

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL RUOLO DELL'OPPOSIZIONE: PROFILI ORGANIZZATIVI

di GIOVANNA PERNICIARO *

SOMMARIO: 1. Premessa: la nozione di opposizione. 2. Perché uno “statuto dell’opposizione”. 3. I contenuti delle proposte: l’opposizione e la sua costituzione. 4. Segue: il Governo-ombra. 5. Alcune questioni controverse.

1. *Premessa: la nozione di opposizione*

«Un alto grado di consenso sui valori costituzionali, il pluralismo sociale e politico, un rapporto equilibrato fra i partiti, una tendenziale compenetrazione fra società e apparato, una estesa ed efficiente rete di garanzie quanto all’uso del potere»: laddove mancano questi elementi non siamo in presenza di «un ordinamento politico-costituzionale particolarmente progredito». E, laddove un ordinamento non abbia raggiunto tale «ben preciso livello di sviluppo», non può esservi opposizione parlamentare¹.

Con la premessa, dunque, che di “opposizione parlamentare” si può parlare con esclusivo riferimento a “determinati” ordinamenti ed in presenza di “determinate” garanzie, prima di provare a verificare (se e come) le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, ad oggi presentate, affrontano il tema dello “statuto dell’opposizione”, ci sembra utile richiamare sinteticamente le nozioni giuridiche di “opposizione” che la dottrina ha elaborato nel corso degli anni.

Se l’investitura che, ai sensi dell’articolo 94 della Costituzione, conferisce al «governo il potere di governare nella pienezza delle condizioni costituzionali»², rappresenta il momento costitutivo della “maggioranza di governo”, nello stesso tempo – mentre si costituisce il rapporto fiduciario - *a contrario*, dalla stessa se ne ricava «la minoranza che a tale investitura si è opposta». E, dunque, “per sottrazione”, la minoranza è costituita da tutti i parlamentari che non sono maggioranza. Distinto e diverso da questo concetto, numerico, è quello, giuridico, di “opposizione”. Mentre, infatti, «la minoranza può non essere opposizione, l’opposizione è sempre una minoranza qualificata dalla generalità della sua proposta alternativa»³.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

¹ G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano, 1980, pp. 532- 533.

² A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI, Roma, 1990, p., 1. Scrive l’A. che nell’ordinamento italiano la nozione di opposizione si ricava dalle norme fondamentali che reggono due procedimenti fra di loro strettamente connessi: l’articolo 49 Cost., per un verso, e gli articoli 64 e 94, per un altro.

³ Sulla differenza, per così dire, “qualitativa” fra minoranza e opposizione, A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit., p., 3, laddove si legge che «mentre, dunque, per le singole deliberazioni delle Camere, i termini del rapporto si pongono in relazione meramente numerica, e alla nozione di maggioranza corrisponde quella di *minoranza*; per la deliberazione delle Camere riguardante la costituzione del rapporto fiduciario con il governo, la nozione alternativa a quella di maggioranza non è numerica ma giuridica: quella di *opposizione*, appunto».

Il controllo esercitato sul governo e, insieme, il condizionamento e l'influenza che tale minoranza è in grado di esercitare sull'indirizzo politico della maggioranza, proponendo un «diverso orientamento programmatico», «in vista di una futura sostituzione della compagine governativa»⁴, la caratterizzano come una «alternativa»⁵ alla maggioranza di governo e, per questo, la rendono bisognosa di maggiori garanzie rispetto alle «altre» minoranze.

Del resto, se così non fosse, si «aprirebbe la strada alla soppressione della democrazia» ed è proprio per «scongiurare tale eventualità» che «nella tradizione delle liberal-democrazie, il principio maggioritario risulta temperato da regole rivolte a bilanciarlo: (...) come i principi e gli istituti rivolti ad assicurare la possibilità dell'alternanza al potere (la possibilità, cioè, che le minoranze di oggi possano diventare le maggioranze di domani»⁶.

Se, dunque, ampia è la letteratura sul tema e se è vero che – pur non menzionata – la nozione di opposizione si può ricavare, «per contrasto»⁷, dalle norme costituzionali, manca nell'ordinamento italiano l'istituzionalizzazione e la formalizzazione dell'opposizione parlamentare.

2. Perché uno «statuto dell'opposizione»

Alcune fra le proposte di modifica regolamentare presentate nella legislatura in corso tentano di colmare tale «vuoto». Scorrendo le proposte presentate, infatti, non mancano disposizioni volte – almeno così si legge nelle relazioni introduttive – a istituzionalizzare il ruolo dell'opposizione. Ancorché, come vedremo, l'approccio al tema dello «statuto dell'opposizione» sia in buona parte diverso, (quasi) tutte le proposte che si occupano di riorganizzarle e di rafforzarne i poteri lo fanno muovendo dall'esplicito presupposto

⁴ G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit. p. 532 e ss., il quale definisce attività oppositoria quella «diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta da gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)».

⁵ Così, O. Massari, *Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari*, in G. Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari, 1990, p. 31, per il quale, fra tutte le funzioni proprie dell'opposizione, quella che la caratterizza e la differenzia dalla minoranza è il «costituire l'indirizzo alternativo di governo». Nello stesso senso, G. Guzzetta, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. Ceccanti – S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, p. 305-306, il quale richiama il concetto di opposizione come «governo potenziale in attesa». Scrive l'A. che, se si accetta l'accezione per cui l'opposizione «che conta» è quella che potenzialmente succederà al governo in carica, allora «la sua aspirazione non può essere ovviamente né quella alla co-legislazione, né quella all'ostruzionismo puro e semplice, ma il suo status va costruito mirando a realizzare le condizioni di visibilità del confronto tra indirizzi che meglio garantiscano la possibilità di comparare le alternative».

⁶ A. D'Atena, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Seconda edizione, Torino, 2006, 48, dove l'A. evidenzia come, perché l'alternanza possa realizzarsi, sia necessario il riconoscimento «alle minoranze politiche (opposizioni) di un complesso minimo e irriducibile di diritti e di garanzie». A questo proposito, ricorda che altro è (come avviene in Austria) che i regolamenti parlamentari debbano essere adottati con la stessa maggioranza qualificata prevista per la revisione costituzionale, altro che siano disponibili alla maggioranza politica.

⁷ A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit., p., 3,

che, nel mutato quadro politico-istituzionale, sia indispensabile stabilire il giusto bilanciamento fra i poteri della maggioranza e la funzione dell'opposizione⁸. In particolare, appaiono indispensabili «nuove» disposizioni regolamentari che, da un lato, rafforzino la posizione del Governo in Parlamento, dall'altro, garantiscano all'opposizione (e, in particolare, a quella numericamente più consistente) di esercitare efficacemente e tempestivamente le proprie funzioni di controllo e di iniziativa.

La mancanza di equilibrio nei rapporti maggioranza-opposizione e l'assenza di quella «cultura istituzionale che è il presupposto indispensabile perché le prerogative dell'opposizione vengano rispettate anziché snaturate o vanificate da una maggioranza forte della sua prevalenza numerica»⁹ impongono una revisione delle regole parlamentari (ma, probabilmente, anche di quelle costituzionali) che le renda più adeguate alla dinamica bipolare avviata dalla modifica elettorale del 1993 e confermata dalle ultime consultazioni¹⁰.

Rispetto all'obiettivo ambizioso dichiarato nelle stesse relazioni illustrative delle proposte di modifica regolamentari, nelle righe che seguono ci soffermeremo esclusivamente su quelle proposte che, in qualche modo, dunque, istituzionalizzano il ruolo dell'opposizione, prevedendo l'introduzione di disposizioni volte a garantire presenza e visibilità all'indirizzo politico di quel partito che – pur avendo perso le consultazioni elettorali – ha dimostrato (sulla base dei risultati elettorali) di essere percepito come idoneo al governo del Paese.

⁸ Così, infatti, si legge nella relazione illustrativa dell'A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6, p. 2 («[...] il Governo non dispone di adeguati strumenti in grado di consentire l'attuazione del programma sulla base del quale ha ricevuto il mandato degli elettori [...] Corrispondentemente, all'affermarsi di una democrazia dell'alternanza, non ha fatto riscontro l'introduzione di uno "Statuto dell'Opposizione", idoneo a valorizzarne il ruolo istituzionale»; nella relazione illustrativa dell'A.S., XVI leg., Doc. II, n. 9, p. 2 («Si tratta di rispondere a due esigenze: a) rafforzare la posizione delle minoranze [...]; b) adeguare, del pari, la posizione del governo in Parlamento»); nonché nella relazione illustrativa dell'A.S., XVI leg., Doc. II, n. 13, p. 4 («sia la maggioranza di governo sia l'opposizione [...] dovrebbero avere un comune interesse ad approvare [...] un Regolamento del Senato nel quale i poteri e le funzioni della maggioranza e dell'opposizione siano ben bilanciati ed equilibrati»). In tal senso, l'unica eccezione è rappresentata dalla proposta Idv (A.S., XVI leg., Doc. II, n. 12), i cui proponenti, nella relazione illustrativa (p. 3), si mostrano critici rispetto alle proposte di modifica dei regolamenti presentate dall'attuale maggioranza e «tese ulteriormente a sbilanciare procedure e tempi di discussione a favore del Governo».

⁹ S. Curreri, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 773. Di «assenza di regole di correttezza istituzionale», quale causa del fallimento del tentativo di edificare uno statuto dell'opposizione, ha parlato A. Buratti, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e società*, 2002, p. 243. Gli Autori richiamano, a titolo esemplificativo, la mancanza di regole che impediscano alla maggioranza di rinviare *sine die* la discussione degli argomenti indicati dall'opposizione, la possibilità di «stravolgere» in Commissione il testo del disegno di legge inserito nell'ordine dei lavori su richiesta dell'opposizione o, anche, l'assenza sistematica del Presidente del Consiglio al *Premier question time*. Su quest'ultimo punto, si rinvia a G. Rivosecchi, *Quali rimedi all'inattuazione del «Premier question time»? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 810 e ss.

¹⁰ A dire il vero, le riforme regolamentari del 1997 (per la Camera) e le successive del 1999 (per entrambi i rami del Parlamento) hanno introdotto alcuni meccanismi di garanzia per le opposizioni, ma il quadro non è certo soddisfacente. Per una disamina delle principali novelle regolamentari, P. L. Petrillo, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in www.federalismi.it (30 giugno 2005).

Detto altrimenti, ci concentreremo esclusivamente sull'“organizzazione” dell'opposizione, intesa come individuazione e momento costitutivo dell'opposizione stessa, del suo “capo” ed (eventualmente) di un governo-ombra¹¹.

3. I contenuti delle proposte: l'opposizione e la sua costituzione

Delle numerose proposte di modifica ad oggi presentate (14 al Senato e 8 alla Camera), cinque contengono disposizioni espressamente volte a riconoscere garanzie e prerogative alle opposizioni e, segnatamente:

- le due proposte “gemelle” presentate dal Pdl: il Doc. II, n. 6 Senato, a firma Gasparri e Quagliariello e il Doc. II, n. 3, Camera a prima firma Cicchitto;
- il Doc. II, n. 9, presentato al Senato da alcuni senatori del Pd (Ceccanti, Inconstante, Morando e Tonini), che pur prendendo ispirazione – fra le altre – dalla proposta avanzata nella scorsa legislatura dall'attuale Vice-Presidente vicario del Pd, Zanda, non rappresenta la proposta “ufficiale” del maggior partito all'opposizione;
- il Doc. II, n. 12, presentato al Senato dall'IdV (a prima firma Belisario);
- e, da ultimo, il Doc. II, n. 13, presentato al Senato dal Pd (a prima firma Zanda)¹².

Se comune è l'intento dal quale le proposte prendono avvio, diverso è anzitutto l'approccio seguito per l'individuazione del “soggetto” da garantire, che non sempre, peraltro, coincide con il «gruppo di minoranza più numeroso»¹³.

La proposta Ceccanti è l'unica a far coincidere *tout court* l'Opposizione con il gruppo numericamente maggiore, fra quelli che non hanno votato la fiducia; secondo questa soluzione, infatti, è lo stesso presidente del «maggior gruppo di minoranza» che – nella seduta successiva a quella in cui il Governo ha ottenuto la fiducia - dichiara al Presidente del Senato la costituzione del Gruppo che egli stesso rappresenta in gruppo di Opposizione¹⁴.

Con riferimento alla “costituzione” dell'opposizione, diversa è la soluzione prospettata dalle due proposte Pdl, le quali prevedono rispettivamente che entro otto giorni dalla votazione della fiducia, il Presidente d'Assemblea convochi i senatori che non hanno votato la fiducia¹⁵ (e i deputati appartenenti ai gruppi e alle componenti politiche del gruppo misto che abbiano dichiarato di non votare la mozione di fiducia¹⁶) per procede-

¹¹ Il presente contributo tralascia gli evidenti elementi di contatto che il tema, più ampio, de “I poteri delle minoranze e lo statuto dell'opposizione” presenta con le proposte regolamentari relative alla programmazione dei lavori, al procedimento legislativo e alla funzione ispettiva, per le quali si rinvia, rispettivamente, ai contributi di E. Griglio, G. Piccirilli e F. Rosa in questo *Fascicolo di Osservatorio sulle fonti*.

¹² Per ragioni di semplicità, per fare riferimento alle proposte di modifica dei Regolamenti utilizzeremo a partire da adesso il nome del primo firmatario.

¹³ Così, A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit., p. 3, con riferimento al procedimento di istituzionalizzazione dell'opposizione nel sistema britannico.

¹⁴ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 9, art. 1. Il medesimo articolo fa salva la possibilità per gli altri gruppi di minoranza di “federarsi” al Gruppo di Opposizione, previa accettazione della richiesta da parte del Presidente del Gruppo di Opposizione. Distinte, rispetto a questa opposizione «ufficiale», sono le altre minoranze, composte dai «gruppi restanti e dalle minoranze linguistiche che lo richiedano».

¹⁵ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6, art. 2.

¹⁶ A.C., XVI leg., Doc. II, n. 3, art. 15-ter.

re all'elezione del capo dell'opposizione (o del suo vice, se il "capo" è già stato eletto nell'altra Camera). Il capo dell'opposizione, dunque, non rappresenta (soltanto) il «suo» partito, ma - «congiuntamente ai rispettivi Presidenti» - «i Gruppi la maggioranza dei cui deputati (*e senatori*) ha votato per la sua elezione», secondo la comunicazione resa dal capo dell'opposizione stessa.

Il modello utilizzato dal Pdl sembra, dunque, presupporre un preventivo accordo politico sulla scelta del capo e del suo vice (il quale, peraltro, «esercita (*nell'altra Camera*) le funzioni attribuite dal regolamento al capo dell'opposizione»¹⁷).

Se problematico appare il rapporto fra capo dell'opposizione e vice, non meno incerta risulta la sovrapposizione di competenze che viene a crearsi fra il capo dell'opposizione e i rispettivi presidenti dei gruppi che fanno parte dell'opposizione (ufficiale), i quali continuano ad avere un ruolo di rappresentanza, al pari dei presidenti degli "altri" gruppi di minoranza¹⁸.

Ancora differente è l'approccio della proposta dell'Idv, dove, di fatto, non c'è il riconoscimento di una opposizione, intesa come partito "alternativo" alla maggioranza, ma la sola previsione di un «Coordinamento delle Opposizioni». Ovvero, si legge nella proposta, entro otto giorni dalla seduta nella quale il Senato ha votato la fiducia al governo, il Presidente del Senato convoca i Presidenti dei gruppi che non hanno votato la fiducia al governo perché questi diano vita al Coordinamento delle Opposizioni, composto da un presidente e da (almeno) due vice-presidenti e, comunque, in modo che tutti i gruppi di opposizione siano rappresentati. I poteri di impulso e il ruolo di confronto parlamentare, rispetto al governo ed alla maggioranza, spetta in questo caso a questo organismo, che gode, infatti, di pari diritto di intervento rispetto al Presidente del Consiglio dei ministri e al governo.¹⁹

¹⁷ Sul punto, ampiamente, A. Pertici, *Il Parlamento fra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008, il quale evidenzia, da un lato, la difficoltà di stabilire chi elegge il capo e chi il vice, dall'altro, la questione dei rapporti che intercorrono tra i due, dal momento che il "vice" non è «in alcun modo vincolato» alle direttive del Capo dell'opposizione. In proposito non è mancato in dottrina chi (A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 29 ottobre 2008) ha ricordato che «la vigente legge elettorale non preclude che tra Camera e Senato vi siano maggioranze (e quindi, anche opposizioni) diverse o, che vi sia la stessa maggioranza, ma la maggiore minoranza sia costituita da due partiti o coalizioni (e, quindi, gruppi) diversi nei due rami del Parlamento». Secondo altra parte della dottrina (S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in *forumcostituzionale*, 13 ottobre 2008), inoltre, la scelta dell'elezione del Capo dell'Opposizione da parte dei soli deputati «non solo eviterebbe i rischi di sdoppiamento che una simile figura, per sua natura, non tollera ma contribuirebbe ad anticipare per via politica la riforma costituzionale che vorrebbe la Camera unica titolare del rapporto fiduciario».

¹⁸ Sui problemi di coordinamento che potrebbero sorgere fra il capo dell'opposizione e i presidenti dei gruppi (che fanno parte dell'opposizione), F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti*, 31 ottobre 2008, laddove si mette in evidenza che «i due incarichi non sono fungibili, essendo il primo chiamato a rappresentare l'opposizione (ufficiale) nella contrapposizione con il Governo (...) e i secondi tenuti a rappresentare i gruppi e ad organizzare l'attività parlamentare» e che, comunque, «rappresentano due principi organizzativi dell'attività parlamentare non del tutto coincidenti».

¹⁹ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6, art. 3. La debolezza della soluzione adottata è evidente se si pensa che al «Coordinamento delle Opposizioni» non spetta nessun tipo di risorsa finanziaria o strumentale aggiuntiva rispetto a quella che spetta comunque ai gruppi di minoranza, in ossequio al principio proporzionale rispetto alla consistenza dei gruppi stessi (art. 4 della proposta).

A riprova dell'assenza di un quadro condiviso rispetto all'idea ed alla "istituzionalizzazione" della funzione oppositoria, la proposta Zanda – discostandosi non solo dalle proposte Pdl, ma anche dalle altre due proposte presentate dall'attuale opposizione²⁰ – si limita a riconoscere un ruolo peculiare al Presidente del gruppo parlamentare tra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo, a condizione che questo abbia una consistenza numerica almeno pari ad un quarto del Senato.

4. *Segue: il Governo-ombra*

Non meno problematica appare la questione se guardiamo all'altro istituto che alcune delle proposte prevedono, ossia il «Governo-ombra»²¹ (o «Consiglio dell'Opposizione»²²). Riguardo a questo aspetto, al di là della differenza terminologica, le proposte prevedono come modalità di costituzione la (semplice) comunicazione al Presidente d'Assemblea da parte del capo dell'opposizione²³, mentre però la proposta Pdl specifica che vanno comunicati anche i nomi dei componenti del Governo-ombra eletti nell'altro ramo del Parlamento, nella proposta Ceccanti questo aspetto non viene chiarito²⁴.

In entrambi i casi è, comunque, evidente che - a Costituzione invariata - il confronto «diretto», che in Gran Bretagna caratterizza - anche nella disposizione in Aula - il rapporto fra i ministri-ombra e i membri del Governo, non potrà avvenire. L'esperienza avviata oggi dal Pd dimostra, peraltro, l'impossibilità "fisica" di un ministro-ombra di partecipare a dibattiti politici, di sua competenza, ma che si svolgono nel ramo del Parlamento diverso da quello di cui è componente²⁵.

²⁰ Peraltro, ulteriormente diversa sembra la bozza di proposta Pd alla Camera – ad oggi non ancora depositata - dove per il maggior partito di opposizione non vi è nessun tipo di riconoscimento formale. Dunque, mentre, nella relazione di accompagnamento della proposta Ceccanti (p. 2) si legge che «la riforma che è necessario porre in essere deve essere approntata a maggior ragione senza tentennamenti proprio perché consapevoli che essa nasce *ex facto e da esso trae la sua forza*», nella proposta Zanda e nella bozza Pd Camera non si fa alcun cenno ad istituti quali quelli del «Governo-ombra».

²¹ Così denominato nelle due proposte di modifiche regolamentari del Pdl (A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6 e A.C., XVI leg., Doc. II, n. 3).

²² Come definito nella proposta Ceccanti e altri (A.S., XVI leg., Doc. II, n. 9)

²³ Ovvero da parte del Portavoce, nella proposta Ceccanti.

²⁴ La "composizione" del Governo-ombra è probabilmente la questione che più chiaramente lascia trasparire i problemi legati al bicameralismo perfetto e l'impossibilità di parametrare i testi delle proposte sulle soluzioni organizzative previste dal modello britannico (al quale i testi di modifica regolamentare si riferiscono in modo esplicito). Sul tema, in dottrina, da ultimo, G. de Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, (19 dicembre 2008), a parere del quale «(...) congegnare un sistema dei rapporti governo-opposizione che veda una *contemporanea parallela presenza* di due nuclei organizzativi della opposizione» significa che «il governo avrebbe di fonte a sé due nuclei di interlocutori entrambi rivestenti il ruolo di opposizione ufficiale». Dunque, «in un sistema a regime costituzionale invariato con le due assemblee con attribuzioni parallele e convergenti, è chiaro che se vogliamo istituzionalizzare l'opposizione, dobbiamo escogitare dei meccanismi di non semplice collegamento, ma di forte coordinamento».

²⁵ Il Governo-ombra costituito dal Pd, peraltro, è composto da alcuni ministri che non sono parlamentari e che, dunque, non possono in nessun caso partecipare ai lavori parlamentari (è il caso di Vincenzo Cerami, Sergio Chiamparino e Beatrice Magnolfi).

Tuttavia, se per ovviare temporaneamente a questi problemi si potrebbe provare ad «utilizzare al massimo le sedi congiunte tra Commissioni omologhe» delle due Camere²⁶, è ovvio che una soluzione di questo tipo non è adeguata a “coprire” tutti i lavori parlamentari e, dunque, forse l’unico modo per permettere ad un componente del governo-ombra di partecipare a tutti i lavori parlamentari è quello di introdurre dei «sottosegretari-ombra»²⁷, con l’evidente ulteriore “sdoppiamento” di ruoli che questo comporta.

5. Alcune questioni controverse

Sebbene, dunque, dal punto di vista della «compatibilità costituzionale», la previsione per via regolamentare di una opposizione “ufficiale” non sembra porre problemi²⁸, piuttosto l’impressione è che la (sola) riforma dei Regolamenti non sia sufficiente a garantire e rafforzare i poteri della minoranza.

La sintetica ricostruzione appena fatta lascia chiaramente trasparire le difficoltà – sottese a ciascuna delle proposte di modifica citate – legate, da un canto, al bicameralismo

²⁶ Questa la soluzione avanzata dal senatore Ceccanti durante il dibattito che si è svolto al Senato in occasione della fiducia al Governo Berlusconi (XVI legislatura, resoconto stenografico, 14 maggio 2008). Tale soluzione è stata definita, in dottrina, “intelligente”, ma “chiaramente insufficiente”, perché «non può estendersi, evidentemente, ai grandi dibattiti politici in Aula, non comprende le fasi deliberative del lavoro in Commissione, dipende comunque dal beneplacito della maggioranza» (F. Bassanini, *Postilla*, a A. Natalini, *Le linee dell’ombra. Brevi note sul Governo-Ombra*, in *Astrid Rassegna*, n. 71, 2008).

²⁷ In questo senso, A. Pertici, *Il Parlamento fra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit.

²⁸ G. de Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., il quale scrive sul punto che «le modifiche regolamentari non farebbero che prendere atto di quelli che sono mutamenti già intervenuti della forma di governo e che tali mutamenti sono compatibili col quadro costituzionale di riferimento». Differente il caso francese, dove si ricorderà che il *Conseil constitutionnel*, con la sentenza n. 2006/573 DC, ha giudicato contrarie a Costituzione (*ex art. 61.1*) le modifiche approvate, il 7 giugno 2006, al regolamento dell’Assemblea nazionale e dirette ad introdurre le nozioni di «maggioranza» e di «opposizione». Ad avviso del *Conseil*, infatti, le modifiche introdotte erano incostituzionali, perché lesive della libertà di azione politica dei gruppi e dei partiti e della parità di trattamento dei gruppi. Sul punto, S. Curreri, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell’opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 185 e ss., dove l’A., oltre a muovere una serie di critiche alla decisione, evidenzia come la tesi del necessario riconoscimento in Costituzione dei concetti di maggioranza e opposizione non trova nessun riscontro a livello comparato. Peraltro, argomenta l’A., «tali nozioni sono già presenti nel diritto positivo francese riguardo alla ripartizione dei tempi di partiti e candidati nelle trasmissioni radiotelevisive» e «la funzione oppositoria è formalmente riconosciuta in Costituzione dopo la riforma del 1974 che ha introdotto il ricorso preventivo al *Conseil* da parte di sessanta deputati o senatori». Dando seguito alla sentenza del 2006, la *Loi constitutionnelle n. 2008-724 de modernisation des institutions de la Ve République*, approvata il 23 luglio del 2008, ha – fra le altre cose – inserito in Costituzione un riconoscimento diretto dell’opposizione (oltre che degli altri gruppi di minoranza). Per il ruolo e le funzioni attribuite dalla novellata Costituzione all’opposizione, rinviamo a S. Ceccanti-M. Rubechi, *Un assetto (ancora più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo statuto dell’opposizione*, in corso di pubblicazione in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato, Bari 22-23 maggio 2008, Vol. 2, Torino, 2009, adesso disponibile on-line sul sito www.libertaequale.com; nonché, F. Fabbrini, *Francia: poteri e contropoteri nel nuovo assetto costituzionale della V Repubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre 2008.

perfetto²⁹ e, dall'altro, ad un bipartitismo non ancora compiuto e completo. Dove previsto, il capo dell'opposizione – figura che non si presta senz'altro a “sdoppiamenti” – è “costretto” a condividere il suo ruolo con, almeno, un “vice” (che possa interloquire con il Presidente del Consiglio nel ramo del Parlamento nel quale il primo non ha accesso) o, addirittura, con tanti quanti (“vice”) ne sono necessari a lasciar spazio ai partiti “federati”. E analogo problema si pone con riguardo ai ministri-ombra, i quali dovranno rinunciare a partecipare ai dibattiti che si svolgono nel ramo del Parlamento diverso da quello di loro appartenenza.

Inoltre, mentre si prevede di introdurre lo statuto dell'opposizione e di istituzionalizzare il governo-ombra, continuano a mancare adeguati istituti di garanzia: il potere delle minoranze di ricorrere alla Corte costituzionale per le verifiche di costituzionalità; la verifica dei poteri affidata ad un soggetto “esterno” alle Camere, il potere della Corte costituzionale di controllare l'osservanza dei regolamenti interni. Ecco perché, nell'attuale contesto politico-istituzionale, le prerogative apprestate a garanzia dell'opposizione finiscono per apparire «perline di vetro e pennacchi di piume»³⁰.

²⁹ Se è vero, infatti, che anche in Gran Bretagna esiste un *leader* dell'Opposizione e un'articolazione del Governo-ombra anche nella Camera dei Pari (F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit.) è pur vero però che diversi sono il ruolo e i poteri che le due Camere esercitano nei due Paesi e diversi, dunque, i problemi che presenta il nostro sistema bicamerale perfetto, in cui entrambe le Camere intrattengono un rapporto fiduciario con il Governo.

³⁰ A. Manzella, *La crisi e il Parlamento*, in *La Repubblica*, 14 ottobre 2008, p. 26, con esplicito riferimento alla previsione nelle proposte di modifica dei Regolamenti di «Statuto dell'Opposizione, (...) Capo e Ministri dell'Opposizione (tutto con la maiuscola), comitati paritetici, una diretta televisiva al mese ...».