



NUMERO SPECIALE 3 2019
15 APRILE 2019

L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto

di Andrea Manzella

Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP)



L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*

di Andrea Manzella

Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP)

Il regime parlamentare, in qualsiasi momento storico, non consente una valutazione isolata dello stato e del rendimento del Parlamento: senza cioè un legame di contesto con il ruolo e il “peso” istituzionale del governo.

Nell'attuale vicenda italiana è noto che il c.d. “governo del cambiamento” nasce dall'unione contrattuale di due forze politiche: l'una (il M5S) che si dichiara “populista”; l'altro (la Lega) che si dichiara “sovranista”.

L'interpretazione giuridica dei due termini deve naturalmente prescindere dalle polemiche di natura politica che comunemente li investono e deve, invece, operarsi esclusivamente in base a due articoli della Costituzione, che rientrano anche nei suoi “principi fondamentali” : l'art. 1 e l'art. 11.

“Populismo” significa tendenziale rottura dell'equilibrio insito nell'art. 1 dove la sovranità *popolare* incontra i “limiti della Costituzione”. “Sovranismo” significa tendenziale rottura delle limitazioni alla sovranità *nazionale* “consentite” dall'Italia, come dice l'art. 11 Cost.: per la formazione di un “ordinamento” sopranazionale.

La parola chiave tra questi due principi della Carta costituzionale è “limite”: la controparola è “illimitato”. Il *continuum* tra il governo “populista e sovranista” - nel senso visto - e la sua maggioranza determina la parlamentarizzazione, cioè la traduzione in forma parlamentare di comportamenti giuridici tendenzialmente antagonisti di tali limitazioni poste in Costituzione.

Qui, come si intende, il termine “parlamentarizzazione” assume un significato opposto a quello tradizionalmente attribuitogli. Esso denotava la progressiva adesione di forze politiche anti-sistema al *modus operandi* del regime parlamentare (nel senso di rispetto non solo delle sue procedure ma, soprattutto, del pluralismo istituzionale, politico e sociale in esse presupposto).

* Lo scritto è stato anticipato sul n. 4, 2019, di *questa Rivista*.

Il fenomeno inedito, oggi invece registrato, di forze populiste-sovraniiste divenute largamente maggioritarie in Parlamento, conduce all'uso di questa Istituzione (o almeno al tentativo di usarla) in funzione anti-sistema. In funzione cioè contraria: sia al pluralismo istituzionale insito nell'equilibrio fissato nell'art.1 Cost. ;sia all'intarsio costituzionale (di Costituzione nazionale e ordinamento sovranazionale) "consentito" dall'art.11 Cost., base dell' "equilibrio comunitario" del nostro sistema.

In questo contesto, si può parlare di una forma di parlamentarismo "assoluto". Cioè di quella "degenerazione del parlamentarismo" che, assieme alla "tutela delle esigenze dell'azione di governo" costituisce la duplice faccia dell'ordine del giorno Perassi. Il documento dell'Assemblea Costituente che –"pronunciandosi" per l'adozione di un "sistema parlamentare da disciplinarsi ,*tuttavia*, con dispositivi costituzionali idonei –tendenzialmente fissava un equilibrio tra governo e parlamento/opposizione .Quell'equilibrio che, per mancanza dei "dispositivi costituzionali ", da emanare secondo il Costituente, non abbiamo ancora raggiunto dopo oltre 70 anni. E' anche da questo squilibrio (e non solo dal prevalere dei gruppi "populisti" e "sovraniisti") che nasce il "parlamentarismo assoluto": un potere "illimitato" di maggioranza di fronte a cui manca un contropotere di opposizione, munito di adeguato status costituzionale.

Certo, il Parlamento è, di per sé, uno delle "forme" e dei "limiti" che la Costituzione pone alla sovranità popolare. L'ha detto la Corte costituzionale con la decisione del 10 gennaio 2019: Parlamento come "luogo di confronto e di discussione fra le diverse forze politiche" con procedure poste "a garanzia dell'ordinamento del suo insieme". Una bella definizione che, oltretutto rivela in controtuce i rischi dei progetti correnti di democrazia referendaria: dove il "confronto" e la "discussione", che fanno maturare le decisioni, si possono comprimere sino a ridursi ad un "sì/no".

Ma il Parlamento può essere "limite" al potere assoluto solo se attivato, nel suo interno, dall'opposizione. È come un passaggio a livello che può essere attivato solo dal casellante. L'immagine dell'opposizione come "casellante" ha una sua esattezza.

Da questo punto di vista, la Corte costituzionale, con la stessa ordinanza del 10 gennaio 2019, ha mancato un'occasione storica:

l'occasione di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata al conflitto di attribuzione. Si trattava, infatti, di un'opposizione manifestatasi come qualificata costituzionalmente nel numero (un decimo di ciascuna Camera) e nei poteri fiduciari (art. 94,5 Cost.). La Corte ha però



argomentato che la “quota di attribuzioni” conferita dalla Costituzione a questa nostra *Fraktion* riguarderebbe “ambiti diversi”.

Ma ci sono due forti obiezioni.

La prima è che una procedura condizionata dalla questione di fiducia non è un “ambito diverso” rispetto a quello stesso ambito in cui c’è legittimazione a presentare mozioni di sfiducia. E’ noto come, nell’occasione, la procedura di approvazione del bilancio sia stata parzialmente omessa e comunque compressa anche per la presentazione di questioni di fiducia governative.

La seconda obiezione è che, comunque, - come si dice in altra parte nella stessa ordinanza- la “quota di attribuzione” necessaria per la legittimazione ad agire può ricostruirsi anche con poteri attribuiti “a diversi fini” (cfr. la ricostruzione del mandato parlamentare fatto dalla Corte utilizzando elementi degli artt. 67 e 68 Cost.).

L’attribuzione della legittimazione ad agire in conflitto che la Corte sembra riconoscere, a limitati “fini”, al singolo parlamentare – in una visione atomistica non propria del parlamentarismo moderno- non può certo considerarsi suppletiva, per evidenti ragioni giuridico-politiche, di una legittimazione costituzionale dell’opposizione in quanto tale :legittimazione che è collettiva o non è.

Dopo questa opportunità per ora svanita, l’opposizione in regime di “parlamentarismo assoluto” continua dunque ad essere sguarnita di difese costituzionali: disarmata, a differenza di quel che avviene in tutti i grandi ordinamenti europei ,dove vi è lo strumento principe del ricorso diretto di minoranza alla Corte . Strumento che, in questa circostanza, la Corte avrebbe potuto appunto supplire con la legittimazione al conflitto di attribuzione della *Fraktion* ex art.94,5Cost. (nel pregnante senso parlamentare del termine tedesco).

Ed è curioso che mentre si continua a negare l’opportunità di quel rimedio per non “esporre” politicamente la Corte, al contrario, nel disegno di legge sul “referendum propositivo”, ora in Parlamento, si carichi la Corte addirittura del peso di un arbitrato tra democrazia diretta-referendaria e democrazia rappresentativa.

In tutt’altro campo, questa solitudine dell’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto risulta accentuata anche per effetto della sentenza (n.262/ 2017) che ha lasciato in piedi, pur limitandone la sfera, il vecchio feticcio della giustizia domestica: l’autodichia. I labili criteri di composizione degli organi giudicanti interni delle Camere può infatti risolversi in una denegazione di terzietà, a danno di minoranze lese.



Ed è anche singolare –per completare le attuali criticità nel panorama parlamentare- che, mentre si cerca di allargare il volume della democrazia con nuovi strumenti di partecipazione diretta, si rifiuti di cancellare- precludendo l’iniziativa di emendamenti aggiuntivi da parte dell’opposizione- l’anacronismo che esclude i giovani dal voto del Senato (lasciando zoppo il nostro bicameralismo ,venute meno le ragioni di 70 anni fa) . Proprio quando sono gli elettori delle fasce di età dai 18 ai 25 anni quelli che hanno più bisogno di essere pienamente rappresentati in Parlamento.

Sono questi elementi di contesto che devono essere presenti in un discorso sulle condizioni attuali del Parlamento. E tra questi elementi, il disarmo dell’opposizione è quello che preoccupa di più: come espressione di rottura di un essenziale equilibrio costituzionale. Che non è solo l’equilibrio tra poteri dello Stato ma anche quell’equilibrio tra potere pubblico e società che dovrebbe essere ulteriore compito del Parlamento assicurare.

Indebolendo il Parlamento – e l’opposizione in esso - significa togliere alla difficile società in cui viviamo, fatta di elettori solitari di massa, nella conclamata crisi dei corpi intermedi, il luogo di confronto unificante, di contraddittorio garantito di cui ha parlato la Corte.

Non a caso una visione realistica delle funzioni parlamentari conduce ad una più esatta loro definizione. Tenendo infatti conto della natura polivalente dei procedimenti parlamentari – e guardando, come criterio distintivo, alla loro finalità – la funzione legislativa e la funzione di indirizzo devono registrare una loro eclissi, di fronte all’espansione quasi assorbente delle funzioni di controllo e di coordinamento. Cioè delle funzioni in cui il ruolo dell’opposizione parlamentare è assolutamente rilevante.

Risulta infatti sempre più giusto parlare non più di legislazione parlamentare ma di *controllo legislativo* parlamentare. Sia rispetto all’ormai prevalente funzione normativa del governo. Esercitata: con l’iniziativa riservata (come per il bilancio, qualificato dalla Corte “nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica”: C.c. 10.1.2019); e con la straripante adozione di decreti legge e decreti delegati. Sia rispetto alla funzione normativa attribuita a Consiglio e Parlamento europeo (con i noti meccanismi di controllo sulla fase ascendente e discendente della normazione comunitaria).

Nello stesso ordine di idee, sembra più giusto parlare di *coordinamento di indirizzo*: e non già di una funzione autonoma di indirizzo politico. Questo risulta ormai assorbito in un indirizzo politico di “sistema” connesso alla nostra sovranità limitata dai vincoli comunitari. Coordinamento di “indirizzo” che, per la sua natura quasi costituzionale, implica il ruolo cooperativo della opposizione: esplicandosi soprattutto – oltre che nella c.d. legge comunitaria- anche nelle leggi quadro per la “determinazione dei principi



fondamentali della legislazione regionale” (art. 117 Cost.) e nella legge maggioritaria per l’attribuzione “di forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116 Cost.).

Vi è qualcosa di più. Un efficace status costituzionale dell’opposizione a limitazione del “parlamentarismo assoluto”, è oggi necessario perchè , al di là delle tradizionali funzioni istituzionali, il Parlamento, con le sue procedure, avrebbe da adempiere nuovi compiti. Innanzitutto, dovrebbe svolgere, con i suoi strumenti conoscitivi, una “funzione di verità” cioè di contro-informazione rispetto alle falsità circolanti nel web, spesso propagate e “indirizzate” da pubblici poteri. Dovrebbe garantire, poi con le sue regole di equilibrio nel contraddittorio, una “funzione di antidoto”: rispetto al dibattito avvelenato e confuso che normalmente domina i c.d. *social*, la zona fuori legge degli elettori solitari di massa.

Sono beni pubblici da tutelare costituzionalmente: ed è precisamente quello a cui “serve” ancora un Parlamento “legittimato” da un giusto posizionamento giuridico dell’opposizione.