

ISLE – Scuola di scienza e tecnica della legislazione
“M. D’Antonio”

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

"NORME PER UNO STATUTO DELL'OPPOSIZIONE"

esercitazione del XVI corso di studi legislativi
2003-2004

Presentazione

Il contributo che qui si presenta costituisce il frutto di una esercitazione svolta durante il XVI corso della Scuola di Scienza e Tecnica della legislazione durante il mese di febbraio 2004.

Com'è tradizione della Scuola, i partecipanti – dopo alcune lezioni introduttive al tema – vengono sollecitati, nella seconda sessione del corso, ad elaborare una ipotesi di normativa simulata su di un tema di attualità politico-istituzionale.

Quest'anno la scelta è caduta su una parte dei contenuti del disegno di legge governativo sulla riforma della Seconda Parte della Costituzione (A.tto Senato 2544; ora A.tto Camera 4862), che veniva contemporaneamente esaminato dal Senato, prima in Commissione e poi in Aula. La parte selezionata è quella relativa allo Statuto dell'opposizione e alle garanzie costituzionali in qualche modo riconducibili anche al possibile uso da parte dell'opposizione, in quanto tale ambito tematico sembrava uno dei meno esplorati nel dibattito parlamentare.

La prima parte ha perciò approfondito, dopo una ricognizione sulla dottrina, le soluzioni comparatistiche più consolidate, grazie agli interventi del dott. Francesco Clementi (il caso francese), del dott. Justin Frosini (il caso inglese), del prof. Giovanni Guzzetta (il caso tedesco) e le precedenti elaborazioni italiane, con particolare riferimento alla Commissione Bicamerale per le riforme della scorsa legislatura (prof. Paolo Armaroli).

Hanno quindi partecipato alla discussione e alla elaborazione del testo con la direzione del prof. Augusto Barbera e del prof. Stefano Ceccanti:

Arianna Alessandri (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca), Teresa Mariangela Altimari (Ministero della Difesa), Carla Angelucci (Gruppo parlamentare Verdi-l'Ulivo Senato), Arianna Ballabene Gruppo parlamentare Udc Senato), Alessandra Belloni (Gruppo parlamentare Udc Senato), Cristina Bianchini (Presidenza Consiglio dei Ministri), Erik Bodda (Gruppo parlamentare Lega Nord Senato), Sonia Brescacin (Gruppo parlamentare Lega Nord Camera), Daniele Carletti (Ministero per i Beni e le Attività culturali), Renata Castrucci (Ministero dell'Interno), Andrea Colelli (Gruppo parlamentare Verdi-l'Ulivo Senato), Lucilla De Leo (Gruppo parlamentare Ds-l'Ulivo Camera), Patrizia De Luca (Ministero dell'Economia e delle Finanze), Serena Gentili (Ferrovie dello Stato), Rosa Angela Giombolini (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca), Maurizio Graziano (Comando generale Arma dei Carabinieri), Giovanni Grazioli (Presidenza Consiglio dei Ministri), Elena Griglio (Gruppo parlamentare Lega Nord Camera), Jenny Madeo (Gruppo parlamentare Udc Senato), Paola Mameli (Gruppo parlamentare Ds-l'Ulivo Senato), Giuliana Marazzi (Gruppo parlamentare Misto Senato), Silvia Marchetti (Gruppo parlamentare Udc Senato), Romolo Martelloni (Gruppo parlamentare Lega Nord Senato), Chiara Martini (Gruppo parlamentare Ds-l'Ulivo Senato), Giada Mesiti (Gruppo parlamentare Forza Italia Senato), Greta Micheli (Gruppo parlamentare Margherita DI- l'Ulivo Senato), Mattia Morandi (Gruppo parlamentare Margherita DI-l'Ulivo Camera), Daniela Polimeni (Gruppo parlamentare Udc Camera), Serena Ricci (Gruppo parlamentare Forza Italia Camera), Donatella Romano (Presidenza Consiglio dei Ministri), Paola Salianni (Gruppo parlamentare Misto Senato), Monica Sansoni (Consiglio Regionale del Lazio), Clara Santoro (Gruppo parlamentare Udc Senato), Rosa Tangredi (Presidenza Consiglio dei Ministri), Paola Tiburzi (Consiglio Regionale del Lazio), Gerardo Tita (Ministero dell'Interno), Carlo Tomassini (Comando generale della Guardia di Finanza), Emanuela Tripi (Gruppo parlamentare An Camera), Nicola Edoardo Troilo (Consiglio Regionale del Lazio), Alessandra Trupia (Gruppo parlamentare Margherita DI-l'Ulivo Camera).

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente proposta di legge è stata scritta dando per acquisite le due linee direttrici fondamentali del disegno di legge A.S. 2544 (ora A. C. 4862), recante "*Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione*": da un lato l'intento di completare il processo di transizione al federalismo anche attraverso la riforma del Senato, e dall'altro quello di perfezionare l'evoluzione bipolare legata alle nuove leggi elettorali succedutesi, ai vari livelli, dal 1993 e alle evoluzioni in corso nel sistema dei partiti.

Non sarebbe infatti concepibile la costruzione di uno Statuto dell'opposizione come alternativa al governo in carica e quella, connessa, di un sistema di garanzie nel maggioritario, se non si provvedesse nel contempo a delineare in modo puntuale i poteri del Governo emerso dal mandato elettorale e la connessione tra il sistema delle autonomie e il Parlamento della Repubblica. Questa proposta di legge non sarebbe quindi sensata come elemento sconnesso dalle direttrici principali di quel progetto.

Nel contempo è altresì vero che sin qui l'iter parlamentare non ha attribuito ai temi segnalati un rilievo decisivo, o perché il tema dei contropoteri di una democrazia maggioritaria viene sottovalutato - ritenendolo rimesso alla sola dinamica politica o assorbito nella nuova articolazione federalista, che di per sé rappresenta già un contropotere - ovvero in quanto esso viene riproposto in forma tradizionale, come recupero, in nuove forme, delle garanzie perdute in virtù dell'introduzione del sistema maggioritario. Si parla spesso di Statuto dell'opposizione, ma si identifica erroneamente lo stesso come un ripristino dei poteri di veto delle varie minoranze attraverso lo strumento pressoché esclusivo di un'elevazione generalizzata dei quorum di decisione.

Invece la presente proposta, pur non ignorando tale aspetto, parte dalla riflessione della dottrina comparatistica, ritenendo importabile nel nostro paese, perché accompagna processi reali in corso, la distinzione tra Opposizione (l'alternativa potenziale di governo) e ulteriori minoranze, tra la visibilità da assicurare nelle sedi istituzionali all'indirizzo alternativo di governo e alcuni limitati poteri di veto da creare o ripristinare per evitare forme di "dittatura della maggioranza".

L'obiettivo principale della presente proposta di legge è dunque di fissare alcune garanzie fondamentali per l'opposizione, in modo tale da incentivare la coesione della stessa e far emergere una chiara leadership al suo interno; ciò allo scopo di rafforzare il ruolo dell'opposizione parlamentare in chiave competitiva, ossia l'attività di controllo dell'operato del governo sulla base

di un diverso indirizzo programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa. Il riconoscimento costituzionale di una tale funzione assume valore fondamentale per il corretto funzionamento del nostro ordinamento. Accanto e in connessione con questo nucleo centrale, il disegno di legge contiene altresì alcune norme volte al rafforzamento delle garanzie poste a salvaguardia dei c.d. poteri neutrali.

L'**articolo 1** prevede l'elezione del Presidente di ciascuna Camera a maggioranza dei componenti. Si ritiene, con questa soluzione, di contemperare le due diverse esigenze di configurazione della Presidenza delle assemblee, da una parte, come espressione di una maggioranza più ampia di quella ordinaria, dall'altra, come garanzia della continuità tra maggioranza parlamentare e governo, nella logica di un sistema tendenzialmente maggioritario. Innalzando eccessivamente i *quorum* per l'elezione dei Presidenti delle due Camere, due sarebbero infatti i rischi: da un punto di vista tecnico, la possibilità che, in mancanza di un accordo trasversale, non si riesca a procedere all'elezione e, dunque, il rischio di una paralisi istituzionale; da un punto di vista politico, l'imposizione aprioristica di un accordo consociativo, che si risolverebbe necessariamente nella spartizione tra maggioranza ed opposizione della presidenza delle due Camere. In conclusione, si è ritenuto opportuno disciplinare con norma costituzionale il *quorum* di elezione dei Presidenti delle Camere alla ragionevole soglia della maggioranza dei componenti, la più bassa delle maggioranze qualificate, nel più ampio quadro di una riforma che, incidendo sulla forma di governo, investe i principali attori istituzionali direttamente coinvolti nell'indirizzo politico; tra questi, va sicuramente annoverato il Presidente delle Assemblee parlamentari, cui spettano rilevanti compiti di intervento nello svolgimento dell'attività parlamentare, che finiscono per incidere sull'attuazione dello stesso indirizzo politico.

L'**articolo 2** innalza ai due terzi dei componenti il *quorum* necessario per l'adozione, da parte della Camera dei deputati, del proprio regolamento. La previsione risponde all'esigenza di garantire in misura più ampia il coinvolgimento dell'opposizione nella definizione delle regole di funzionamento ed organizzazione di un'assemblea parlamentare eletta con un sistema elettorale comunque selettivo (o con quello attuale o con uno di quelli preannunciati con premio di maggioranza). Al riguardo, è infatti opportuno ricordare che i regolamenti parlamentari, in virtù del sin qui consolidato principio dell'insindacabilità degli *interna corporis*, non possono essere sottoposti al vaglio della Corte Costituzionale, per cui l'unico strumento di garanzia è quello della più ampia condivisione degli stessi, salva la parziale sindacabilità che si introduce nell'art. 3 e di cui si parlerà tra breve. Mentre alle votazioni riguardanti persone tali *quorum* non si addicono, per le ragioni indicate rispetto all'articolo precedente, analoghe obiezioni non sono opponibili alle

modifiche regolamentari: in tali casi è preferibile infatti una non-decisione piuttosto che una riscrittura unilaterale delle regole comuni.

L'**articolo 3** è volto a disciplinare il riconoscimento dell'opposizione e delle minoranze e a delineare l'insieme delle garanzie ad essa spettanti.

Da un'attenta analisi della dottrina, con particolare riferimento al contributo del Prof. Giuseppe de Vergottini, si è giunti alla definizione dell' "opposizione", ovvero l'insieme dei deputati composto da uno o più gruppi parlamentari tra loro federati, non collegato al Primo Ministro e dotato della più estesa consistenza numerica. Viene data, altresì, la definizione delle altre "minoranze", che sono costituite da uno o più gruppi, anche tra loro federati, non facenti parte dell'opposizione. Questa scelta, che non fa altro che giuridicizzare dinamiche già presenti nell'ordinamento, è di per sé un elemento di equilibrio di sistema, giacché riconoscere indistintamente un insieme spurio di minoranze, prescindendo dal diverso rilievo quantitativo e dalla diversa posizione verso il polo uscito vincitore dalle elezioni, significa garantire oltre misura quest'ultimo che è strutturalmente coordinato nel Governo, a fronte di interlocutori frammentati. Nella stessa logica si iscrive anche il riconoscimento formale delle federazioni tra gruppi parlamentari, rimediando all'attuale asimmetria tra leggi elettorali e regolamenti parlamentari, rinviandone la concreta disciplina ai Regolamenti parlamentari.

Il presente articolo è volto, altresì, a riconoscere al Presidente dell'opposizione, un insieme di garanzie, tra le quali il potere di intervento attivo, che consiste nel diritto di intervenire nelle sedute delle Camere (entrambe, anche quella di cui non è membro) nelle quali prende la parola il Primo Ministro, con un tempo a disposizione pari a quello riconosciuto al Primo Ministro. La necessità di riconoscere all'opposizione il diritto di far valere ed esporre le proprie posizioni, in contrapposizione dialettica con la maggioranza, determina l'attribuzione al Presidente dell'opposizione del potere di richiedere la convocazione straordinaria della Camera dei deputati e di quello di incidere sull'ordine del giorno delle Camere.

La norma in esame prevede, inoltre, la consultazione del Presidente dell'opposizione, in caso di emergenza interna ed internazionale, da parte del Presidente della Repubblica, d'intesa con il Primo Ministro, favorendo quindi la comune conoscenza di informazioni anche riservate e preconstituendo, senza imporle, possibili intese in aree in cui essa può essere consigliabile per il ruolo internazionale del Paese. Nell'ambito del presente articolo trova disciplina il Consiglio dell'opposizione, organo collegiale i cui membri possono essere nominati o revocati dal Presidente dell'opposizione qualora ne ritenga utile l'istituzione. In tal caso è previsto che i

Regolamenti parlamentari ne prevedano specifiche prerogative in modo da costituire un effettivo bilanciamento ai ministri in carica.

Dal dibattito svolto in sede di elaborazione del presente articolato, in ordine alla scelta della terminologia da adottare, si è ritenuto di dare la preferenza al termine “consiglio dell’opposizione” rispetto alla terminologia corrente nell’ordinamento britannico di “governo-ombra”. Ciò al fine di evitare, qualora la scelta terminologica fosse ricaduta su quest’ultima espressione, che nell’opinione pubblica potesse sorgere una sorta di confusione fra il ruolo del governo ombra e quello del governo di maggioranza. Il termine “consiglio dell’opposizione”, peraltro, era già contenuto nella proposta di legge costituzionale A.C. 3013, presentata nel corso della XIII legislatura, dall’On. Armaroli ed altri.

È riconosciuta, infine, tra le prerogative attribuite al Presidente dell’opposizione, nonché a un capogruppo di minoranza, la possibilità di promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale, quando si ritenga che una legge o un atto approvato dal Parlamento violi i diritti dell’opposizione o di una minoranza riconosciuti nella Costituzione. Il ricorso deve essere proposto entro quindici giorni dall’approvazione dell’atto impugnato. La scelta di limitare la titolarità del ricorso davanti alla Corte a tali due soggetti, e quindi evitare una sorta di controllo preventivo generalizzato, trova la sua giustificazione nella volontà di evitare il rischio di una connotazione estremamente politica della stessa Corte. E’ vero che con la formula adottata, se per un verso si restringe il parametro del ricorso, per altro si apre una possibilità di giudizio sugli *interna corporis*, ma vi è da dire che la loro totale insindacabilità non appare congrua con lo Stato costituzionale odierno e che è per di più ragionevole pensare che la successiva giurisprudenza della Corte sarebbe comunque molto prudente nell’avventurarsi su un terreno inesplorato.

Il disegno di legge costituzionale A.S. 2544 non prevede nessuna modifica del sistema di verifica delle elezioni, disciplinato dall’articolo 66 della Costituzione. Tale disposizione, come è noto, prescrive che l’elezione dei parlamentari venga sottoposta ad una speciale forma di controllo, detta verifica dei poteri o delle elezioni, ad opera della stessa Camera di appartenenza, in nome del principio di indipendenza delle assemblee legislative. Si tratta di una forma di controllo diretto ad accertare i titoli di ammissione dei componenti delle Camere e l’eventuale esistenza di cause di ineleggibilità o di incompatibilità, sia sotto il profilo della sussistenza nell’eletto dei requisiti per la validità dell’ammissione all’ufficio, sia sotto il profilo della regolarità delle operazioni elettorali. La fase istruttoria della verifica dei poteri si svolge innanzi ad una apposita Giunta, che prende il nome di Giunta delle elezioni alla Camera, e di Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari al Senato. La proposta emendativa, formulata all'**articolo**

4, prevede, in primo luogo, che i regolamenti per la verifica delle elezioni delle Camere stabiliscano termini non prorogabili per deliberare sui titoli di ammissione e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità. Attualmente i regolamenti prevedono che le Giunte riferiscano all'Assemblea non oltre diciotto mesi dalle elezioni. La soluzione proposta impegna le Camere a prescrivere, nei propri regolamenti, un termine per deliberare sui titoli di ammissibilità, le cause di incompatibilità e di ineleggibilità. La *ratio* di tale disposizione è di rendere effettiva l'esperibilità del ricorso avverso la deliberazione dell'Assemblea innanzi alla Corte costituzionale, previsto dal comma successivo, sul modello previsto nella Legge Fondamentale di Bonn.

Nell'individuare gli istituti che caratterizzano lo statuto dell'opposizione, uno specifico ambito di riflessione concerne l'opportunità di introdurre anche una modifica delle procedure di ricorso al referendum abrogativo, come configurate dall'articolo 75 della Costituzione. Da una parte, è facile constatare una certa disaffezione nel ricorso ad uno strumento che, originariamente introdotto come elemento di democrazia diretta in un assetto democratico essenzialmente fondato sulla rappresentanza indiretta, deve ora essere ripensato alla luce del nuovo sistema politico bipolare maggioritario e della nuova forma di governo, volta a valorizzare, nella figura del Primo Ministro, l'indirizzo politico di maggioranza. Proprio questa transizione verso un nuovo assetto di rapporti tra la maggioranza di governo e le forze politiche di opposizione sollecita una riflessione sulla configurabilità del referendum abrogativo come strumento a disposizione dell'opposizione per intervenire, attraverso il coinvolgimento diretto dei rappresentati, sugli interventi legislativi della maggioranza. Ovviamente, per consentire che il referendum abrogativo si trasformi in uno strumento a disposizione dell'opposizione per lo svolgimento del suo ruolo di alternativa al governo, sarebbe necessario rivedere i *quorum* previsti dall'attuale articolo 75 della Costituzione, con particolare riguardo al *quorum* di partecipazione, che, dati i crescenti tassi di astensionismo elettorale, rischia di privilegiare in maniera sistematica i sostenitori del "no".

Ai fini della presente proposta di legge, tuttavia, vari partecipanti all'esercitazione riterrebbero inopportuno includere la riforma del referendum abrogativo all'interno dello statuto dell'opposizione, mantenendo in tale direzione la natura originaria dell'istituto come strumento di democrazia diretta. Pur consapevoli che, nell'attuale configurazione dell'articolo 75, il ricorso al referendum rischia di produrre un esito solo in relazione alle grandi tematiche che coinvolgono l'opinione pubblica, essi riterrebbero che la riconduzione dello strumento alle logiche politiche del confronto tra maggioranza ed opposizione sarebbe inopportuno almeno sotto un duplice profilo. In primo luogo, perché i temi per i quali, almeno secondo il disegno originario del costituente, dovrebbe essere promosso il ricorso al referendum corrispondono a tematiche spesso trasversali ai

singoli orientamenti politici, che sollecitano un voto secondo coscienza da parte dei singoli elettori piuttosto che un voto politicamente orientato. In secondo luogo, perché la riforma del referendum abrogativo finirebbe inevitabilmente per incidere sul rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa che è alla base del nostro assetto costituzionale ma che tuttavia, come riconosciuto da parte della dottrina, rappresenta un problema ulteriore rispetto a quello dello statuto dell'opposizione. Ovviamente, con tale affermazione non si intenderebbe negare, come sostenuto da Crisafulli, che il risultato del referendum possa avere anche il significato di voto di sfiducia diretto, incidendo, attraverso un'alterazione dei meccanismi tipici della rappresentanza, sullo stesso rapporto di fiducia. Più semplicemente, si riterrebbe preferibile che l'eventuale esito politico del referendum sia il frutto di un effettivo esercizio di democrazia diretta, chiamata a garantire quorum minimi di partecipazione, piuttosto che di un episodio di democrazia partecipativa mediata, o comunque veicolata, dai partiti attraverso un sapiente coinvolgimento dei propri elettori.

Non è mancata però la convincente prospettazione, da parte di altri, di un abbassamento del *quorum* di partecipazione o alla soglia dei cittadini effettivamente attivi dal punto di vista delle elezioni con maggior rilievo politico, calcolando cioè il quorum sulla metà più uno dei partecipanti alle precedenti elezioni politiche, o, con maggiori consensi, calcolandolo in modo diverso, prevedendo cioè che i Sì debbano essere rispondenti a una quota significativa di elettori, cioè il 25%. Una soglia non casuale giacché il costituente, non ipotizzando l'uso improprio dell'astensionismo come una sorta di "No rafforzato", immaginava in realtà che fosse sufficiente tale soglia: la metà più uno di una popolazione votante quasi per intero e il successo di Sì, si immaginava infatti che avrebbero prodotto tale esito.

In relazione a tali ultime considerazioni, condivise da chi ha diretto il corso, che anzi ritiene questa modifica come il più importante deterrente contro maggioranze che vogliano approvare leggi non volute neanche da una parte del proprio elettorato (eventualità già oggi possibile, potendo le forze di governo bloccare il ricorso al referendum ricorrendo all'astensionismo anche solo di una parte minoritaria del proprio elettorato), l'**articolo 5** della presente proposta di legge introduce tre correttivi all'attuale disciplina costituzionale dell'istituto del referendum abrogativo: con la prima si prevede l'innalzamento da cinquecentomila ad un milione del numero delle firme necessarie ai fini della proposizione del referendum. La norma, coerente con l'idea che lo strumento in questione dovrebbe essere utilizzato per pronunciamenti su questioni percepite come rilevanti dall'insieme dei cittadini, trasfonde tale principio nella procedura referendaria sin dal suo momento genetico. Mira a valorizzare l'istituto, scoraggiando un ricorso troppo frequente allo

stesso, come del resto è avvenuto in questi ultimi anni, anche su temi che non hanno grande rilevanza per la vita sociale, economica e politica del Paese, e che spesso sono poco sentiti dagli stessi elettori.

Con la seconda modifica, si anticipa il controllo di ammissibilità del quesito referendario da parte della Corte costituzionale, la quale decide con sentenza in seguito al deposito del Comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila. Si tratta di una forma di controllo in via preventiva che risponde all'esigenza da un lato di razionalizzare e rendere più efficiente la complessa procedura richiesta per la proposizione del quesito referendario, e dall'altro di attenuare le ricadute politico-costituzionali del giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale.

La terza modifica congegna in modo diverso il quorum, stabilendo che il numero di Sì, oltre a dover essere superiore a quello dei No, debba altresì essere superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto, riproponendo, come già segnalato, in modo formalmente nuovo la medesima *ratio* del *quorum* introdotto dalla Costituente, in un periodo di mobilitazione quasi totale dell'elettorato. La formulazione alternativa, accolta in via subordinata, prevede invece di mantenere un *quorum* calcolato sugli aventi diritto, ma calcolandolo sugli effettivi votanti alle ultime elezioni politiche, per le ragioni già evidenziate.

Con l'**articolo 6**, si è inteso sostituire le disposizioni contenute nell'articolo 80 della Costituzione, introducendo, in via generale, un nuovo procedimento parlamentare sui trattati e gli accordi internazionali. La proposta di modifica dell'articolo 80 riproduce nei suoi tratti essenziali quanto in tema era stato prospettato nella IX legislatura, dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'on. Bozzi nella relazione conclusiva del 29 gennaio 1985. La Commissione aveva proposto che il Governo prima di sottoscrivere Accordi o Trattati internazionali avrebbe dovuto portarli a conoscenza delle Camere che, entro i successivi 15 giorni su richiesta di un terzo dei membri di una di esse, potevano pronunciarsi sull'Atto internazionale. Era, inoltre previsto che detto termine potesse essere ridotto in casi eccezionali, su richiesta del Governo. Con il decorso di tale termine il Parlamento consentiva, a tutti i fini, l'ulteriore corso dell'Atto internazionale. Nella proposta della Commissione era fatta salva la vigente procedura di ratifica per gli Accordi o i Trattati internazionali che avessero comportato variazioni del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi e quelli relativi all'assunzione di obblighi militari.

In tal modo il Governo, prima di sottoscrivere gli Atti internazionali avrebbe dovuto informare il Parlamento consentendo di prenderli in esame entro un determinato termine o di autorizzarli tacitamente anche ai fini della ratifica, fatti salvi i casi richiamati. Con ciò, se da un

lato si raggiungeva una più intensa partecipazione del Parlamento alle grandi scelte di politica estera, dall'altro si sarebbe contribuito a decongestionare il calendario parlamentare da una serie di adempimenti puramente rituali quali sono le numerose leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati di scarsissimo rilievo politico che sono pur sempre costituzionalmente soggette a tale procedura.

L'articolo 6 della presente proposta di legge costituzionale, nel riprendere tale proposta, riduce a un quarto dei membri di ciascuna Camera il numero dei parlamentari necessario a richiedere l'esame preventivo dei Trattati ed estende, al tempo stesso, tale diritto anche al Presidente dell'opposizione. Si è così inteso prevedere un peculiare strumento di controllo della politica estera del Governo a disposizione del leader dell'opposizione ogni qualvolta lo ritenga necessario ai fini di un effettivo e penetrante controllo ex ante da parte del Parlamento.

L'**articolo 7** tratta la spinosa questione delle commissioni di inchiesta, riformando il meccanismo attuale con uno di tipo inglese, ove per prassi l'opposizione è interlocutore permanente e privilegiato e dove per consuetudine ad essa viene affidata la presidenza di tutte quelle commissioni ritenute maggiormente deputate allo scrutinio dell'operato del governo.

La norma stabilisce un quorum di riferimento di almeno un quarto dei membri di ciascuna Camera, analogo a quello della Legge Fondamentale di Bonn, dando la possibilità più efficace anche all'opposizione parlamentare di ottenere l'istituzione di Commissioni d'inchiesta. Il rinvio al Regolamento può consentire di prevedere in esso delle modalità per evitare il proliferare quantitativo di Commissioni, che ne indebolirebbe il ruolo.

Il progetto prevede anche una norma di chiusura che permette, nel caso in cui la maggioranza dei richiedenti la commissione alla Camera dei Deputati appartenga alla maggioranza parlamentare, che il Presidente della Commissione d'inchiesta sia eletto tra i deputati membri della commissione aderenti all'opposizione. Quest'ultimo enunciato, di carattere esplicitamente garantista, dovrebbe assicurare un controllo più pregnante sulle Commissioni richieste dalla maggioranza di governo. Nulla viene previsto nel caso che la commissione venga richiesta da parte della minoranza, non essendo prevista una contestuale "teoria dell'inversione" della presidenza della commissione di inchiesta, per cui il Presidente deve essere eletto tra i deputati che in minoranza hanno richiesto la commissione.

L'**articolo 8**, infine, introduce una procedura differenziata per la revisione costituzionale: per la prima parte della Costituzione, si innalza il quorum relativo alla seconda votazione ai due terzi dei componenti ciascuna camera; per la seconda parte, si mantiene l'attuale previsione della maggioranza assoluta dei componenti. L'innalzamento del quorum per la revisione della prima

parte della Costituzione è motivato dall'esigenza di garantire la più ampia partecipazione e rappresentatività, trattandosi di modifiche che coinvolgono i principi, i diritti e le libertà fondamentali del nostro ordinamento. Nelle più recenti costituzioni occidentali, si riscontra infatti la tendenza a differenziare i quorum di revisione per garantire da una parte una maggiore ponderazione sulle scelte che toccano i profili sostanziali delle carte costituzionali e, dall'altra parte, una maggiore flessibilità nelle scelte di tipo organizzativo ed istituzionale. Per garantire, tuttavia, che, attraverso modifiche alla prima o alla seconda parte della Costituzione, non si incida indirettamente sui principi fondamentali, si introduce un meccanismo di controllo da parte dell'opposizione, consistente nella possibilità, da parte di un quarto dei membri di una Camera, di presentare ricorso alla Corte Costituzionale nelle forme stabilite con legge della Repubblica.

Essendo stato il disegno di legge approvato nel frattempo dall'Aula del Senato segnaliamo la corrispondenza degli articoli qui proposti col testo in discussione alla Camera:

-il *quorum* della maggioranza assoluta per l'elezione dei Presidenti qui posto all'articolo 1 è stato previsto dall' A.C. 4862 all'art. 7 e non vi è quindi bisogno di emendamenti;

-il rafforzamento del *quorum* dell'articolo 2 relativo al Regolamento della Camera andrebbe inserito nel primo periodo del primo comma dell'art. 8;

-l'articolo 3 sullo Statuto dell'opposizione potrebbe inserito come articolo 8-bis del testo approvato dal Senato, modificando conseguentemente il primo comma dell'art. 8 per limitarne il contenuto al solo riconoscimento regolamentare di "prerogative e poteri del Governo e della maggioranza in ogni fase dell'attività parlamentare" e infine sopprimendo il secondo e terzo periodo del quarto comma e l'intero quinto comma dell'attuale art. 8 che si limitano a rinviare ai regolamenti parlamentari le garanzie in questione. In modo limitativo per ciò che concerne la Camera, in modo incongruo per il Senato dove non essendovi rapporto di fiducia non vi è in senso stretto una maggioranza parlamentare e quindi neanche un'opposizione o delle minoranze;

-l'articolo 4 che introduce il ricorso di fronte alla Corte sulla verifica dei poteri andrebbe inserito alla fine dell'art. 10 del disegno di legge;

-l'articolo 5 sul referendum abrogativo, aspetto non normato dall'attuale testo, potrebbe essere inserito come articolo aggiuntivo 41-bis a fine testo, prima dell'art. 42 sulle norme transitorie;

-l'articolo 6 sui trattati internazionali potrebbe sostituire integralmente l'attuale art. 16 del testo;

-l'articolo 7 sulle commissioni di inchiesta potrebbe invece sostituire l'art. 18 del disegno di legge;

-l'articolo 8 sulla revisione costituzionale sarebbe sostitutivo del primo comma dell'attuale art. 41.

Disegno di legge costituzionale

"Norme per uno Statuto dell'opposizione"

Art. 1.

1. All'articolo 63, primo comma, della Costituzione, è aggiunto, in fine, il seguente periodo:
«Il Presidente di ciascuna Camera è eletto a maggioranza assoluta dei suoi componenti.».

Art. 2.

1. L'articolo 64 , primo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:
«La Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il Senato adotta il proprio regolamento a maggioranza dei componenti».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 64 della Costituzione è inserito il seguente:
«Art. 64-bis.
La Repubblica riconosce e garantisce i diritti dell'opposizione e delle altre minoranze.
L'opposizione è l'insieme dei deputati composto da uno o più gruppi parlamentari tra loro federati, non collegato al Primo Ministro e dotato della più estesa consistenza numerica.
Le altre minoranze sono costituite da uno o più gruppi della Camera, anche tra loro federati, non facenti parte dell'opposizione.
Il Regolamento di ciascuna Camera prevede le modalità della federazione tra gruppi e della ripartizione delle prerogative tra i singoli gruppi membri della federazione e il gruppo federato.
Il Presidente dell'opposizione è membro della Camera dei deputati ed è eletto dai deputati dell'opposizione secondo le modalità definite nel regolamento della Camera.

L'opposizione ha una propria sede ed al suo Presidente sono attribuite con legge dotazioni materiali e finanziarie per lo svolgimento delle sue funzioni.

Il Presidente dell'opposizione interviene di diritto, con tempo equivalente, alle sedute delle Camere nelle quali prende la parola il Primo Ministro. Può richiedere la convocazione straordinaria della Camera dei deputati. È consultato dal Presidente della Repubblica, d'intesa col Primo Ministro, in caso di emergenza interna ed internazionale. Può nominare e revocare i membri del Consiglio dell'opposizione.

I Regolamenti delle Camere disciplinano altresì i poteri del Presidente dell'opposizione, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere. I regolamenti delle Camere disciplinano la partecipazione ai lavori dei componenti del Consiglio dell'opposizione, organo collegiale di direzione dell'opposizione, ove costituito e composto da membri della Camera.

Il Presidente dell'opposizione o un capogruppo di una minoranza, quando ritenga che una legge o un atto approvato dal Parlamento violi i diritti dell'opposizione o di una minoranza riconosciuti nella Costituzione, può, nei quindici giorni dall'approvazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale nelle forme stabilite con legge della Repubblica.».

Art. 4.

All'articolo 66 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«I regolamenti parlamentari stabiliscono termini non prorogabili per deliberare. Contro le deliberazioni delle Camere è sempre ammesso ricorso alla Corte costituzionale.».

Art. 5.

All'articolo 75 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il primo comma è sostituito dal seguente: “E’ indetto referendum popolare per deliberare l’abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono un milione di elettori o cinque consigli regionali”;

b) nel secondo comma è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum siano ammissibili. La Corte costituzionale decide con sentenza in seguito al deposito da parte del Comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila.”;

c) il quarto comma è sostituito dal seguente: “La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, comunque non inferiore ad un quarto degli aventi diritto”.

(formulazione alternativa del punto c)

“il quarto comma è sostituito dal seguente: “La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle precedenti consultazioni elettorali per la Camera dei deputati”.

Art. 6.

L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 80 - Ogni accordo o trattato internazionale è trasmesso dal Governo alle Camere prima della sua sottoscrizione.

Su richiesta di un quarto dei membri di una delle Camere o del Presidente dell'opposizione, da presentare entro i successivi trenta giorni, il Parlamento lo esamina e ne autorizza la sottoscrizione o comunque si pronuncia sull'accordo o trattato. Il termine è ridotto, in casi eccezionali, su richiesta del Governo. Decorso il termine, senza che sia stata presentata la richiesta di esame, ne è consentito, ad ogni fine, l'ulteriore corso.

È sempre autorizzata con legge la ratifica dei trattati internazionali che importano variazioni del territorio, oneri alle finanze non previsti dalla legge finanziaria o modificazioni di leggi e quelli relativi all'assunzione di obblighi militari.

Le procedure del presente articolo si applicano anche in caso di denuncia o di recesso dai trattati vigenti.”

Art. 7

All'articolo 82 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La Commissione d'inchiesta è comunque istituita se la richiesta proviene da almeno un quarto dei componenti di ciascuna Camera, secondo le norme del suo Regolamento. Nel caso in cui la maggioranza dei richiedenti alla Camera dei deputati risulti appartenente alla maggioranza parlamentare, il Presidente della Commissione è eletto tra i deputati membri della commissione che aderiscono all'opposizione.».

Art. 8

All'articolo 138 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il primo comma è sostituito dal seguente: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione quando modificano la prima parte della Costituzione, mentre sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera quando modificano la seconda parte. Dopo la seconda deliberazione, e comunque entro quindici giorni dalla medesima, un quarto dei membri di una Camera può presentare ricorso alla Corte costituzionale nelle forme stabilite con legge della Repubblica nel caso in cui ritenga che le modifiche violino i principi fondamentali della prima parte. Il ricorso sospende la promulgazione.»;
- b) il terzo comma è abrogato.