinominali (v. *supra*, nota 1), dato che il loro numero (100) non corrisponde alle attuali province (110).

²⁵⁾ Invero, la l. 270/2005 è stata la riforma elettorale approvata con il maggiore consenso (alla Camera a favore votarono il 51,3% degli aventi diritto). Così non accade per la riforma elettorale del 1993 (favorevoli alla Camera il 39,4% degli aventi diritto) né per le leggi che introdussero l’elezione diretta dei sindaci (l.



prevedeva allora sarebbe stata una larga vittoria del centro sinistra. Quello introdotto era un sistema proporzionale ma dagli effetti maggioritari grazie: a) al premio di maggioranza aggiudicato alla lista o alla coalizione di liste più votata (senza alcuna percentuale minima) a livello nazionale alla Camera (340 seggi su 630) o regionale al Senato (55% dei seggi); b) alle soglie di sbarramento variabili: per le liste non coalizzate 4% alla Camera e 8% al Senato; ma bastava coalizzarsi perché le soglie si riducessero (3% al Senato, 2% alla Camera, con deroga per la lista al di sotto del 2% più votata) purché la coalizione ottenesse il 10% dei voti alla Camera ed il 20% al Senato. Inoltre il meccanismo di aggiudicazione dei seggi era dall'alto verso il basso, per cui prima si aggiudicava il premio di maggioranza alla coalizione e sulla base di questo i seggi venivano suddivisi tra le circoscrizioni elettorali (ridotte da 32 a 27 alla Camera, sempre 20 al Senato) e, all'interno di quest'ultima, ripartiti tra le liste della coalizione.

Era, quindi, una formula elettorale dagli effetti maggiormente bipolari sul sistema politico perché, a differenza del precedente, assicurava al vincitore delle elezioni la maggioranza di governo alla Camera, ma non al Senato, dove la somma dei premi di maggioranza regionali poteva anche portare ad equilibri ben più incerti. È ciò che accadde nelle elezioni del 9-10 aprile 2006, quando il centro sinistra al Senato poteva contare su appena 159 seggi contro i 156 del centro destra, e nelle ultime del 24-25 febbraio 2013, quando al Senato il centro sinistra si è aggiudicato 123 seggi, il centro destra 117 e il Movimento 5 Stelle 54. Inoltre, l'introduzione del premio di maggioranza ha indotto i partiti ad unirsi in due maxi-coalizioni, utili numericamente per vincere le elezioni ma pessime per governare perché frammentate al loro interno e quindi, com'era facile prevedere fortemente conflittuali.

Un forte incentivo in tal senso era certamente dato dalle soglie di sbarramento più basse previste per le liste unite in coalizione (2% alla Camera, 3% al Senato) rispetto a quelle non coalizzate (rispettivamente 4 e 8%). Queste ultime, di contro, non sono comunque tali da impedire l'accesso in Parlamento alle forze politiche che intendono correre da sole, senza aggregarsi in poli. È stato così nelle elezioni politiche del 2008 per l'Unione di centro (che ottenne 36 seggi alla Camera e 3 al Senato) e, per l'appunto, al Movimento 5 Stelle che nelle elezioni politiche del 2013, ponendosi contro tutto l'attuale sistema politico e cavalcando temi "antisistema", ha ottenuto 108 seggi alla

81/1993) e dei presidenti delle regioni (l. 43/1995), approvate alla Camera rispettivamente dal 46,8% e dal 42,4% degli aventi diritto. Il che dimostra come le leggi elettorali, in assenza di velo d'ignoranza, siano state sempre approvate con il consenso solo di coloro che si ritengono da esse elettoralmente avvantaggiate; v. R. D'ALIMONTE, *Riforme elettorali, prevale sempre l'interesse di partito*, in *Il Sole – 24 Ore*, 12 aprile 2015, p. 8.



Camera e 54 al Senato. Inoltre, così come accadeva con la precedente legge elettorale, anche nell'attuale i micro-partiti potevano eludere le soglie di sbarramento collegandosi ad una coalizione in cambio della candidatura dei loro *leader* nelle liste dei partiti maggiori (c.d. imbucati), così da essere eletti e, grazie alla lasca normativa interna delle due Camere, costituire al loro interno autonomi gruppi parlamentare o, almeno, componenti politiche all'interno del gruppo misto.

Sotto questo profilo, dunque, la legge elettorale, se da un lato ha faticosamente, pur tra diverse contraddizioni, conformato il sistema politico secondo un assetto, se non bipartitico, quantomeno bipolare, non ha impedito, né poteva impedire, l'affermazione politica di terze forze, o in dissenso rispetto ai due poli di centro – destra e di centro – sinistra ma comunque collocate secondo tale asse, oppure rispetto ad esso completamente alternative, come nel caso del Movimento 5 Stelle, perché generate da nuove fratture rispetto alle tradizionali forme di rappresentanza politica, al potere decisionale delle istituzioni europee, all'intera classe dirigente.

Merita infine di essere segnalato che la riforma elettorale attualmente in dirittura d'arrivo alla Camera introduce una novità significativa riguardo alla ripartizione dei seggi tra maggioranza ed opposizione: il premio di maggioranza di 340 seggi, infatti, andrebbe attribuito non più alla coalizione ma alla singola lista che ottenga al primo turno almeno il 40% dei voti validi (l'assenza di un quorum era stata censurata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014); oppure, in difetto, che vinca il secondo turno di ballottaggio, da svolgersi 15 giorni dopo con divieto di apparentamenti nel frattempo in modo da non avvantaggiare la rendita di posizione dei partiti minori. I partiti maggiori sono in grado, quindi, stavolta di sottrarsi all'abbraccio mortale dei partiti minori, evitando così che da una coalizione di liste si passi ad una lista di coalizione. Anche in questo caso però, tale previsione, se rafforza chi vince le elezioni, non penalizza chi le perde, visto che i restanti 290 seggi sarebbero attribuiti alle liste sconfitte a patto che abbiano superato la soglia di sbarramento del 3%, inferiore a quella attuale del 4% prevista per le liste non coalizzate. Soglia ritenuta troppo bassa e perciò criticata perché frammenterebbe le opposizioni, indebolendole, a fronte del rafforzamento della maggioranza ⁽²⁶⁾. Per evitare ciò, più che aumentare di uno o due punti percentuali la soglia di sbarramento, si dovrebbe premiare, oltretutto la maggioranza, anche la lista migliore sconfitta ⁽²⁷⁾. Il che, però, sembra frutto di un'eccessiva ingegneria elettorale, la quale finirebbe così per sostituirsi alla naturale evoluzione in senso bipartitico indotta nel sistema politico

²⁶⁾ Cfr. A. PANEBIANCO, *La scomparsa dell'opposizione*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2015, p. 1-29.

²⁷⁾ Cfr. M. AINIS, *Le travi che accecano la nuova legge elettorale*, in *Corriere della sera*, 13 aprile 2015, p. 1-25



dalla previsione del premio di maggioranza nel nuovo sistema elettorale ⁽²⁸⁾, introducendo un'ulteriore alterazione della volontà elettorale, tanto più distorsiva quando, come nell'attuale situazione, il sistema non è più bipolare ma tripolare, dopo l'ingresso sulla scena politica del M5S. Riguardo alla questione se il sistema partitico sia stabile oppure favorisca al contrario l'apparizione di nuovi partiti, generati da nuovi *clivages*, va detto che in Italia il sistema politico ha subito una radicale trasformazione all'inizio degli anni '90 quando le inchieste giudiziarie da un lato (c.d. Mani pulite) e la crisi finanziaria dall'altro ha portato alla scomparsa di quasi tutti i partiti della c.d. Prima Repubblica, a partire dalla Democrazia cristiana, partito di maggioranza relativa che aveva fino ad allora ininterrottamente governato. Da qui la nascita di nuove formazioni politiche: nel centro-destra Alleanza nazionale, erede del Movimento sociale italiano, Forza Italia di Berlusconi e la Lega Nord coalizzatesi alle elezioni sotto diversi nominativi (Polo della Libertà e del buon governo, Casa delle Libertà), nel centro sinistra il Partito democratico della sinistra, erede del Partito comunista, poi trasformatosi in Democratici di Sinistra e Partito democratico, dopo la fusione con i cattolici della Margherita, eredi della sinistra democristiana; Rifondazione comunista, oggi anche Sinistra Ecologia e Libertà e l'Italia dei valori di Di Pietro (ex pubblico ministero di Mani pulite). Al centro l'Unione democratica di centro, erede della Democrazia cristiana e talora alleatosi con il centro-destra. Il quadro politico stenta ancora oggi a trovare la sua stabilità per la nascita e scomparsa di partiti di carattere personale, legati come tali alle fortune dei loro leader (tra cui la stessa Forza Italia di Berlusconi) ed il successo elettorale del Movimento 5 Stelle, che ha consentito l'emersione di un terzo polo, di peso elettorale pressappoco equivalente alle coalizioni elettorali di centro destra e centro sinistra.

Se c'è comunque un fenomeno che accomuna l'intero sistema politico, questo è certamente la personalizzazione della competizione politica, a causa della sempre maggiore importanza della comunicazione televisiva. Pertanto, i partiti di opposizione, al pari di quelli di maggioranza, sono guidati da *leader* che si propongono come futuri *premier*. L'identificazione tra *leadership* e *premiership* è stata peraltro alla base dell'avvicendamento, alla guida dell'attuale governo di centro sinistra, tra Letta e Renzi. Quest'ultimo, infatti, ha dapprima conquistato la segreteria del partito di maggioranza, vincendo le primarie del Partito democratico, e poi, in forza di tale *leadership*, ha rivendicato la carica di Presidente del Consiglio, realizzando così per la terza volta in Italia (dopo

²⁸⁾ Cfr. R. D'ALIMONTE, *Non è il 3% a rendere più debole la destra*, in *Il Sole – 24 Ore*, 9 gennaio 2015, p. 1-23; ID., *Così il sistema di voto porterà al bipartitismo*, in *Il Sole – 24 Ore*, 19 aprile 2015, p. 6.



De Gasperi nei primi anni '50 e De Mita alla fine degli anni '80), quello che nelle altre democrazie europee è la normalità, e cioè l'attribuzione della guida del governo al leader del partito di maggioranza ⁽²⁹⁾.

L'identificazione tra *leadership* e *premiership* è del resto sancita dalla stessa legge elettorale vigente, che obbliga i partiti o i gruppi politici organizzati, che da soli o in coalizione si candidano a governare, a depositare, oltreché il contrassegno, il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata rispettivamente come capo della forza politica o come unico capo della coalizione (art. 14-bis T.U. legge elettorale Camera). Il nominativo di tale *leader* non è però riportato né sulla scheda elettorale, né sui manifesti per mantenere ferme, almeno formalmente, le prerogative previste dall'art. 92.2 Cost., secondo cui è il Presidente della Repubblica che nomina il Presidente del Consiglio, per quanto in forza di tale meccanismo egli sia indirettamente designato dagli elettori che hanno premiato la lista o la coalizione di liste da lui capeggiata.

Se il leader che vince le elezioni diventa *Premier*, quello migliore sconfitto o rinuncia a svolgere il ruolo di capo dell'opposizione (com'è accaduto sempre nel centro-sinistra) oppure, in mancanza di un riconoscimento formale, assume di fatto questo ruolo in forza dell'immutata *leadership* (è il caso di Berlusconi che, seppur in fase in declino politico, conserva tale ruolo in mancanza di un *leader* alternativo). Per completezza, va segnalato che il ruolo di capo dell'opposizione è stato riconosciuto a livello regionale, dove, quale candidato alla Presidenza della Regione migliore sconfitto, gli è riservato un apposito seggio nel consiglio regionale (v. la disposizione transitoria prevista dall'art. 5.1 l. cost. 1/1999 poi recepita in molte regioni) ⁽³⁰⁾. Non sembra però che tale riconoscimento formale abbia rafforzato però tale ruolo, perché, evidentemente, “non è importante che lo sconfitto diventi capo dell'opposizione quanto piuttosto che il capo dell'opposizione diventi candidato Presidente” del Consiglio o della Regione ⁽³¹⁾.

²⁹⁾ Tale identificazione è oggi sancita formalmente dall'art. 3 dello Statuto del Partito democratico, secondo cui “il Segretario nazionale (...) è proposto dal Partito come candidato all'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri”.

³⁰⁾ Cfr. artt. artt. 13.1 St. Abruzzo e 29.2 St. Emilia Romagna nonché le leggi elettorali di Toscana, Lazio (art. 2.5 legge 2/2005), Puglia (art. 2.9 legge 2/2005), Sicilia (art. 1-bis.11 e 2-ter.2 lett. b) legge reg. 8/2005) Campania (art. 14-bis reg. Cons. reg.le), Calabria e Marche.

³¹⁾ D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quaderni regionali*, 2006, n. 1, 103 s.



In conclusione, il sistema politico-elettorale italiano non penalizza le opposizioni, tantomeno quelle nuove, le quali, anzi, risultano avvantaggiate nel svolgimento delle loro funzioni di controllo e di critica dall'esistenza di maggioranze di governo sulla carta più certe ma non per questo coese e stabili. È da verificare se la trasformazione dell'assetto politico da bipolare a tripolare si tradurrà in un vantaggio delle maggioranze di governo grazie alla nuova riforma elettorale oppure, se questa non venisse approvata, costringerà ad innaturali e continue alleanze di governo tra gli opposti schieramenti di centro-destra e centro-sinistra.

IV.2 I mutamenti funzionali

IV.2.1 - I mutamenti dei luoghi

Al pari di quanto accade nelle altre principali democrazie europee, anche il Parlamento italiano soffre di una crisi d'identità che investe le tradizionali funzioni identificate da Bagehot nel 1867⁽³²⁾ e ne hanno fatto perdere la sua, per certi versi, mitizzata centralità istituzionale. La funzione legislativa è migrata verso altre istituzioni: il Governo, il quale fa ampio uso di decreti legge e decreti legislativi; le regioni, la cui potestà legislativa è accresciuta dopo la riforma costituzionale approvata nel 2001; l'Unione europea; le autorità indipendenti di regolazione di settore; i protagonisti delle relazioni industriali (governo, sindacati, organizzazioni imprenditoriali). La funzione d'investitura dei governi si è trasferita di fatto agli elettori che, grazie al sistema elettorale, scelgono la maggioranza di governo e, come Presidente del Consiglio, il suo leader. Infine, la funzione informativa ed educativa è sostituita dalla televisione. In questo scenario, in mancanza di uno statuto che consenta all'opposizione di svolgere in modo garantito ed incisivo le sue funzioni di controllo e di critica nei confronti della maggioranza, esse spesso sono esercitate nei luoghi extraparlamentari, e specie nei c.d. talk-show televisivi, piegandole in tal modo a logiche di comunicazione e di spettacolarizzazione proprie di quel mezzo, talora addirittura riportate in Parlamento (slogan, striscioni, bavagli, ecc), che così diventa luogo non di mediazione ma di rappresentazione teatrale dello scontro politico.

Da quanto appena detto, consegue l'importanza del trattamento mediatico dei partiti, specie in un paese in cui l'(ex) leader dello schieramento politico di centro-destra è proprietario del maggiore gruppo televisivo privato contrapposto all'operatore pubblico. A tale situazione non hanno posto

³²⁾ "It must elect a ministry well, legislate well, teach the nation well, express the nation's will well, bring matters to the nation's attention well".



efficace rimedio le due leggi approvate dai governi di centro-destra nella XIII legislatura: né la legge n. 215/2004 sul c.d. conflitto di interessi (che vieta ai titolari di cariche governative di avere cariche gestionali all'interno di un'impresa ma non di esserne proprietario), né la legge n. 112/2004 di riforma del sistema radiotelevisivo la quale, pur aprendo il mercato a nuovi operatori grazie alla tecnica di trasmissione digitale, ha confermato l'attuale duopolio tra Rai e Mediaset per quanto riguarda il mercato delle risorse pubblicitarie. Piuttosto nella precedente XII legislatura, la maggioranza di centro sinistra ha approvato la legge n. 28/2000 (c.d. par condicio) diretta a garantire il pluralismo dei programmi televisivi di natura politica attraverso un trattamento mediatico equo tra le forze politiche, e soprattutto a quelle avverse al centro-destra, per quanto riguarda i loro messaggi autogestiti e la comunicazione politica sia al di fuori che durante il periodo elettorale. Tale legge, però, non ha impedito un'informazione politica sbilanciata, anche perché sanzionata in modo non efficace e solo ex post.

Infine, per quanto riguarda il “luogo” Governo, non vi sono né regole né consuetudini o convenzioni che permettano all'opposizione di partecipare all'attività di governo. Piuttosto, in presenza di scenari di crisi interna o internazionale di particolare gravità, è il Capo dello Stato, come schmittiano reggitore del sistema, che si è incaricato di consultare, oltreché il Presidente del Consiglio, i principali leaders politici, e in particolare quelli dell'opposizione. Contatti inoltre tra la maggioranza governativa e l'opposizione vengono stabiliti informalmente quando il Parlamento in seduta comune deve eleggere i componenti di organi costituzionali di garanzia – quale lo stesso Presidente della Repubblica, cinque dei quindici giudici della Corte costituzionale, otto dei ventiquattro membri del Consiglio superiore della magistratura – o quando si deve procedere alla nomina dei membri delle autorità amministrative indipendenti, con l'obiettivo di pervenire possibilmente all'individuazione di candidature reciprocamente condivise o, quantomeno, non osteggiate.

IV.2.2 – I mutamenti di mezzi

Alla luce di quanto precedentemente osservato in relazione alle modifiche della legge elettorale ed alle conseguenze che esse hanno avuto nella dinamica del sistema politico, è evidente che il passaggio da un assetto a multipartitismo estremo, quale quello presente fino al 1992, ad un sistema bipolare, indotto dalla riforma maggioritaria del 1993 e confermato dall'attuale legge elettorale del 2005, ha provocato la trasformazione del sistema parlamentare da consensuale a maggioritario. In



tal senso, dunque, la linea di demarcazione tra maggioranza e opposizione si è certamente inspessita, anche se non ha potuto impedire che essa fosse varcata da componenti politiche scissioniste, attratte nell'orbita di governo, oppure da parlamentari transfughi, alla ricerca di migliori fortune e per questo indotti a riposizionarsi politicamente anche in vista delle successive elezioni politiche.

La tendenza alla bipolarizzazione della competizione politica ha quindi spinto i partiti d'opposizione ad assumere posizioni di netta contrapposizione anziché di collaborazione/consociazione nei confronti del governo. Bisogna però osservare che la c.d. vocazione maggioritaria, e cioè il tentativo del principale partito di uno dei due schieramenti a porsi come unico punto di riferimento dell'intera area politica, è stato perseguito in modo più convinto, pur tra incertezze, dal centro-sinistra (non a caso oggi dominante in quell'area) che dal centro destra (che appare frastagliato e rissoso, anche, come detto, per la perdita di autorevolezza della tradizionale leadership di Berlusconi).

Tale dinamica bipolare, che sembrava ormai consolidata, è però entrata in crisi, com'è accaduto del resto nelle principali democrazie parlamentari europee in riferimento al tema dell'U.E., a seguito dell'affermazione elettorale di terze forze antisistema, come il Movimento 5 Stelle, la cui indisponibilità ad entrare al governo, ha indotto alla formazione di un governo di grande coalizione tra il centro sinistra ed una parte del centro destra, staccatasi a tal fine dalla leadership di Berlusconi. In tale contesto, il ricorso a pratiche ostruzionistiche (tramite la presentazione e l'illustrazione di migliaia di emendamenti, i continui richiami al regolamento o verifiche del numero legale) , nei limiti entro cui i regolamenti camerale li consentono, non costituisce una momentanea ed eccezionale deviazione rispetto ad un'opposizione solitamente dialogante con la maggioranza ma una voluta radicalizzazione dello scontro politico cui si fa ricorso non tanto per impedire alla maggioranza di decidere – potendo anzi l'ostruzionismo giustificare il suo ricorso alle adeguate, e non sgradite, contromisure previste dallo stesso regolamento (contingentamento dei tempi, sedute-fiume, questione di fiducia c.d. tecnica) - quanto piuttosto per metterla in difficoltà dinanzi agli elettori, nei cui confronti viene lanciato un segnale d'allarme sui pretesi abusi da essa compiuti. Anche in questo caso però bisogna segnalare che l'ingresso nella scena parlamentare di una forza antisistema come il M5S ha segnato un ricorso sempre più frequente alle pratiche ostruzionistiche non tanto per incidere sull'attività parlamentare quanto piuttosto per meglio marcare la propria differenza dinanzi agli occhi dell'opinione pubblica. L'abuso di tali pratiche, però, rischia però di



banalizzarle, facendole perdere quelle caratteristiche di eccezionalità da cui, in definitiva, dipende la loro efficacia politica.

Infine, non essendo come detto il Parlamento il luogo centrale in cui l'opposizione riesce a far sentire la sua voce e ad esercitare le sue funzioni, raramente gli strumenti di informazione e di controllo a sua disposizione risultano efficaci in tal senso. Interrogazioni e interpellanze vengono spesso utilizzate dai singoli parlamentari in chiave propagandistica per dimostrare agli elettori di essersi attivati su problematica settoriali o locali; raramente invece tramite esse viene suscitato l'interesse dell'opinione pubblica per mettere in difficoltà il Governo e la sua maggioranza e costringerli così a mutare indirizzo politico. Le stesse commissioni d'inchiesta, che in quest'ottica costituiscono lo strumento più incisivo perché dotate degli stessi poteri (e degli stessi limiti) dell'autorità giudiziaria, scontano, oltreché una certa routine (come nel caso della commissione antimafia), anche il fatto che la loro attivazione è subordinata all'approvazione della maggioranza, sicché è pure accaduto che a tale strumento abbia fatto ricorso la maggioranza entrante per indagare su pretesi misfatti della maggioranza uscente. In mancanza di apposite norme regolamentari in tal senso, si è piuttosto affermata la prassi parlamentare di affidare ad esponenti dell'opposizione la presidenza di commissioni di controllo e di vigilanza, quali la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (l. 103/1975), il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (l. 124/2007) o la Giunta chiamata a verificare la regolarità del procedimento elettorale o la tutela delle prerogative parlamentari; oppure prevedendo la composizione paritaria di organismi consultivi di controllo (quali il Comitato per la legislazione istituito alla Camera per verificare la qualità del prodotto legislativo).

Pertanto, la contestazione del potere maggioritario è una funzione certamente non superata ma che avrebbe bisogno di essere rinnovata, con potere più incisivi ed efficaci e, ancora prima, con l'acquisizione di una cultura politica ed istituzionale maggiormente rispettosa del ruolo e delle funzioni dell'opposizione. Paradigmatica in tal senso è la vicenda del *Premier question time*, introdotto sulla scorta della felice esperienza anglosassone, sempre boicottato ai tempi dei governi di centro-destra ed oggi comunque privo della inizialmente sperata incisività politica ed efficacia mediatica. Le medesime conclusioni possono trarsi, infine, per quanto riguarda l'attività legislativa delle opposizioni, evidentemente quasi sempre destinata, in base alla fredda logica dei numeri, a sicura sconfitta, anche se ovviamente può accadere che una maggioranza non pregiudizialmente ostile possa accogliere e votare a favore degli emendamenti presentati. In generale, quindi, l'opposizione

ha tutto l'interesse a rimarcare la sua critica politica verso le iniziative politiche della maggioranza, grazie anche ai maggiori tempi d'intervento ad essa riconosciuti rispetto a quelli di cui dispone la maggioranza. Va aggiunto che alle iniziative legislative, e più in generale alle proposte dei gruppi parlamentari di opposizione, è riservato un quinto degli argomenti da inserire nel calendario o del tempo dei lavori dell'Assemblea (art. 24.3 reg. Camera). Ciò al fine di consentire alle stesse opposizioni la possibilità di costringere la maggioranza a misurarsi su argomenti su cui è, ad esempio, divisa all'interno oppure oggetto di critiche da parte dell'opinione pubblica. Anche in questo caso, però, le finalità di tale previsione sono state distorte, consentendosi alla maggioranza di stravolgere il testo dell'opposizione oppure di poterlo rinviare pregiudizialmente in commissione, non consentendone così l'esame pubblico in Aula.

IV.2.3 - I mutamenti dei momenti

L'esistenza di un premio di maggioranza nazionale ha indotto, come detto, i partiti ad unirsi in maxi – coalizioni, utili numericamente per vincere le elezioni ma pessime per governare, la cui eccessiva disomogeneità politica poteva essere superata solo a prezzo di accordi di programma generici e fumosi.

Non deve sorprendere, quindi, che, contrariamente a quello che ci si potrebbe attendere in una democrazia parlamentare di tipo maggioritario, non solo non vi sono stati governi “di legislatura” ma anche che le stesse crisi di governo siano state frequenti a causa di contrasti all'interno della coalizione vincente.

Dal 1994 ad oggi vi sono state in corso di legislatura ben 7 crisi di governo che hanno portato a:

- a) o a mutamenti della composizione della compagine di governo (Prodi I (17.5.1996-21.10.1998), D'Alema I (21.10.1998-22.12.1999), D'Alema II (22.12.1999-25.4.2000), Berlusconi II (11.6.2001-23.4.2005, Letta (28.4.2013-22.2.2014));
- b) o al varo di governi c.d. “tecnici”, come tali retti con l'appoggio esterno di un ampio schieramento politico: così il governo Dini (subentrato al Berlusconi I 10.5.1994-17.1.1995 fino allo scioglimento anticipato delle Camere del 1996) ed il governo Monti (subentrato al Berlusconi IV 8.5.2008-16.11.2011 fino alla scadenza naturale della legislatura del 2013),
- c) o alla fine anticipata della legislatura (Prodi II 17.5.2006-8.5.2008).

Nell'ipotesi *sub a*), le crisi di governo (quasi sempre parlamentari, tranne gli unici due casi dei governi Prodi I e II, dovute alla mancata approvazione della questione di fiducia) sono state risolte o attraverso rimpasti di governo (D'Alema I e II, Berlusconi II) oppure la sostituzione di un partito



della (ex) coalizione con un altro dello schieramento avverso, magari appositamente creato. È stato il caso del governo D'Alema I, varato grazie alla fiducia dell'Unione democratica per la Repubblica, nata da una scissione interna al centro destra per iniziativa dell'ex Presidente della Repubblica Cossiga, così da compensare il ritiro dell'appoggio esterno di Rifondazione comunista che aveva determinato la crisi del governo Prodi I); oppure dell'attuale governo Renzi, nato grazie all'appoggio del Nuovo centro destra, nato per scissione da Forza Italia.

Se, quindi, in generale i partiti che non entrano a far parte della coalizione di governo hanno la vocazione a restare all'opposizione per tutta la legislatura, non sono mancati casi in cui, invece, la forza attrattiva del governo ed il timore di uno scioglimento anticipato delle camere ha provocato scissioni all'interno dello schieramento avverso (sempre nel centro-destra). Né sono mancati casi in cui, anziché forze politiche, ad andare in soccorso del governo sono stati come detto singoli parlamentari, da soli o in piccoli gruppi, in ossequio ad una tradizione parlamentare trasformista ancora non definitivamente superata. Ciò soprattutto si è verificato al Senato, a causa delle risicate maggioranze ivi esistenti dovute, come detto, al fatto che il premio di maggioranza, anziché unico a livello nazionale, è invece suddiviso nelle 20 circoscrizioni regionali.

Gli unici casi in cui l'opposizione (di centro destra) è intervenuta a sostegno della maggioranza (di centro sinistra), talora anche per aiutarla a superare contrasti interni, hanno riguardato il rispetto di impegni internazionali (soprattutto nei riguardi dell'ONU e della NATO) o nei confronti dell'U.E. (come in questi giorni per la gestione dei massicci flussi migratori) a dimostrazione di come vi sono momenti in cui maggioranza ed opposizione riconoscono l'esistenza di interessi comuni, più importanti delle loro diverse ambizioni, che danno corpo all'unità della nazione.

Le crisi di governo, infine, non determinano lo scioglimento delle camere e l'indizione di nuove elezioni qualora vi sia la possibilità di ricostituire tramite mozione di fiducia una nuova maggioranza di governo o in massima parte coincidente con la precedente oppure di larghe intese nel caso dei governi tecnici. Se tali condizioni non si danno, come nell'unico caso della crisi del governo Prodi II del 2008, si è andati ad elezioni anticipate⁽³³⁾. Non vi sono stati, invece, “ribaltoni” parlamentari,

³³⁾ A partire dalla successiva XVI legislatura (2008-2013), gli uffici di Presidenza di entrambe le camere hanno modificato le disposizioni che disciplinano il sistema previdenziale dei parlamentari, stabilendo che per riscuotere il c.d. vitalizio (ora calcolato in base al sistema non più retributivo ma contributivo) occorre aver svolto il mandato parlamentare non per metà (e quindi per almeno due anni e sei mesi) ma per l'intera legislatura (almeno quattro anni e sei mesi). Secondo molti commentatori politici tale disposizione, vera “costituzione materiale”, rende i parlamentari meno inclini allo scioglimento delle camere.



cioè governi nati sulla scia del successo elettorale che, entrati in crisi, sono stati sostituiti da altri di segno politico opposto.

IV.3 - I mutamenti di strategia

Riguardo ai luoghi in cui si esercita l'opposizione, l'influenza del mezzo televisivo nelle campagne elettorali rende il radicamento locale una strategia che, se ancora dà i suoi frutti a livello locale, non paga invece a livello nazionale, né nel breve che nel lungo termine. Anzi, in questi ultimi anni, il tradizionale favore elettorale di cui alcune forze politiche godevano nei territori da loro quasi da sempre amministrati (il centro destra in Lombardia e Veneto, il centro sinistra nelle c.d. regione rosse e cioè Toscana, Emilia Romagna, Marche e Umbria) è andato incrinandosi, anche a causa di scandali locali. Il travaso dei voti dalle competizioni locali o regionali a quella nazionale, quindi, non è più fluido o, quantomeno, non lo è più come un tempo, stante la forte mobilità dell'elettorato e la forza attrattiva esercitata dalle seconde sulle prime. Ciò avviene anche in senso negativo, poiché spesso le elezioni regionali e locali sono spesso utilizzate per punire il governo nazionale.

In questa prospettiva, la ricerca di prossimità con i cittadini, è una strategia limitata e passeggera delle forze politiche. Le stesse reti sociali sono utilizzate in modo unidirezionale, sostanzialmente propagandistico, anche da parte di quelle forze politiche (il Movimento 5 stelle) che vedono nel web non semplicemente un nuovo strumento di comunicazione politica, ma il nuovo modo di fare politica, in nome di una rivoluzione democratica che porti al superamento dei tradizionali meccanismi di rappresentanza e di mediazione politica a favore di una piena, costante e diretta partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

Infine, le opposizioni, ma più in generale le forze politiche, sono restie a portare sul piano giurisdizionale il conflitto politico. Indubbiamente ciò dipende anche dal fatto che, al contrario di quanto previsto in altri paesi europei, non è previsto l'accesso diretto alla Corte costituzionale né da parte delle minoranze parlamentari - in via preventiva (v. artt. 61.2 Cost. Francia, 278.4 Cost. Portogallo (su leggi organiche), 146 Cost. Romania) o successiva (v. ad esempio artt. 93.1.2 GG. Germania, 140 Cost. Austria, 162.1.a) Cost. Spagna, 281.2.f) Cost. Portogallo, 191.1.1) Cost. Polonia) - né da parte del singolo cittadino, come previsto, seppur in via sussidiaria, in Germania (artt. 93.1, 93.4 a) e b) GG), Austria (art. 144.1 Cost.) e Spagna (art. 161.1.b) Cost.). Rimane comunque aperta la possibilità di instaurare strumentalmente controversie giurisdizionali nel corso delle quali sollevare questioni incidentali di costituzionalità sulle leggi contestate alla maggioranza.



Il fatto che le opposizioni abbiano sempre rinunciato a tale possibilità (eccezion fatta per i radicali, che spesso ricorrono ai giudici ordinari e costituzionali nelle loro battaglie a tutela dei diritti fondamentali), dimostra che, più che alla mancanza di strumenti idonei, il mancato ricorso alla sede giurisdizionale sia dovuto al fatto che si ritenga ciò un'inaccettabile abdicazione del potere politico nei confronti di quello giudiziario. Paradigmatico, in tal senso, è stato il conflitto di attribuzioni sollevato dalle Camere contro la Corte di Cassazione per aver essa, nella (tuttora) perdurante inerzia del legislatore, deciso a quali condizioni poteva essere qualificato come trattamento sanitario, come tale rifiutabile, l'alimentazione e idratazione artificiale cui era da anni sottoposta Eluana Englaro (sentenza n. 21748/2007). Conflitto considerato inammissibile dalla Corte costituzionale (sentenza 334/2008) in forza del divieto di *non liquet* cui il giudice è tenuto, ma che dimostra ancora una volta come in Italia il problema del riconoscimento e della tutela dell'opposizione, prima ancora che giuridico, è di cultura politica, a causa di una mentalità assemblearista, difficile da superare, che considera il Parlamento come un tutto contrapposto al Governo.