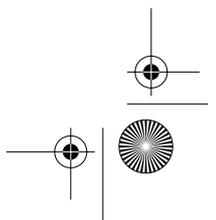
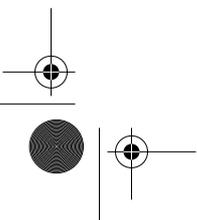
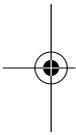
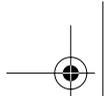
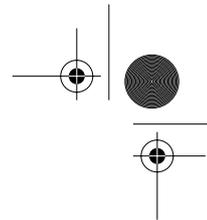


LA PERENNE CAMPAGNA ELETTORALE DELL'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE IN ITALIA E IN GRAN BRETAGNA

di PIER LUIGI PETRILLO







Nei regolamenti di alcuni parlamenti europei, dove si vive una competizione tra due forze politiche prevalenti, una al governo e l'altra all'Opposizione, esistono diversi strumenti che, garantendo la funzione alternativa di quest'ultima, definiscono un vero e proprio Statuto dell'Opposizione in quanto non si limitano a evitarne lo «schiacciamento» da parte del raccordo maggioranza-governo, ma ne assicurano la manifestazione in parlamento di un progetto politico alternativo.

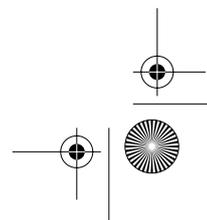
Tali garanzie, quindi, proprio per la loro natura, possono risolversi in strumenti di campagna elettorale in quanto permettono all'Opposizione di essere visibile all'esterno dell'aula.

Di conseguenza il parlamento, rivitalizzato grazie alla presenza costante dell'Opposizione, diventa la sede di una perenne campagna elettorale intesa non già come un continuo conflitto politico a suon di ostruzionismi reciproci, ma come un costante dibattito, magari anche aspro ma legittimo, tra i due principali soggetti politici. Il dibattito, infatti, in questi sistemi, viene procedimentalizzato e si traduce in critica, confronto e proposta.

È intorno a questa tesi che si ragiona nel lavoro che segue, puntando l'attenzione, ovviamente, alla realtà italiana e servendoci di quella britannica (ma non solo) come di un modello di sistema competitivo.

Non si vuole, invece, analizzare l'informazione parlamentare *tout court*, cioè l'insieme di meccanismi che rendono pubblica l'attività comunque svolta in parlamento; né ci soffermeremo sul tema del giornalismo parlamentare e, quindi, di come l'informazione parlamentare è esternalizzata; né si cercherà di dimostrare quali siano i comportamenti politici che l'Opposizione deve tenere in parlamento per essere visibile al suo esterno.

Più semplicemente, dopo aver definito che cosa intendere per Opposizione parlamentare e quale sia la sua funzione costituzionale, prendendo a modello la Gran Bretagna, si cercherà di comprendere in cosa si sostanzia la logica del parlamento in perenne campagna elettorale e come e perché questa stessa logica sia (stata?) assente in Italia.



In secondo luogo analizzeremo alcune garanzie che la Costituzione italiana e i Regolamenti parlamentari pongono a favore dell'Opposizione, non già, però, per definirne lo *status* ma per capire come tali strumenti possano, da un lato, trasformarsi in meccanismi di campagna elettorale parlamentare e dall'altro definire il parlamento come il luogo privilegiato della comunicazione politica.

È da qui che avvieremo le conclusioni del ragionamento.

1. *Opposizione parlamentare e minoranze: una differenza (anche) qualitativa*

Il concetto di «Opposizione parlamentare» può essere definito secondo modalità differenti. Principalmente può dirsi che con esso si esprime quella «attività 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 dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)»¹.

Anche (e perfino) nel linguaggio corrente, comune, non giuridico o specialistico, il termine in esame assume una simile connotazione: un dizionario di lingua italiana, facendo risalire il termine al tardo latino *oppositio* derivato di *oppositus*, alla voce «opposizione» ricollega, non a caso, quell'attività di contrasto svolta legalmente dai partiti contrari alla politica della maggioranza («opposizione-funzione» per dirla col De Vergottini), e come l'insieme dei parlamentari appartenenti a tali partiti («opposizione-organizzazione»)².

L'Opposizione «in senso stretto» risulta, quindi, essere quella forza politica che, contrapposta alla maggioranza nel voto di fiducia iniziale al governo, assume funzioni di controllo sul governo stesso e di presentazione in parlamento di un programma politico alternativo. Ciò che anzi caratterizza e differenzia l'opposizione in senso stretto da forze politiche semplicemente di «minoranza», è proprio l'esercizio di tali funzioni. Scrive, infatti, Mortati che «la funzione dell'Opposizione si concentra nell'attività, che sotto un aspetto può dirsi negativa, di critica e controllo dell'operato di quella [della maggioranza], e sotto un altro positiva, di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato»³.

D'altronde lo stesso dizionario di lingua italiana, nel definire, a livello empirico, il termine «minoranza» non fa alcun riferimento all'idea di contrapposizione tipica del solo termine «opposizione». Per «minoranza», infatti, esso intende «in

¹ G. DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 30, Milano, Giuffrè, 1980, p. 532.

² Voce «Opposizione», in *Dizionario Garzanti della Lingua Italiana*, 1980, p. 1158.

³ C. MORTATI, Art. 1, in *Commentario alla Costituzione italiana* (a cura di G. Branca), Bologna, Zanichelli, 1978, pp. 30-31.

parlamento, l'insieme dei parlamentari di opposizione inferiori numericamente a quelli che sostengono il governo»⁴.

Così il Manzella⁵ per il quale, mentre il termine «minoranza» esprime un concetto numerico, il termine «opposizione» traduce un concetto giuridico. Ed è nel momento del voto di fiducia al governo, ex articolo 94 Cost., che si definiscono i ruoli e le differenze: l'opposizione è, allora, quella particolare (o qualificata) «minoranza» che si è opposta all'investitura di un determinato governo, all'approvazione, cioè, delle scelte degli uomini e della politica generale governativa»⁶. Perciò, sempre secondo Manzella, se in relazione alle singole deliberazioni della Camera e del Senato in corrispondenza della nozione di maggioranza vi sarà quella «meramente numerica» di minoranza; in fase di costituzione del rapporto fiduciario con il governo, alla nozione di maggioranza vi sarà una nozione alternativa «non numerica ma giuridica», di opposizione appunto: infatti «l'essere maggioranza o minoranza dipende dal maggiore o minor numero di consensi e dalla forza che ne deriva; mentre l'essere opposizione dipende da un determinato atteggiamento in rapporto non ad un numero ma ad un contrasto concettuale»⁷. Si può, dunque, configurare l'opposizione non già in relazione a singoli provvedimenti, ma in relazione alla «determinazione complessiva della politica nazionale, e quindi all'indirizzo politico di governo» definito col voto di fiducia. Per cui funzioni tipiche dell'opposizione saranno quelle di svolgere attività di controllo dell'esercizio del potere esecutivo, di elaborare proposte programmatiche alternative, di proporsi come antagonista del governo e non già come valido supporto nei momenti di crisi della maggioranza.

Appare chiaro, quindi, che mentre ogni opposizione è sempre una minoranza numerica in parlamento, non sempre una minoranza è (e fa) opposizione.

Data in questo modo una definizione generale di «opposizione», molti studiosi, come si sa, hanno evidenziato vari modelli, livelli e caratteristiche delle diverse possibili opposizioni, che in questo lavoro possiamo solo accennare.

Tra i diversi autori, il De Vergottini individua tre livelli di opposizione a seconda della loro intensità di divergenza rispetto all'indirizzo ufficiale del governo e della tutela che esse ricevono. Vi sarà, così, un'opposizione «dissenso», tipica degli stati autoritari, a partito unico, naturalmente anti-sistema; un'opposizione «limite» che opera, appunto, come limite e controllo dell'azione di governo del quale non contesta la legittimità o, di regola, le decisioni politicamente più rilevanti, ma scelte contingenti e quotidiane, dando vita ad una «resistenza conti-

⁴ Voce «Minoranza», in *Dizionario Garzanti della Lingua Italiana*, 1980, pp. 1055-1056.

⁵ A. MANZELLA, «Opposizione parlamentare», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990, pp. 1-5.

⁶ Ivi, p. 1. Ugualmente ID., *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 275 ss.

⁷ A. MANZELLA, «Maggioranza e opposizione in parlamento», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, 1969, p. 51. Ugualmente in ID., *Il parlamento*, op. cit., pp. 275-276.

nuativa» in parlamento; e un'opposizione «alternativa», tipicamente britannica e di quei sistemi a «rotazione continuativa»⁸.

Secondo un'altra classificazione, operata dal Kirchheimer, esistono tre modelli di opposizione⁹. L'opposizione «classica», spesso istituzionalizzata, che si propone come alternanza, tipicamente britannica; quella «di principio», propria dei partiti anti-sistema o ideologici; quella «declinante» in seguito alla formazione di cartelli politici.

Per lo studioso R. A. Dahl¹⁰, invece, vi sono diverse tipologie di opposizione in relazione a una serie di fattori e condizioni quali la sua concentrazione, il livello di competitività, i suoi obiettivi e la strategia politica, la struttura del sistema costituzionale e la legge elettorale, eventuali fratture economiche e sociali, eventuale polarizzazione della politica.

La dottrina riconosce, appare evidente, in Gran Bretagna la culla dell'Opposizione definitiva, per l'appunto, classica, alternativa, istituzionale.

2. *Opposizione parlamentare e campagna elettorale permanente nel parlamento britannico*

È infatti in Gran Bretagna che l'Opposizione parlamentare gode pienamente di una serie di potestà garantite dall'ordinamento giuridico (parlamentare in primo luogo) idonee a farle esercitare la tipica attività di critica e censura dell'operato del governo, e di elaborazione di proposte politiche realistiche e alternative. In questo sistema politico la funzione oppositoria ha, infatti, un contenuto prestabilito e formalizzato perché predeterminato è il fine (la sostituzione del governo in carica), e lo è a livello costituzionale.

Si deve, allora, partire dalla Gran Bretagna, e ricordare l'importante ruolo che nel suo ordinamento svolge l'Opposizione parlamentare, per comprendere che cosa si intenda per «campagna elettorale parlamentare».

L'obiettivo, ripetiamolo, è quello di mostrare come in un sistema maggioritario in cui si vive un continuo, legittimo, conflitto-confronto tra maggioranza (*rectius*: governo) e opposizione, ed in cui quest'ultima è titolare di determinate ed ampie potestà *endoparlamentari* (e che quindi si esplicano all'interno dell'aula parlamentare), il parlamento si trasforma nel luogo di una continua competizione e quindi nel palcoscenico ideale per «fare» campagna elettorale.

⁸ G. DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», cit., pp. 536-539.

⁹ O. KIRCHHEIMER, «Il tramonto dell'opposizione politica», in *MicroMega*, 1, 1986, pp. 251-274.

¹⁰ R.A. DAHL (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, Yale, Yale University Press, 1966. Molto ricca anche l'analisi sviluppata da B. CRICK, «On conflict and opposition», in *Government and Opposition*, 1, 1966-1967, pp. 144-149.

Un parlamento, si sottolinea, sempre funzionante, a convocazione permanente, in cui la campagna elettorale dei partiti politici in esso rappresentati inizia il primo giorno di riunione ufficiale delle Camere e termina solo il giorno del loro formale scioglimento per trasferirsi – in via esclusiva – sui mezzi di comunicazione, nelle piazze, per le strade.

Sono diverse le pre-condizioni di natura sociale oltre che giuridica necessarie affinché questo si verifichi. L'analisi, seppur veloce, di alcuni elementi del sistema politico britannico possono, in qualche modo, aiutare a evidenziare tali pre-condizioni.

La forma di governo della Gran Bretagna è definita da autorevole dottrina (qui pienamente condivisa) «a opposizione garantita»¹¹.

I sistemi a «opposizione garantita» sono, sommariamente, caratterizzati da tre elementi: l'istituzionalizzazione dell'opposizione, l'identificazione di una funzione oppositoria a livello costituzionale, la separazione dei poteri secondo un modello conflittuale.

In Gran Bretagna tali condizioni sono presenti: la struttura organizzativa dell'Opposizione è tipizzata (e si chiama *shadow government*), il suo leader considerato un «impiegato» statale – al pari del primo ministro –, l'Opposizione è *loyal* perché custode leale dei principi fondanti l'ordinamento costituzionale¹², e condizione «indefettibile per il corretto funzionamento dell'ordinamento, sia quando è concepita come indirizzo negativo di quello maggioritario, sia quando è configurata come indirizzo alternativo»¹³.

È, dunque, «Opposizione con la O maiuscola»¹⁴, *His Majesty's Opposition*¹⁵, non opposizione allo stato ma ai ministri dello stato.

L'Opposizione britannica accetta le regole del gioco parlamentare, non fa uso dell'ostruzionismo perché non vuole bloccare il sistema¹⁶, si sente responsabile verso gli elettori (*responsiveness*) e perciò il proprio operato è direttamente imputabile solo ad essa (*accountability*), elabora, come detto, un programma alternativo che sia, però, equilibrato, potenzialmente realizzabile, realistico.

¹¹ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, 1999, *passim*.

¹² A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT, 1999, p. 50.

¹³ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 473.

¹⁴ Istituzionalizzata con *Minister of the Crown Act 1937*. A. POTTER, «Great Britain: Opposition with capital O», in R.A. Dahl (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, op. cit.

¹⁵ Come disse, per la prima volta, in un discorso ai Comuni nel 1826, e con finalità sarcastiche, il liberale Sir John Cam Hobhouse. A. MISSIROLI, «I "governi" dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca», sta in G. Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternative*, Bari, Laterza, 1990, p. 96.

¹⁶ A. BIRCH, *The British System of Government*, Londra, 1990.

Di conseguenza «il sistema di governo britannico è stato eccezionalmente stabile perché ha saputo combinare un governo forte con una forte opposizione, un'opposizione effettiva, critica, parlamentare e pubblica ... lasciando al governo di legiferare e alle Camere di criticare ed informare il pubblico»¹⁷.

In questo sistema l'Opposizione, pur non potendo definire il contenuto dei lavori parlamentari (rimesso alla volontà del governo), costituisce la componente più significativa del parlamento poiché, in esso, la maggioranza opera quale comitato esecutivo del governo: l'Opposizione rappresenta, così, l'elemento indispensabile per assicurare l'autonomia e la distinzione del parlamento rispetto all'esecutivo. È essa che lo rende vivo, sempre «acceso», in continuo movimento, essendo titolare di una serie molteplice di prerogative e di spazi di intervento garantiti come gli *adjournment debate*, le *private notice questions*, il *Prime Minister's question time*, gli *opposition days*.

Si tratta di strumenti parlamentari che sostanziano la potestà oppositoria, il cui fondamento giuridico è da ritrovarsi sia negli *Standing Orders* (omologhi dei nostri regolamenti parlamentari, in seguito SO) sia nelle *conventions* (consuetudini e prassi). Questo complesso sistema di norme, scritte e non, delinea da un lato le prerogative dell'Opposizione ufficiale, dall'altro i poteri di intervento delle altre minoranze parlamentari e dei singoli parlamentari nelle procedure assembleari.

È utile, in questa sede, ricordare – seppur brevemente¹⁸ – il funzionamento di alcuni di questi istituti, per comprendere come sia possibile, in Gran Bretagna, fare del parlamento la sede privilegiata di una perenne campagna elettorale.

In primo luogo, si pensi alla replica del leader dell'opposizione che segue dopo il *Queen's speech*, il discorso di apertura della sessione dei lavori parlamentari, letto dal sovrano ma di fatto elencazione del programma di governo. Dopo la manifestazione dei principali indirizzi politici del governo, l'*address in reply to Queen's speech* prosegue con la discussione su alcuni punti specifici del programma di governo scelti dall'Opposizione ufficiale, e, successivamente, sulla discussione e la messa in votazione degli emendamenti al programma. Questi sono, di regola, posti dall'*Opposition front-bench* (ovvero dall'opposizione ufficiale e dai suoi «portavoce»), ma lo *speaker* può autorizzare altre forze di minoranza a chiedere la discussione anche su propri emendamenti (SO n. 32). Il voto conclusivo è il voto di fiducia al governo, e, se non è favorevole, il governo è obbligato a rassegnare le dimissioni. In questa occasione non si definisce chi è all'opposizione e chi al governo, poiché ciò deriva dall'esito elettorale, ma quale sia il programma alternativo dell'opposizione. Se poi si pensa che il *Queen's Speech* è trasmesso in diretta dalla televisione nazionale e, in genere, seguito da un numero altissimo di spettatori, si comprende appieno l'importanza che esso rivesta.

¹⁷ B. CRICK, «Parliament in the British Political System», in AA.VV., *Legislatures in development perspective*, Durizam, 1970, p. 41.

¹⁸ Rinviando, oltre che ai fondamentali saggi del De Vergottini, a G. CARVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 168.

A simile funzione rispondono gli *Opposition days*. Per ogni sessione di lavori, sono, infatti, previsti venti giorni dedicati alla discussione di temi scelti dall'Opposizione la quale, spesso, sfrutta questo tempo per contrastare l'operato del governo sulla base di predeterminate mozioni¹⁹. Al termine del dibattito, l'Opposizione può ritirare la mozione o imporne il voto, arrivando, perfino, ad incrinare il rapporto di fiducia tra il governo e la "sua" maggioranza.

L'importanza degli *Opposition days* è stata confermata nella seduta del 20 aprile 2004, quando il leader conservatore Michael Howard ha chiesto (ed ottenuto) la presenza in aula del *premier* Tony Blair per conoscere la posizione del governo sul Progetto di trattato costituzionale dell'Unione europea. Nel corso della seduta – che di sicuro verrà ricordata a lungo – il primo ministro britannico ha dovuto dichiarare d'aver cambiato idea: correggendo quando aveva annunciato, sempre alla Camera, durante il *question time* del 17 ottobre 2003, Tony Blair si è detto favorevole ad un referendum popolare sul testo costituzionale, come richiesto dall'Opposizione. In 20 minuti di serrato dibattito, perfettamente compatibile con le logiche televisive, il parlamento di sua maestà ha mostrato tutta la sua vitalità e, soprattutto, la sua centralità nel sistema politico-istituzionale britannico.

Al di fuori dei giorni dedicati all'Opposizione, vi sono sedute dedicate al dibattito di interessi locali e settoriali (così gli *half-hour adjournment debite* ex SO n. 9) o, più importanti, a questioni urgenti e di rilievo nazionale (così gli *emergency debates*, disciplinati dallo SO n. 20, ai quali i mass media dedicano grande spazio e che risultano essere seguiti da un gran numero di spettatori). Sono, questi, dibattiti che non necessariamente investono il governo ma che vedono, quale protagonista principale, le forze di Opposizione. Ugualmente, ma con una diretta imputazione di responsabilità verso il governo, le *early day motions*, le *private notice questions*, e, il più famoso, *question time*.

Le *early day motions* sono presentate da una certa quota di parlamentari all'inizio di ogni giorno ed obbligano il governo a rispondere entro un certo numero di ore. Le *private notice questions* sono domande su questioni urgenti e di interesse pubblico proposte, in genere, dall'opposizione (e dai suoi *back-benchers*) nello stesso giorno dell'intervento del ministro competente. Esse devono però essere presentate entro mezzogiorno e sono sottoposte al vaglio dello *speaker*, il quale ha il dovere di verificarne l'urgenza e il rilievo pubblico dell'interesse, a meno che il promotore non sia il leader dell'Opposizione in persona (si presuppone, infatti, dato il rilievo costituzionale che egli assume, che tutte le questioni presentate dal leader siano corrispondenti alle condizioni previste). L'Opposizione può, poi, presentare interrogazioni non urgenti per iscritto al governo, il quale ha il dovere di rispondervi, sempre per iscritto, entro una settimana.

¹⁹ A partire dal 1985, diciassette di questi giorni sono monopolizzati dall'Opposizione ufficiale, e tre dal secondo partito di opposizione.

Accanto a questi strumenti di sindacato ispettivo, ve ne è uno di notevole importanza e funzionalità. Si tratta del *question time*, svolto ogni giorno, dal lunedì al giovedì, per un'ora. L'Opposizione ufficiale, in questa occasione, rivolge, secondo modalità privilegiate rispetto alle altre minoranze, domande specifiche al governo. La procedura prevede che lo *speaker* chiami il nome del deputato presentatore della domanda. Questa non è letta in aula, essendo stata già consegnata al ministro competente per iscritto, ma ne è semplicemente richiamato il numero. Il ministro al quale è diretta, legge, a sua volta, una risposta già scritta. A questo punto il deputato può dirsi soddisfatto o no dalla risposta data. Se non è soddisfatto, può rivolgere altre domande – non previste nell'interrogazione scritta – al ministro, il quale è tenuto a rispondere. Appare evidente come il ministro chiamato a rispondere debba conoscere l'oggetto della domanda perfettamente, ed essere in grado di rispondere non solo alla domanda posta, ma a tutte le possibili ulteriori interrogazioni sul tema. Dovrà allora essere completamente informato sulla materia se non vuole trovarsi in imbarazzo dinanzi all'intero parlamento. È così accentuato, oltre al fine informativo dell'interrogazione orale, peraltro presente anche in quelle scritte, il fine volutamente critico verso l'operato del governo, valorizzato dalla possibilità di domande supplementari non previste né precedentemente concordate.

Ogni mercoledì pomeriggio, inoltre, è chiamato a rispondere alle domande il primo ministro in persona. È il famoso *Prime Minister's Question Time*. È in tale momento che l'Opposizione mostra tutte le sue potenzialità, obbligando il primo ministro in persona ad assumersi le responsabilità del proprio operato. Si ha, infatti, un incontro-scontro tra primo ministro e leader del governo ombra. A lui, e solo a lui, è concessa la possibilità di svolgere fino a cinque domande supplementari non previste così da trasformare il *Prime Minister's Question Time* nel momento privilegiato della contro-informazione di opposizione, il più efficace strumento di visibilità, idoneo ad accertare le criticità del governo e le spaccature nella maggioranza.

L'Opposizione, che non può direttamente definire il contenuto dei lavori parlamentari, è però titolare di una serie molteplice e sempre garantita di spazi di intervento, i quali non si confondono con altre questioni politiche né con l'esecuzione dell'indirizzo legislativo di governo, ma acquisiscono una forte autonomia e quindi una notevole visibilità esterna. Essendo la funzione tipica di Opposizione quella di delineare un programma politico "proprio" e proporsi come valida alternativa di governo, tali strumenti e queste rigide assicurazioni permettono ad essa di far conoscere il proprio indirizzo alternativo all'opinione pubblica e, di conseguenza, agli elettori.

Il parlamento assume in tal modo il ruolo di ricettore delle istanze della collettività e, attraverso l'Opposizione, di «megafono» verso le stesse: «L'effettiva funzione della Camera dei Comuni – scrive Recchia commentando la riforma delle procedure parlamentari in Gran Bretagna del 1964 – «è quella di informare e mettere sull'avviso l'opinione pubblica sui temi di maggiore attualità per il paese

... un parlamento che informi il corpo elettorale piuttosto che esserne informato in maniera tale da poter controllare effettivamente l'esecutivo ... un parlamento idoneo in tal modo ad incidere sul corpo elettorale»²⁰.

È un parlamento, quello britannico, in cui «qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del parlamento per sostenerlo, viene avvertito da tutti gli inglese come un'opinione magari falsa o pernicioso ma possibile, un'opinione ... con cui fare i conti»²¹. E ciò grazie alla presenza dell'Opposizione che, con l'esercizio delle sue funzioni tipiche e nonostante la morsa in cui è stretta tra l'esecutivo e i partiti, «fa del parlamento un centro di reale dibattito e scontro politico e di opzioni alternative»²², luogo principale di produzione anche dell'informazione politica.

L'Opposizione britannica non blocca il sistema politico, titolare, come è, di specifiche funzioni costituzionali. Non compromette l'esecuzione del programma di governo; non lo annacqua con propri emendamenti. Ha però la garanzia costituzionale, come si è visto, di poter manifestare (in aula e quindi, attraverso essa, all'esterno dell'aula) le proprie critiche ed i propri orientamenti.

Tali prerogative parlamentari, però, non si risolvono in poteri interdittivi del parlamento, non servono ad accrescere la sua forza *in* parlamento o a condizionare il governo; esse, invece, servono a renderla più forte *al di fuori* del parlamento²³.

Attraverso regole scritte, prassi e convenzioni, è possibile, così, delineare un chiaro statuto dell'Opposizione parlamentare in Gran Bretagna. È uno statuto che, da un lato tutela tutte le minoranze (intese come quei gruppi che non fanno parte del governo), dall'altro valorizza l'Opposizione ufficiale (quella numericamente più consistente), e, quindi, garantisce visibilità alle sue proposte attraverso strumenti parlamentari efficaci a pubblicizzarne il contenuto.

In un sistema nel quale subito dopo le elezioni politiche si delinea chi è maggioranza e chi opposizione; dove difficilmente tali ruoli sono modificabili in corso di legislatura senza un nuovo passaggio elettorale; dove la maggioranza è compatta e non concede all'opposizione la possibilità di dividerla; in un tale sistema, dunque, il parlamento diventa il luogo di una vera e propria campagna elettorale permanente combattuta dall'opposizione affinché gli elettori la preferiscano nella prossima tornata elettorale all'attuale maggioranza²⁴.

²⁰ G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative: le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979, p. 5; ricordando quanto già sostenuto da B. CRICK, *The reform of Parliament*, Londra, 1964, in particolare pp. 26-28.

²¹ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 144.

²² A. PARISI, G. PASQUINO, *La centralità del parlamento nel sistema istituzionale come causa ed effetto della sua rilevanza informativa*, in Aa.Vv., *Informazione e parlamento*, Roma, Camera dei Deputati, 1984, p. 41.

²³ M. E. GENNUSA, *La funzione costituzionale dell'Opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 74.

²⁴ B. CRICK, «On the loyal opposition», in *Government and Opposition*, 1, ottobre 1965, pp. 116 ss.

Durante tale «campagna elettorale continuativa»²⁵, l'Opposizione resta responsabile perché sa che potrebbe diventare governo essa stessa e lavora per definire cosa potrà effettivamente realizzare in caso di vittoria elettorale.

3. *La difficile arte dell'Opposizione parlamentare in Italia*

Nell'esperienza parlamentare italiana, almeno fino al 1993, essendo il rapporto politico caratterizzato più da meccanismi tipici della democrazia consensuale che non da quelli caratteristici del sistema di democrazia maggioritaria, non è possibile parlare di Opposizione in senso classico o britannico, dovendosi fare riferimento più correttamente a «semplici» minoranze.

Per una parte della dottrina, anzi, un sistema politico è tanto più democratico, quanto più realizza la massima sintesi tra maggioranza e opposizione. Secondo questa impostazione, infatti, compito della maggioranza e dell'opposizione (*meglio*: minoranze) è, quindi, quello di trovare un «compromesso» tra i diversi interessi rappresentati, con la conseguenza che la «funzione essenziale dell'opposizione in un regime democratico [è] quella di introdurre nell'attività politica e legislativa un contenuto che rispecchi o comunque tenga presente anche della volontà della minoranza»²⁶.

In particolare, la nostra Costituzione, secondo Basso, agli articoli 95 1 comma e 49, indica proprio tale strada. Il primo attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione e la responsabilità della «politica generale del governo». Il secondo riconosce a tutti i cittadini il «diritto di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Per «politica generale del governo» deve intendersi, spiega Basso, la politica della maggioranza. Per «politica nazionale» la politica della maggioranza in concorso con l'opposizione: la «politica nazionale» può essere determinata, quindi, «solo attraverso il concorso anche degli altri partiti non compresi nella maggioranza, e cioè dell'opposizione»²⁷.

L'Opposizione scolorita. – L'opposizione nel sistema costituzionale italiano, dunque, non sarebbe quella particolare minoranza parlamentare estranea alla compagine governativa che si pone in contrasto con l'indirizzo di quest'ultimo, dimostrando di essere essa stessa governo alternativo; ma, all'opposto, identificherebbe quella(e) forza(e) parlamentare(i) minoritaria(e) alla quale è riconosciuta, a livello costituzionale appunto, il diritto a concorrere alle decisioni politiche e a che i pro-

²⁵ G. DE VERGOTTINI, *Le funzioni delle assemblee parlamentari*, Bologna, Forni, 1975, p. 53.

²⁶ L. BASSO, *Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in Aa.Vv., *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1958, p. 381.

²⁷ Ivi, p. 388.

pri interessi siano tenuti presenti, valutati e sintetizzati nella decisione finale. A tal punto che, ove la maggioranza voglia governare senza il coinvolgimento dell'opposizione, questa potrà lecitamente ricorrere all'ostruzionismo parlamentare.

Di conseguenza, nel nostro sistema parlamentare è mancato, almeno fino ai primi anni Novanta, il concetto di un'Opposizione strutturata e formalizzata secondo il modello «classico» o «alternativo», di un'Opposizione con la O maiuscola.

L'opposizione parlamentare in Italia, infatti, almeno fino alla riforma elettorale del '93, «scolorisce e si trasforma nella diversa concezione di «minoranze» presenti in parlamento come forze politiche diverse dalla maggioranza governativa, ma non necessariamente di opposizione»²⁸.

È per questa ragione che la problematica dell'opposizione e dei suoi rapporti con le altre componenti del sistema, è stata sostituita nel dibattito politico con la problematica delle garanzie delle minoranze parlamentari e del loro potere di codecisione politica. D'altronde, come si è accennato, il più grande partito di minoranza, fin dopo le elezioni del '48, ha da subito ripudiato nettamente la dialettica maggioranza/opposizione, rifiutando di costituire un'opposizione secondo il modello classico, perché «poco remunerativo ... e meno adatta per uscire da una situazione di pericoloso e pesante isolamento»²⁹. A questa scelta il Partito comunista, come si sa, fu obbligato da quella che un illustre costituzionalista definì, con formula mai tanto efficace, la *conventio ad excludendum*³⁰. Il PCI, infatti, era escluso a priori dall'assunzione della responsabilità politica da un blocco «anti-comunista» che inglobava, oltre alla DC, i socialdemocratici, i liberali e i repubblicani, e si trovò, di conseguenza, ad «inventare un ruolo di opposizione che gli consentisse di mantenere un continuo contatto con le classi sociali rappresentate [e] di evitare quel lento degrado, fino alla pratica estinzione, che una esclusione di fatto dal potere di governo – per un periodo di tempo non definito – non può non comportare»³¹.

L'opposizione parlamentare (*rectius*: l'ipotetica opposizione) era, di conseguenza, «appiattita ed emarginata» ed il parlamento «un organo di decorazione»³². La Costituzione repubblicana, entrata in vigore da pochissimi anni,

²⁸ Così G. C. DE CESARE, *Il parlamento nel progetto di riforma costituzionale della Bicamerale*, in Aa.Vv., *La Riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 185, per il quale, corrispondentemente, è stata sempre assente o debole il soggetto «maggioranza parlamentare governativa».

²⁹ S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 304-5.

³⁰ L. ELIA, «Forme di governo», sta in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 657.

³¹ A. MANNINO, *Rapporti tra la maggioranza e l'opposizione in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè 1999, p. 103.

³² M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 37, citando una storica affermazione di Pietro Nenni.

rimase inattuata per volontà della maggioranza e ciò proprio per evitare di concedere spazi d'azione all'opposizione (soprattutto a livello regionale).

Con la morte di De Gasperi e la difficile situazione interna alla DC, entrò in crisi l'esperienza del centrismo. Cambiò, così, nettamente la strategia delle forze di governo per affrontare il problema della funzionalità del sistema. Diventò essenziale allargare la base della maggioranza e far cadere la *conventio ad excludendum* almeno verso i socialisti. Nel dicembre del 1963, dopo diverse formule e vaghi tentativi, il leader DC, Aldo Moro, formò il primo governo di centro-sinistra organico, con Pietro Nenni, segretario del PSI, vice presidente del Consiglio. I rapporti tra maggioranza e minoranze diventarono meno rigidi, si cominciarono a differenziarsi nettamente la maggioranza di investitura dalla maggioranza di legislazione, con l'effetto però di frammentare le istanze della maggioranza e del governo e ricorrere ai voti delle minoranze per evitare, tra l'altro, i c.d. «franchi tiratori». La legge si trasformò «da espressione dell'indirizzo politico della maggioranza in prodotto della mediazione tra maggioranza e opposizione»³³.

Si sbiadì, per usare le parole di Sicardi, la dimensione dell'indirizzo di maggioranza (non più elemento di propulsione del processo di decisione politica), a favore di una serie molteplice di tendenze transattive in campo legislativo e spinte consociative e corporative. Si soddisfecero in tal modo solo interessi particolari, facendo lievitare la spesa pubblica e permettendo alla maggioranza di rinviare i problemi connessi a leggi più impegnative. L'effetto di tale sistema fu un ulteriore indebolimento del governo, costretto a mediare non solo le posizioni dei diversi partiti sostenitori ma anche tra le correnti interne ai singoli partiti. Si instaurò, in pratica, una vera e propria «cultura dell'emendamento», una continua contrattazione della legislazione.

Tipizzazione di tale prassi consociativa si ebbe nei nuovi Regolamenti di Camera e Senato del 1971, i quali da un lato conferirono alle assemblee più poteri di indirizzo e controllo sul governo, dall'altro riconobbero piena tutela alle minoranze e ai gruppi parlamentari³⁴.

Il parlamento divenne, così, la «stanza di compensazione del sistema nel quale avvengono i compromessi» tra i vari attori politici, «centro di mediazione e contrattazione particolarmente delle leggi»³⁵.

Tale situazione si aggravò nel periodo compreso tra il 1976 e il 1979 (detto della «solidarietà nazionale») quando il parlamento sembrò riconquistare un'apparente «centralità», divenendo «governante [in quanto] ... non si limita[va] ad appro-

³³ Ivi, p. 39; M. MORISI, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1992.

³⁴ P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Il parlamento*, Annali della Storia d'Italia, Torino, Einaudi, 2001, pp. 583-611 ed in particolare pp. 589-596.

³⁵ G. SARTORI, *Dove va il parlamento?*, in S. Somogy, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, p. 350; F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel parlamento italiano. Dal centrismo al centro-sinistra*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 31.

vare le leggi e a dare la fiducia al governo ... ma elabora[va] direttamente, col consenso di tutte le forze politiche, un indirizzo da attuare non solo con l'attività legislativa ma con la diretta ingerenza nelle attività proprie dell'esecutivo»³⁶. È in tale fase che la dicotomia classica tra maggioranza e opposizione subisce la sua maggiore attenuazione. E lo stesso rapporto tra maggioranza e governo si attenua, dovendo quest'ultimo contrattare ogni scelta politica con le minoranze. Si ebbe, quindi, la dissoluzione dell'indirizzo politico governativo. Nessuno si riconosceva più nelle decisioni finali: non la maggioranza, non le minoranze, non il governo, con la naturale conseguenza che non ne esistevano responsabili politici. E il parlamento stesso risultava solo apparentemente rafforzato, avendo basato tale ipotetico rafforzamento non sulla propria forza ma sulla debolezza del governo e del sistema dei partiti.

Tale processo avvantaggiava soprattutto il PCI il quale è ormai parte integrante della maggioranza di legislazione.

Per rompere la spirale «consociativa», ma, soprattutto, il legame sotterraneo DC-PCI, il PSI tentò, agli inizi degli anni Ottanta, di riaffermare l'autonoma capacità del governo e della sua maggioranza, ponendo il problema della governabilità.

Tralasciando in questa sede sia il dibattito relativo alla nozione di «governabilità» sia la storia politica del periodo, è utile appena accennare come obiettivo di allora fosse, da un lato, riorganizzare gli apparati di governo e rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, dall'altro rendere più efficiente i processi decisionali in parlamento e le difese anti-ostruzionistiche. Con le prime presidenze laiche, di Spadolini prima (1981), di Craxi poi (1983), si ridussero gli spazi della contrattazione parlamentare. Le riforme regolamentari (dal 1981), pur non esprimendo un compiuto progetto maggioritario³⁷, insieme alle successive leggi 400/88 sull'organizzazione e i poteri del governo e 362/88 di riforma della procedura di formazione del bilancio, riuscirono a ridimensionare l'ostruzionismo, a compattare la maggioranza intorno al governo, a connaturare finalmente le forze di minoranza con una qualche valenza oppositoria³⁸. Nel 1985, con lo svolgimento senza successo del referendum abrogativo proposto dal PCI sul c.d. «decreto di San Valentino» che tagliava la scala mobile, entrò sostanzialmente in crisi il modello compromissorio, tanto che due anni dopo la dottrina cominciò a parlare di «*maggioritarismo di funzionamento*» quale regola per «assicurare agli esecutivi la possibilità di attuare il proprio indirizzo»³⁹.

³⁶ M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 41.

³⁷ V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Il parlamento*, Annali della Storia d'Italia, op. cit., pp. 613 ss.

³⁸ G.G. FLORIDIA e S. SICARDI, «Relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)», in *Quaderni costituzionali*, 2, agosto 1991, p. 252, i quali parlano di «riconversione culturale e istituzionale del PCI».

³⁹ C. FUSARO, *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie dei partiti*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, CEDAM, 1992, p. 197.

Gli anni Novanta furono caratterizzati da una molteplicità di eventi esterni al parlamento ma con effetti determinanti sui rapporti politici. I referendum elettorali del '91 e del '93, la rivoluzione interrotta della magistratura milanese che diede vita al fenomeno c.d. «Mani Pulite», l'accrescere delle istanze secessioniste rappresentate dalle Leghe del Nord d'Italia, i tragici attentati della mafia, lo stesso insuccesso della commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. commissione De Mita-Iotti), gli indirizzi in tale senso del neo eletto Presidente della Repubblica Scalfaro, ed ulteriori eventi di cronaca non solo politica, spinsero in modo apparentemente irreversibile verso nuove leggi elettorali (la 276 e 277 del 1993) di tipo tendenzialmente maggioritario approvate dalle camere in pochissimo tempo.

Se nelle intenzioni del legislatore, tali nuove leggi avrebbero dovuto segnare il passaggio dalla democrazia consociativa alla democrazia maggioritaria (e al «maggioritarismo di composizione»⁴⁰), nella realtà la formula della gestione consensuale della legislazione e dell'indirizzo si è solo attenuata rappresentando ancora un connotato di rilievo nell'attività parlamentare complessivamente considerata⁴¹.

Anche in riferimento alle vicende politiche e ai risultati della nuova legge elettorale, c'è chi, in dottrina, parla di «fallimento» del maggioritario, «delusione del maggioritario» o, con espressione colorita, di «zoppia del maggioritario in azione»⁴².

Eppure, nonostante l'incompletezza del sistema maggioritario o il mancato raggiungimento degli obiettivi tradizionalmente ad esso riconducibili, a partire dalla legislatura del 1994 si ha una maggiore responsabilizzazione del governo (o almeno di quello indicato dagli elettori) e l'avvio di un nuovo regime parlamentare in cui maggioranza e opposizione risultano agire secondo un rapporto di maggiore contrapposizione, decisamente più limpido e trasparente, con regole che ne garantiscono il ruolo. Quest'ultimo risultato è stato però raggiunto, come successivamente meglio si dirà, soprattutto grazie alle riforme regolamentari che, lentamente ma sempre più decisamente, si sono succedute nel tempo ed, in particolare, con il «pacchetto Violante» dell'autunno 1997.

⁴⁰ In quanto la regola maggioritaria è ora assunta come criterio per «permettere o favorire l'investitura degli esecutivi» attraverso la nuova legge elettorale. C. FUSARO, *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie dei partiti*, op. cit., p. 197 e ID., *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993, p. 57.

⁴¹ G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in L. Violante (a cura di), *Il parlamento*, Annali della Storia d'Italia, op. cit., pp. 485-517 ed in particolare pp. 513 ss.

⁴² Così, rispettivamente, M. PROSPERO, *Il fallimento del maggioritario*, Roma, Philos, 2000; A. MANZELLA, «La forma di governo in transizione», in *Quaderni costituzionali*, 2, 1995, p. 230; M. PATRONO, *Maggioritario in erba. Legge elettorale e sistema politico in un'Italia che (non) cambia*, Padova, CEDAM, 1999, p. 28.

Le elezioni del 1996, «le prime ... (nella storia repubblicana) ad essere condotte secondo una logica prevalentemente bipolare da parte di coalizioni nuove o significativamente definite»⁴³ e, soprattutto, quelle del maggio 2001, hanno segnato il passaggio da coalizioni meramente elettorali, a coalizioni – per così dire – “di progetto”, con un ruolo autonomo e distinto rispetto ai singoli partiti.

La battaglia del secolo: parlamento vs. media. – È in questo, rinnovato, sistema che l’opposizione parlamentare potrebbe operare e trasformare il parlamento nella sede privilegiata delle proprie battaglie politiche, nel luogo ideale di una campagna elettorale continua e tale da porla chiaramente in contrasto, in quanto alternativa, al raccordo maggioranza-governo.

In Italia, però, la logica del parlamento sede di una perenne campagna elettorale sembra, per diversi motivi, non essere ancora matura.

Lo dimostra, in primo luogo, l’assenza di un’Opposizione istituzionalizzata e, come si vedrà, una disciplina, nel complesso non coerente, nei regolamenti parlamentari. Negli anni precedenti la riforma elettorale tendenzialmente maggioritaria, il parlamento italiano, pur apparentemente centrale, era, di fatto, devitalizzato a vantaggio dei partiti politici.

Dopo l’affermazione di normative ispirate ai modelli competitivi, il parlamento non è stato ancora in grado di ridefinire il proprio ruolo, che non può certamente più essere quello di decisore-legislatore, ma che potrebbe essere quello di funzionante, vivace e permanente luogo del dibattito e della responsabilità. Il parlamento italiano, in sostanza, non si è ancora trasformato nella sede naturale del contraddittorio che «deve accompagnare la fase decisionale parlamentare – di passaggio dall’enunciazione elettorale all’attuazione giuridica – proprio perché la necessità del confronto ha una sua perduranza che va ben oltre la istantaneità del momento elettorale»⁴⁴.

Ciò è, invece, accaduto, secoli fa, in Gran Bretagna dove il peso decisionale del governo trova un tendenziale bilanciamento nella capacità dell’Opposizione parlamentare di attivare – o negoziare l’attivazione di – un contraddittorio politico tempestivo e ad elevato grado di visibilità grazie anche alla trasmissione in diretta televisiva diretta dei lavori dell’aula.

In Italia, al pari di altri paesi, il rischio che il parlamento corre è quello di vedere il proprio ruolo progressivamente assimilato «a quello attualmente spettante alle monarchie nell’ambito degli Stati democratici contemporanei: ... omaggiate, hanno un loro budget, spesso cospicuo, mantengono le loro prerogative, sanzionano documenti ufficiali ... hanno procedure solenni, ma incidono assai poco sui processi decisionali»⁴⁵.

⁴³ S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Bari, Laterza, 2000, pp. 64-65.

⁴⁴ A. MANZELLA, «Il parlamento federatore», in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 44.

⁴⁵ N. LUPO, «A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare», in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 978.

Le ragioni sono diverse ed alcune di queste saranno analizzate nel prossimo paragrafo.

Certo è che tradizionalmente il compito di informare gli elettori sulle decisioni assunte in parlamento, come scrive Mancini, è stato lasciato ai singoli partiti, ai singoli deputati e senatori, con l'effetto di far prevalere la dimensione *persuasiva* della comunicazione su quella *informativa*.

Il predominio del partito nella/sulla società, ha prodotto anche l'effetto di schiacciare la stessa assemblea parlamentare, oscurandone perfino le decisioni più rilevanti. Di conseguenza la dimensione tipicamente *politica* dell'informazione ha finito per prevalere sulla specificità *funzionale* e simbolica dell'istituzione parlamentare⁴⁶.

Con la crisi del sistema dei partiti, il parlamento nel suo complesso poteva riacquistare la funzione di parlamento comunicatore, inteso sia come sede di produzione che come veicolo di trasposizione di informazioni all'esterno. Ciò non è accaduto – oltre che per i motivi “tecnici” di cui si dirà – anche per il decisivo rafforzamento del potere dei *mass media*, che ha prodotto una lotta tra Istituzioni per il primato televisivo «arrivando ad aizzare l'uno contro l'altro i due rami dei parlamenti bicamerali o i sostenitori dei vari ruoli all'interno di un'unica Camera»⁴⁷.

Inoltre, dinanzi alla competizione per emergere sui media tra soggetti istituzionali molteplici, all'aumento della complessità sociale, al profondo rinnovo dei compiti assunti dallo stato (soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana), il parlamento è risultato penalizzato, «ha perso, o quanto meno ha diminuito, la propria centralità, mentre altre istituzioni, e in primo luogo le varie articolazioni dell'esecutivo, hanno guadagnato in importanza e visibilità»⁴⁸.

La causa di ciò è da ritrovarsi – lo si dice per inciso – anche nell'assenza di procedure formalizzate nell'informazione parlamentare e, soprattutto, di una coerente regolamentazione del *lobbying*.

Oggi, il così detto «foro pubblico», lo spazio fisico in cui si discutono e si decidono problemi di interesse generale, tradizionale espressione istituzionalizzata della volontà dei cittadini, è, principalmente, rappresentato dal mezzo televisivo. È qui che si svolge quel processo di negoziazione che precede e determina ogni decisione politica.

Il parlamento ha perso, in sostanza, quello che Bagehot identificava nella «funzione pedagogica» e di conseguenza sembra aver ceduto alla televisione e ai

⁴⁶ P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Bari, Laterza 1996, p. 143, e ID., *Sussurri e grida dalle Camere*, Angeli, Milano, 1994, *passim*.

⁴⁷ J. G. BLUMLER, *L'informazione parlamentare in Gran Bretagna*, in Aa.Vv., *L'informazione parlamentare negli anni '90*, Roma, Camera dei Deputati, 1992, p. 154 e S. RODOTÀ, «La Sovranità al tempo della Tecnopolitica. Democrazia elettronica e Democrazia rappresentativa», in *Politica del diritto*, 4, 1993.

⁴⁸ P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Bari, Laterza, 1996, p. 145. Ugualmente G. SARTORI, *Videopolitica*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1995.

giornali la veste di camera di riflessione, di «comitato delle controversie» o «congresso delle opinioni»⁴⁹.

La maggiore vittima di questa situazione è, appare ovvio, l'Opposizione parlamentare che a differenza del governo (controllore delle televisioni pubbliche attraverso la sua maggioranza), non ha alcun accesso diretto ai media e che, come si è cercato di dire, vive la sua vicenda politica essenzialmente nelle aule parlamentari.

Ma se il parlamento è spogliato delle sue funzioni tipiche⁵⁰, se non è stato capace di assumerne delle nuove o di riformulare le precedenti, se l'ordinamento non tutela né garantisce come dovrebbe le forze di Opposizione, se le modalità dell'informazione parlamentare, per diverse ragioni, appaiono inefficaci, allora la campagna elettorale parlamentare di cui l'Opposizione dovrebbe essere protagonista diventa seriamente difficile.

È per comprendere il grado di questa difficoltà che sarà necessario verificare quali siano gli strumenti che la Costituzione, i regolamenti parlamentari e la legislazione per c.d. «di contorno» mettono a disposizione dell'Opposizione per esercitare nell'assemblea rappresentativa la propria funzione al fine di essere visibile anche all'esterno di essa.

Si deve, però, svolgere una premessa a conclusione di questa parte e prima di analizzare le diverse norme in vigore.

L'Opposizione parlamentare può attraverso l'ostruzionismo sistematico, la rissa, lo scontro fisico, l'uso di un linguaggio volgare, la spettacolare agitazione in aula di striscioni, cappi e bandane di vario colore, la trasposizione di comportamenti da avanspettacolo, può, dicevamo, conquistare qualche titolo di giornale o l'apertura del telegiornale di prima sera.

Sono, questi, comportamenti che squalificano l'istituzione parlamentare ed hanno effetti mediatici molto limitati nel tempo. Non è così che in un sistema maggioritario l'Opposizione acquista visibilità esterna al parlamento, e non solo perché nei sistemi competitivi l'ostruzionismo è decisamente fuorigioco. Il parlamento, infatti, non può essere trasformato in uno show televisivo, esattamente come uno show televisivo non può essere considerato una terza camera politica. Quando ciò accade significa che c'è una falla nel sistema, che gli strumenti normativi non sono efficaci, che, soprattutto, è assente una qualsiasi cultura politica ed istituzionale⁵¹.

⁴⁹ Secondo la nota formula di J. STUART MILL, *Considerations on representative government*, New York, 1875, pp. 97-98 (trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. Prospero, Roma, Editori Riuniti, 1997).

⁵⁰ Sul tema si rinvia a A. BARBERA, *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999, con particolare riferimento al capitolo settimo.

⁵¹ Come giudicare, da ultimo, l'annuncio del Ministro degli Affari esteri italiano, durante una nota trasmissione televisiva, della tragica morte di un cittadino italiano rapito in Iraq, annuncio dato in diretta tv perfino prima di informare la famiglia interessata? Cfr. S.N., «Iraq, la rabbia dei famigliari: «Lo abbiamo saputo da Porta a Porta»», in *la Repubblica*, 15 aprile 2004, p. 3.

4. *I possibili strumenti di campagna elettorale parlamentare nella Costituzione italiana e nei regolamenti parlamentari*

Ci sono, dunque, strumenti giuridici parlamentari che, se utilizzati in un certo modo, garantiscono visibilità sui media all'opposizione? E tali da permettere ad essa di sviluppare in parlamento la fase portante della propria campagna elettorale per la (ri)conquista del governo?

Per rispondere è necessario analizzare, quanto meno, tre «livelli» normativi: la Costituzione italiana, i regolamenti parlamentari, la legislazione per c.d. «di contorno». Di quest'ultimo livello, lo si preannuncia, riferiremo, non solo per comodità argomentativa, nel prossimo paragrafo laddove si cercherà di comprendere perché l'Opposizione parlamentare in Italia non può sviluppare una piena campagna elettorale in parlamento (a differenza di quella britannica).

Nella Costituzione. – A livello costituzionale, lo si è detto più volte, manca il riconoscimento formale dell'Opposizione parlamentare e della sua funzione. La Costituzione repubblicana, infatti, resta «neutrale» rispetto ai rapporti tra le componenti politiche del sistema⁵², pur riconoscendo, con chiarezza, il ruolo delle «minoranze», specialmente di quelle politiche. Tali garanzie, tutelando le minoranze ed essendo l'Opposizione sempre una minoranza, nel nuovo sistema politico a tendenza competitiva, si risolvono a favore anche dell'Opposizione.

Non è questa la sede per passare in rassegna il complesso sistema di garanzie per le minoranze che la Costituzione pone quale attenuazione della regola maggioritaria⁵³.

Basti ricordare tra queste norme quelle che in primo luogo prevedono la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari in alcuni organi interni alla Camera, in secondo luogo prevedono – in relazione a deliberazioni o elezioni di un certo rilievo istituzionale e politico – *quorum* aggravati (rispetto al *quorum* ordinario ex art. 64 3° comma Cost.) quale metodo decisionale, ed in terzo luogo quelle che attribuiscono a particolari minoranze qualificate autonomi poteri decisionali. Sono queste ultime quelle di maggiore interesse per noi in quanto costituiscono in capo all'Opposizione un vero e proprio diritto di avanzare richieste proceduralmente vincolanti.

⁵² Così, chiaramente, per T. MARTINES, «La posizione e il ruolo del parlamento nel sistema politico-costituzionale», sta in T. Martines, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto Parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 12, per il quale, sotto questo aspetto, la Costituzione «è rimasta, per così dire, neutrale». Per Fusaro, in *Assemblea costituente*, «prevalse la volontà di rimettere al libero gioco delle forze politiche i meccanismi di direzione politica del Paese». C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Quaderni della Rassegna Parlamentare, ISLE, Milano, Giuffrè, 1999, p.164.

⁵³ Si vedano, senza richiamarli tutti, gli artt. 82 2c, 72 3c, 138, 79 1c, 64 1c, 83 3c, 62 2c, ecc. della Costituzione italiana. Parla di «attenuazione» del principio maggioritario V. CRISAFULLI, «La maggioranza parlamentare e i suoi limiti», in *Società*, 1952, p. 4.

In questo senso vanno letti l'articolo 62 2° comma – il quale dispone che ciascuna Camera sia convocabile anche da 1/3 dei suoi componenti – , l'articolo 138 2° comma – nello stabilire che 1/5 dei deputati o senatori possano richiedere referendum sulle novelle costituzionali non approvati con la maggioranza dei 2/3 –, l'articolo 72 3 comma – che conferisce a 1/10 dei membri dell'assemblea o a 1/5 dei membri delle commissioni il diritto di chiedere la rimessione all'aula di un disegno di legge discusso in commissione in sede deliberante o legislativa. A queste norme va aggiunto, anche se con alcuni dubbi da parte di alcuni in dottrina, l'articolo 94 5° comma Cost., secondo il quale la mozione di sfiducia al governo può (deve) essere presentata da (almeno) 1/10 dei componenti la camera.

Queste norme, in linea teorica, potrebbero identificare la minoranza di opposizione come forza di «contropotere»⁵⁴; nella realtà e prassi parlamentare, però, hanno ricevuto un uso quasi esclusivamente «consociativo». Ed anzi ben potrebbero tali meccanismi essere sfruttati non solo dalla minoranza di opposizione, ma anche da una minoranza interna alla maggioranza, come mostra l'analisi (anche superficiale) delle mozioni di sfiducia presentate: tali strumenti, infatti, non sono strumenti di garanzia della sola forza politica sconfitta alle elezioni politiche, ma dell'Assemblea in quanto tale.

La ragione principale di ciò va ritrovata, probabilmente, proprio nella «neutralità» della Costituzione e nella mancata identificazione a livello costituzionale della funzione oppositoria. È per questo che guardiamo con grande attenzione (e moltissima preoccupazione!) al dibattito sulla riforma della Costituzione avviato in questa XIV legislatura.

Nei regolamenti parlamentari. – Posto, dunque, che gli strumenti costituzionali forniti all'Opposizione non sono tali da permetterle di essere visibile all'esterno del parlamento, si tratta ora di «scendere» di livello e verificare quanto predisposto dai regolamenti parlamentari.

Non volendo assolutamente (né potendo) procedere ad un esame – ancorché superficiale – dell'evoluzione degli stessi, è utile partire dalle riforme introdotte nel biennio 1997-1999.

Sono, queste, riforme che investono temi non nuovi: la programmazione dei lavori, l'iter legislativo, il sindacato ispettivo. Ma a differenza delle precedenti novelle, esse sono impostate non solo nel senso di assicurare all'esecutivo più efficienti strumenti di azione, ma anche, e per la prima volta, di considerare l'opposizione come portatrice unitaria di un ruolo funzionalmente distinto dalla maggioranza, tale da dover essere specificatamente valorizzata⁵⁵ perché chiamata in parlamento, in primo luogo, a fare campagna del proprio indirizzo politico.

⁵⁴ S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, op. cit., p. 105.

⁵⁵ S. CECCANTI, «Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"», in *Quaderni costituzionali*, 1, 1998, p. 158.

È, perciò, possibile rintracciare – nonostante le contraddizioni di cui diremo – nel regolamento della Camera dei deputati (e, ma solo «a tratti», in quello del Senato) una serie di norme che in qualche modo, definendo il ruolo dell'Opposizione in parlamento, individuano in quest'ultimo il luogo ideale della campagna elettorale oppositoria⁵⁶.

Una prima «classe» di norme è costituita da quelle che, riconoscendo alle minoranze di opposizione l'esercizio di potestà procedurali endoparlamentari, si risolvono nel rendere evidente la natura alternativa dell'opposizione. Ed in questo senso vanno lette anche alcune disposizioni che, tutelando il singolo deputato ovvero piccoli raggruppamenti (dieci deputati, 1/5, 1/10 ecc.), finiscono per tutelare l'intera opposizione, come le norme che garantiscono l'iniziativa legislativa dei singoli ovvero il dibattito assembleare o la rimessione in aula di disegni di legge assegnati alle commissioni in sede legislativa. In questo ambito, ve ne sono, poi, altre che più specificatamente possono essere considerate tipiche (se non proprie) di quei gruppi chiamati a svolgere la funzione oppositoria.

E così in materia di programmazione dei lavori, rilevano subito gli articoli 23 e 24 RC (e, senza una tipizzata divisione dei tempi, art. 53 RS). Calendario e programma – si legge – sono redatti «sulla base delle indicazioni del governo» (il quale ha comunicato alla Conferenza dei presidenti di gruppo le proprie proposte «in ordine di priorità») «e delle proposte dei gruppi», riservando, comunque, «una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi» (artt. 23 6° comma e 24 2° comma RC). Qualora non si raggiunga un accordo tra i capogruppo in Conferenza su programmazione e contingentamento (a maggioranza qualificata dei tre quarti), ex art. 24 3° comma, il Presidente, nel predisporre il calendario, inserisce «le proposte dei gruppi di Opposizione, in modo da garantire a questi ultimi un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile». Gli argomenti, continua l'articolo, «diversi dai progetti di legge, inseriti nel calendario su proposta dei gruppi di Opposizione sono di norma collocati al primo punto dell'ordine del giorno».

È evidente come, accanto al rafforzamento dell'esecutivo nella programmazione, fa riscontro una vera e propria riserva di tempi attraverso quote certe per l'Opposizione.

L'art. 24 comma 7, poi, generalizza il contingentamento a tutte le materie e per tutti i procedimenti, anche se al comma 12 richiede che ove si discuta di questioni attinenti ai diritti e alle libertà fondamentali ovvero di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica (riferiti ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione) il contingentamento dei tempi è applicato solo su deliberazione unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo. Ad ogni modo, ai sensi del comma 8 dello stesso articolo «nella ripartizione dei tempi ... è comunque asse-

⁵⁶ Mi sia permesso il rinvio a P.L. PETRILLO, «Quale opposizione in parlamento?», in *Critica liberale*, 91, maggio 2003, , pp. 117-121, da cui riprendo alcune considerazioni.

gnato a ciascun gruppo, per la discussione sulle linee generali dei progetti di legge, un tempo complessivo non inferiore a quello previsto per un intervento dall'articolo 39» pari a 30 minuti.

Per l'esame, poi, dei disegni di legge d'iniziativa governativa, la Conferenza «riserva ai Gruppi appartenenti alle opposizioni una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza» (art. 24 7° comma, ultima parte).

Risultano davvero evidenti i notevoli poteri nelle mani dell'opposizione: non certo di blocco, come si diceva, ma di pubblicità di un progetto alternativo, di controllo di quello governativo, e di opposizione, appunto, a quest'ultimo.

Inoltre, il comma 10 dell'articolo 24 espressamente istituzionalizza la figura dei «relatori di minoranza» riservando loro un tempo che, determinato in proporzione alla consistenza dei gruppi di appartenenza, non può comunque essere inferiore a un terzo di quello attribuito al relatore della maggioranza. Si attribuisce così al portavoce dei gruppi di opposizione «un importante ruolo propulsivo di formulare proposte ed emendamenti alternativi e anche integralmente sostitutivi rispetto a quelli di maggioranza»⁵⁷. Dispone, infatti, l'art. 79 12° comma che il relatore di minoranza (e, quindi, in primo luogo quello di Opposizione) può presentare per ogni disegno di legge in discussione un «testo anche parzialmente alternativo al testo della Commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo», potendo richiederne la messa in votazione come emendamento interamente sostitutivo di ciascun articolo prima di tutti gli altri emendamenti sostitutivi (in relazione allo stesso articolo) e «immediatamente dopo gli emendamenti interamente soppressivi» (ex art. 87 1bis RC). Infine è comunque garantita, ai sensi dell'art. 85bis RC, la messa in votazione di un certo numero di emendamenti (fatti propri dai gruppi di opposizione in relazione alla loro consistenza numerica) nel caso in cui si proceda a votazione riassuntiva o per principi.

La logica di tali «privilegi procedurali»⁵⁸ sta nella volontà di rendere identificabili al pubblico/corpo elettorale, attraverso i relatori di minoranza e i testi alternativi, non solo la controproposta dell'Opposizione ma anche la persona che all'interno di essa è esperta su quella particolare materia (si chiama «portavoce»? «ministro ombra»? Il nome è irrilevante...). Tale strumento, infatti, appare, per taluni, idoneo «a garantire la visibilità delle priorità indicate dalle opposizioni rispetto all'attivazione del programma legislativo di maggioranza» o, per lo meno, a «far emergere le proprie opzioni programmatiche e le proprie conclusioni divergenti da quelle di maggioranza in esito all'istruttoria e alla fase del referente del procedimento stesso»⁵⁹.

⁵⁷ Così M. E. GENNUSA, *La funzione costituzionale dell'Opposizione*, op. cit., p. 277.

⁵⁸ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 49.

⁵⁹ G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 55-56.

Certo è che l'iter legislativo è stato reso più fluido e, al contempo, si sono ridotti notevolmente gli spazi dell'«ostruzionismo contrattualistico». Non si impedisce l'ostruzionismo in sé, ma la possibilità per i gruppi parlamentari di incidere sul merito delle decisioni politiche, ritardando l'*iter legis* e obbligando la maggioranza a contrattare le scelte sul contenuto. «In questo senso» – scrive Fusaro – «non si limita, in realtà, il diritto di resistenza delle minoranze contro misure considerate, a torto o a ragione, non suscettibili di entrare nella disponibilità della sola maggioranza, ma si concorre a scindere le responsabilità di chi si è assunto l'incarico di governare e quelle di chi si candida a sostituirlo». Non a caso, se da un lato, come abbiamo visto, è limitata la facoltà di proporre in votazione emendamenti, dall'altro è garantito per ciascun gruppo la votazione di un certo numero minimo di emendamenti «nei quali è ragionevole presumere possa sintetizzarsi una proposta politica alternativa»⁶⁰.

Vi è, poi, una seconda classe di norme che, da un lato, permettono l'esercizio dell'attività di controllo dell'opposizione verso il raccordo maggioranza-governo, e, dall'altro, dovrebbero assicurare visibilità esterna alle iniziative dell'opposizione (proprio in relazione all'esercizio della campagna elettorale parlamentare).

Così, in primo luogo, la previsione, ex artt. 16bis e 96ter RC, per 1/5 dei componenti di ciascuna commissione parlamentare di chiedere un parere al Comitato per la legislazione sia sugli schemi di atti normativi del governo sia su singoli disegni di legge affinché il Comitato si esprima sulla qualità dei testi con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza nonché all'efficacia di essi per il riordino della legislazione vigente.

Ugualmente le norme che attribuiscono ad un presidente di gruppo il diritto di «avanzare richieste di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti» (art. 148 RC) o di procurarsi «direttamente dai ministri competenti informazioni, notizie e documenti» (art. 143 1° comma RC) ovvero ad 1/3 dei membri della commissione competente di chiedere valutazioni alla Corte dei conti sulle conseguenze finanziarie di un decreto legge o di un decreto legislativo (art. 76bis 4° comma RS).

In secondo luogo, le norme che definiscono il *question time*, vale a dire le interrogazioni a risposta immediata rivolte dai deputati ai membri del governo, e quella particolare forma di *question time* rivolta al Presidente del Consiglio (art. 135bis RC); ovvero le interpellanze urgenti ex artt. 151bis e 156bis RS e 138bis RC (presentate da un presidente di gruppo o da almeno 30 deputati nel limite massimo di due per ogni mese di lavoro parlamentare), e che si aggiungono alle diverse disposizioni relative a interrogazioni o interpellanze ordinarie, mozioni o ordine del giorno, commissioni d'inchiesta o indagini conoscitive (che, come si sa, sono attivabili solo a maggioranza).

⁶⁰ Così e prima C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, cit., p. 198.

In particolare il *question time* fu introdotto alla Camera con la riforma del 1983 (art. 135bis) ed è stato revisionato nel settembre del 1997. Dispone oggi l'articolo 135bis del regolamento della Camera dei deputati, che il *question time* si svolga ogni mercoledì, sulle domande presentate entro le ore dodici del giorno antecedente da un deputato per ciascun gruppo, per tramite del suo presidente. Alle domande rispondono «nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o Vicepresidente del Consiglio e per una volta il ministro o i ministri competenti» (1° comma). Le interrogazioni «devono consistere in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica», e, se rivolta al Presidente del Consiglio o ad un suo vice, «l'argomento delle interrogazioni presentate deve rientrare nella competenza propria del Presidente del Consiglio» (3° comma).

Appare evidente che in linea teorica questo rappresenti lo strumento principale nelle mani dell'Opposizione sia per far assumere al governo la responsabilità di determinate scelte politiche, sia per manifestarne di proprie⁶¹. Infatti il *question time* è sempre trasmesso in diretta televisiva sulla prima rete pubblica, nel giorno di mercoledì dalle ore 15.00 alle ore 16.00. Certamente non è la *peak hour* ma un nutrito numero di elettori (presenti o futuri) è disponibile in questa fascia oraria a seguire la televisione (circa tre milioni secondo i dati Auditel 2003).

Eppure così non è. La procedura di esecuzione – fortemente differente dall'omologo britannico – lo rende, infatti, sostanzialmente privo dell'efficacia sperata. Dispone il 4° comma dell'art. 135bis che «il presentatore» abbia la facoltà di illustrare la domanda «per non più di un minuto», al quale risponde «per non più di tre minuti» il rappresentante del governo; al presentatore è consentito a questo punto «replicare, per non più di due minuti». Non possono, di conseguenza, svolgersi domande aggiuntive, suppletive, previste e non dichiarate ammissibili il giorno prima.

L'effetto di ciò è che, nella realtà politica, il nostrano *question time* si è trasformato in una noiosa e pedissequa lettura di testi scritti dai competenti funzionari ministeriali, privando l'istituto di quella vitalità tipicamente inglese, e senza, con ciò, rafforzare la visibilità esterna dell'Opposizione. Introdotto con l'obiettivo, più o meno dichiarato, di rivitalizzare gli istituti del sindacato ispettivo e ricondurre in parlamento la parte più significativa delle informazioni del governo, il *question time* «non ha sortito gli esiti auspicati né è riuscito a rivitalizzare la funzione di controllo parlamentare»⁶². Tale situazione, però, lo si vuole dire subito, non può essere imputata solo alla struttura dell'istituto, ma anche al suo mancato esercizio (o solo parziale) da parte delle minoranze parlamentari di opposizione: il

⁶¹ Scrive Coldagelli che il *question time* «appare interamente sagomato secondo le esigenze della comunicazione». U. Coldagelli, *Parlamento e informazione: un punto di vista interno*, in Aa.Vv., *Informazione e parlamento*, Roma, Camera dei Deputati, 1984, p. 199.

⁶² V. DI CIOLO, L. CIAURRO, Appendice di aggiornamento al volume *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 22.

question time, infatti, vede partecipi sempre esponenti di secondo o terzo piano dell'Opposizione e, di conseguenza, gli argomenti oggetto delle domande non possono avere un certo peso politico. Inoltre tale istituto è risultato scarsamente utile, nell'attuale legislatura, anche perché il Presidente del Consiglio in carica non si è mai presentato in parlamento a rispondere alle domande (tanto da spingere il Presidente della Camera, a richiamarlo, con una lettera formale datata 29 maggio 2003, «ad una puntuale osservanza della norma», ricevendo una risposta a dir poco inusuale, richiamo riproposto anche in corso di seduta in data 24 marzo 2004⁶³).

Nonostante tutto, è possibile affermare che l'insieme di queste norme nel complesso potrebbero garantire all'Opposizione: 1) di scegliere, già nella fase della programmazione dei lavori parlamentari, propri temi da imporre all'attenzione dell'aula (e, tramite essa, all'opinione pubblica); 2) di evidenziare, attraverso il relatore di minoranza e la presentazione di testi alternativi con la messa in votazione di un certo numero di emendamenti, la propria, comune ed unitaria, posizione; e soprattutto 3) di controllare l'attività del governo e della sua maggioranza anche in relazione alla qualità della legislazione da loro presentata.

A questo punto se ci fermassimo al testo delle norme, senza verificarne l'effettiva attuazione, potremmo dire possibile e, di più, garantita la campagna elettorale parlamentare dell'Opposizione.

Ma così non è, per diverse ragioni.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'attività di proposta alternativa dell'opposizione, dall'inizio della legislatura (maggio 2001) al dicembre 2003 (ultimi dati disponibili), sono stati iscritti, nel calendario dei lavori della Camera, solo 49 argomenti su richiesta dei gruppi dell'opposizione⁶⁴, di cui 21 disegni di legge; in secondo luogo solo in 19 casi l'Opposizione ha nominato un proprio (o più) relatore(i) di minoranza⁶⁵ (su oltre duemila ddl presentati alla sola Camera) e, nel complesso, sono stati presentati solo 9 testi alternativi⁶⁶.

In materia di controllo e di critica, al di là dell'inefficacia del *question time* di cui si è riferito, l'Opposizione è stata decisamente inferiore alle aspettative. In termini assoluti, si pensi che mentre nella XIII legislatura i gruppi di opposizione hanno presentato il 58,79% dell'insieme degli atti di sindacato ispettivo, in questa

⁶³ Nella (prima) risposta il Presidente del Consiglio Berlusconi disse di essere troppo impegnato per dedicare tempo al parlamento e alle domande dell'Opposizione. La questione si è riproposta a fine aprile 2004 quando il Presidente Casini ha invitato il premier a presentarsi in aula per rispondere alle domande sulla «missione» in Iraq. Lo riferisce B. JERKOV, «Alla Camera? Ho altro da fare» Premier irritato, Casini media», in *la Repubblica*, 29 aprile 2004, p. 9.

⁶⁴ Fonte: Servizio Assemblea, Camera dei Deputati.

⁶⁵ In materia di istituzione commissione d'inchiesta Telekom-Serbia (doc. 437 C), riforma del diritto societario (1137C), dpef 2002-2006 (LVII n. 1/I), bilancio e legge finanziaria, conflitto di interessi, riordino dirigenza statale, infrastrutture e trasporti, riforma del sistema fiscale, ambiente, istruzione, sistema radiotelevisivo.

⁶⁶ Fonte: www.senato.intranet/leg/14/Bgt/Schede/Statistiche

XIV la percentuale scende al 52,4⁶⁷, pur essendo aumentata la percentuale di risposta da parte del governo (dal 28,4% della scorsa legislatura al 35,9% della presente nello stesso periodo considerato⁶⁸).

Entrando nello specifico bisogna notare, con una certa preoccupazione, lo scarsissimo utilizzo da parte dell'Opposizione delle norme relative alla richiesta di pareri al Comitato per la legislazione in tema di schemi normativi del governo e di informazioni al governo o alla Corte dei Conti: come appare evidente sia nel Rapporto sull'attività svolta dal Comitato e presentata dal primo presidente uscente on. Trantino, sia nel dossier sull'attività svolta dal Comitato nel periodo 21 giugno 2001 – 19 febbraio 2003, è stato richiesto un solo parere su di uno schema di atto normativo del governo ai sensi del citato art. 96ter RC e solo tre pareri ai sensi dell'art. 16bis RC, in quasi due anni di legislatura! I pareri del Comitato possono essere utili per l'opposizione sia per dimostrare al corpo elettorale l'inefficacia e l'incoerenza delle norme volute dal governo (poiché «i difetti delle leggi potrebbero essi stessi fare notizia, per quanto sia difficile che il *coverage* parlamentare giunga a questo livello di approfondimento»⁶⁹) sia per controllare, attraverso esso, le norme stesse e, quindi, il governo.

All'opposto, quando l'Opposizione ha esercitato le sue prerogative, ha reso in termini mediatici. Così ogni qual volta ha evidenziato le difficoltà e le contraddizioni del governo, anche grazie al ritorno dei franchi tiratori nella maggioranza, facendo approvare propri emendamenti non graditi e costringendo ad una nuova lettura del disegno di legge modificato. Ciò è avvenuto in almeno 23 casi⁷⁰: ad esempio in materia di infrastrutture e trasporti (sedute del 12 e 13 marzo 2002), di riforma fiscale e legge finanziaria 2003 (sedute del 7 maggio e 8 novembre 2002), di ordinamento del corpo forestale dello stato e codice militare di guerra (sedute del 28 gennaio e 20 febbraio 2003), e, in ultimo, in materia di ordinamento della telecomunicazione (c.d. Legge Gasparri, seduta del 1° aprile 2003), di aggravio fiscale sulle liquidazioni (seduta del 18 giugno 2003 in Commissione Finanze), di proroga agli sfratti (seduta dell'8 luglio 2003).

Ma quando si è trattato di passare alla fase successiva, quella di manifestazione del contenuto della proposta alternativa, l'Opposizione attuale è apparsa fortemente divisa. Così essa è entrata in crisi sul giorno in cui calendarizzare il disegno di legge sul conflitto di interessi al Senato (La Margherita voleva anticipare i tempi per permettere un referendum abrogativo, contrari i DS)⁷¹, sulla

⁶⁷ Fonte: Servizio Assemblea, aggiornati al 27 settembre 2002.

⁶⁸ Ma in 135 casi su 440 è stato il ministro Giovanardi a rispondere alle interrogazioni a risposta immediata sostituendo il ministro competente. Fonte: Camera dei Deputati, *Rapporto sul primo anno di legislatura*, 2002, p. 10.

⁶⁹ A. PARISI, G. PASQUINO, *La centralità del parlamento nel sistema istituzionale come causa ed effetto della sua rilevanza informativa*, cit., p. 21.

⁷⁰ Fonte: Sito ufficiale del gruppo parlamentare dei Democratici di Sinistra e www.dsonline.it.

⁷¹ Senato della Repubblica, Conferenza dei Capigruppo, 20 giugno 2002, come riportato su www.ilnuovo.it (consultato il 21 giugno 2002).

legge sul finanziamento pubblico ai partiti politici (contrario l'UDEUR, astenuti i Verdi, a ranghi liberi La Margherita)⁷², sulla manifestazione per la Pace e contro la guerra in Iraq⁷³, sull'uso delle basi militari italiane da parte degli americani durante la guerra in Iraq (presentate tre diverse mozioni)⁷⁴, e, ultimo in ordine di tempo, sul disegno di legge sulla fecondazione assistita⁷⁵.

5. Le ragioni di un (momentaneo?) fallimento

La Costituzione è «neutrale». I regolamenti di Camera e Senato, dopo le riforme del '97-'99, lo sono decisamente meno.

Il quadro che risulta dallo studio delle norme in vigore e della prassi è che, a partire dal 1993, l'Opposizione parlamentare è stata, se non altro, riconosciuta come esistente anche se non istituzionalizzata.

Essa è titolare di specifiche ed importanti prerogative in parlamento la cui portata è tale da trasformarle in ottimi strumenti di comunicazione politica. Simili prerogative, in Gran Bretagna, producono proprio questi effetti⁷⁶. Ma, lo si è detto senza voler riproporre complesse costruzioni storiche e teoriche, la forma di governo britannica è diversa da quella italiana, la posizione costituzionale dell'Opposizione differente, l'atteggiarsi dei rapporti tra parlamento ed esecutivo non paragonabili.

Eppure in Italia sono stati introdotti diversi strumenti procedurali assimilabili a quelli britannici (si pensi solo al *Prime Minister's Question Time*). Ed è alla Gran Bretagna che molti guardano quando parlano di riformare il testo scritto della Costituzione italiana.

Infine a partire, quanto meno, dalle elezioni del 1996, è difficile non affermare che anche in Italia si stia affermando un bipolarismo tendenziale di tipo competitivo-conflittuale.

Il parlamento, di conseguenza, può essere il luogo di una perenne campagna elettorale.

Se non lo è, almeno non ancora, non sempre, è per una serie di ragioni, in primo luogo di natura politica e sociale, legate, perciò, sia al comportamento parlamentare dell'Opposizione o alle sue scelte relative al modello di opposizione da condurre in parlamento, sia al dominio da parte dei mass media della scena politica e alla loro capacità di influenzare direttamente le decisioni politiche con evidenti ripercussioni sull'informazione parlamentare, tanto da

⁷² Seduta del 14 luglio 2002.

⁷³ Si leggano i quotidiani del 23 marzo 2003 e, recentemente, quelli del 5, 6 e 7 maggio 2004.

⁷⁴ Seduta del 3 aprile 2003.

⁷⁵ Sedute del 3, 4, 9, 10, 11 dicembre 2003 del Senato ed ugualmente nel febbraio 2004.

⁷⁶ Pur con i limiti evidenziati da J. G. BLUMLER, *L'informazione parlamentare in Gran Bretagna*, cit.

spingere taluni a chiedere di «salvare il parlamento» dal predominio dei mass media⁷⁷.

Ci sono però altre ragioni che prescindono dall'atteggiarsi dell'Opposizione parlamentare attuale.

E sono ragioni di carattere giuridico, strettamente legate alle contraddizioni e alle carenze normative.

Le contraddizioni dei regolamenti parlamentari e la (necessaria) riforma della Costituzione. – Si è visto come i regolamenti parlamentari, dopo le novelle degli ultimi anni Novanta, riconoscono come soggetti parlamentari diversi la maggioranza governativa, le opposizioni e i relativi relatori, oltre ai gruppi e ai deputati dissidenti.

Ma diverse sono le contraddizioni del sistema così disegnato.

Ad esempio solo indirettamente o implicitamente è stato rafforzato il ruolo del governo in parlamento; non si prevede come individuare i «gruppi di maggioranza» e i «gruppi di opposizione»; spesso si confondono e si mischiano i termini, utilizzando ora i concetti di «maggioranza» e «opposizione» ovvero di «opposizioni», ora quello di «gruppi di maggioranza», «gruppi di opposizione», «gruppi appartenenti alle opposizioni»; ed, in ultimo, manca del tutto una concezione unitaria di Opposizione.

Come far coincidere, poi, con la (neo) «democrazia decidente», la previsione, ex art. 14 comma 5° del regolamento della Camera, che permette la costituzione, all'interno del gruppo misto, di «componenti politiche», assicurando loro tempi e spazi d'intervento? Oppure quella, ex art. 23 6° comma RC, secondo cui le decisioni sulla programmazione dei lavori e il contingentamento dei tempi sono assunte «con il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica complessiva sia pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera»?

Il regolamento, appare, di conseguenza, «strabico» perché mentre da un lato «fotografa il faticoso processo di ristrutturazione del sistema politico» cercando «di anticipare le ipotesi di innovazione istituzionale discusse in parlamento», dall'altro «continua a mantenersi in contraddizione con le caratteristiche di una democrazia stabile»⁷⁸.

E la contraddizione maggiore è chiara nella disciplina della costituzione dei gruppi parlamentari: infatti, mentre sul piano elettorale sono presenti coalizioni politiche, sul piano parlamentare le coalizioni sono completamente sconosciute a vantaggio della tradizionale (e superata) forma partitica. Tale diversità incide for-

⁷⁷ S. RODOTÀ, «Salvare il parlamento», in *la Repubblica*, 19 aprile 1983, p. 10. In generale si rinvia a G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 1998, il quale sottolinea come la comunicazione prodotta in parlamento venga trattenuta dalla rete dei media e non raggiunge coloro ai quali è diretta (p. 65).

⁷⁸ F. LANCHESTER, «La riforma del Regolamento della Camera dei deputati», in S. P. Panunzio (a cura di), *Seminario sulla revisione costituzionale*, Luiss, 20 marzo 1998, *Bollettino* n. 11, pp. 2-3 e p. 16.

temente sulla capacità dell'Opposizione di organizzarsi a livello parlamentare con conseguenze dirette sulla possibilità di svolgere in parlamento campagna elettorale.

Nonostante ciò, il regolamento della Camera, a partire dal 1990 si è trasformato nello strumento di adeguamento della realtà parlamentare «rispetto a una Costituzione in senso materiale mutata nell'invarianza della Costituzione in senso formale»⁷⁹.

Partecipando a definire un nuovo assetto nei rapporti tra le componenti politiche del sistema, il regolamento ha introdotto, con le contraddizioni messe in luce, una prima nozione di «opposizione» in precedenza del tutto assente. Di una «opposizione» che non può più contrattare con la maggioranza il contenuto di singoli provvedimenti, né può, in caso di sua indisponibilità, bloccare la funzionalità del parlamento con l'arma deterrente dell'ostruzionismo⁸⁰; ma, all'opposto, ha il compito di controllare l'esecutivo e presentare un diverso orientamento programmatico.

Il regolamento della Camera, garantendole visibilità e spazi d'azione parlamentare, va in questa direzione. Di più non può disporre.

Le riforme regolamentari, infatti, come scrive Bin, «possono essere decisive per risolvere i problemi della forma di governo, ma solo quando le norme costituzionali e la legislazione ordinaria abbiano già chiarito in che direzione si deve evolvere la forma di governo»⁸¹. I limiti che esso incontra nella normativa costituzionale non possono essere scavalcati se è vero, come è vero, che «al riconoscimento di un vero e proprio statuto dell'opposizione non si potrà mai giungere soltanto attraverso le novelle regolamentari, ma mediante un ben più incisivo processo di razionalizzazione delle forme di governo che non può non partire da un'organica revisione costituzionale»⁸².

Si rende allora necessaria, per definire, una volta per tutte, un compiuto modello di democrazia maggioritaria, modificare la seconda parte della Costituzione. In questo senso si è mossa la Commissione bicamerale delle riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema e istituita nel 1997, nel cui progetto conclusivo si delineava, in qualche modo, lo statuto delle opposizioni (al plurale!), rinviando ai regolamenti parlamentari la relativa disciplina⁸³.

⁷⁹ C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 204-205.

⁸⁰ Come già evidenziato in C. DECARO, «Ostruzionismo addio», in *Quaderni costituzionali*, 2, 1991, pp. 291 ss.

⁸¹ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Aa.Vv., *Il parlamento*, Padova, CEDAM, 2001, p. 108.

⁸² G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, op. cit., p. 157.

⁸³ G. TARLI BARBIERI, *Lo «statuto» dell'opposizione*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, CEDAM, 1998.

Ed in questa direzione vorrebbe muoversi, ma forse solo nelle intenzioni, anche la proposta di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione presentata dal governo nell'ottobre 2003 e approvata in prima lettura dal Senato il 27 marzo 2004. Si dice «vorrebbe» e non «vuole» perché, ad esempio, per quanto riguarda il tema qui trattato, nella proposta manca ogni riconoscimento della funzione unitaria dell'Opposizione parlamentare, non essendo certamente sufficiente il breve comma aggiunto, quasi come un inciso, ad un articolo che parla di altro e dove ci si limita a «costituzionalizzare» le riserve di argomenti e di tempo già previste (senza successo, si è visto) nei regolamenti parlamentari, senza specificare poteri, funzioni e modalità di nomina nemmeno del (presunto) Capo della/e Opposizione/i (ora al plurale, ora al singolare).

L'assenza di una (cercata) organizzazione parlamentare dell'Opposizione. – Tra le altre motivazioni che hanno, per così dire, neutralizzato gli strumenti parlamentari di cui abbiamo detto e la loro funzione esternalizzante, di visibilità esterna, c'è, certamente, quella dell'assenza di una qualsiasi forma di organizzazione dell'opposizione a livello parlamentare.

Come si è cercato di dire, in Gran Bretagna è possibile condurre la campagna elettorale in parlamento attraverso le procedure parlamentari anche perché esiste una tipizzata organizzazione dell'opposizione a livello parlamentare, lo *shadow cabinet*.

In questo paese, il «governo ombra» – riconosciuto e istituzionalizzato, sostenuto da una struttura che, seppur diversamente tra laburisti e conservatori, ha al suo vertice il leader dell'Opposizione – risponde a precise esigenze costituzionali: da un lato la necessità di assicurare sempre un governo al paese (per cui il governo ombra è “in potenza”, pronto ad assumersi responsabilità di governo effettivo), dall'altro la necessità di tenere sotto stretto controllo l'operato del governo ufficiale in modo da evitare che questo possa eccedere i propri limiti. Oltre che a queste esigenze, che corrispondono perfettamente alla natura e al ruolo rivestito in quell'ordinamento dall'Opposizione parlamentare, lo *shadow government* assolve ad un'ulteriore funzione: quella di responsabilizzare l'Opposizione ufficiale, il suo leader e le sue componenti, e, di conseguenza, di stabilizzare il governo stesso.

La traduzione nell'ordinamento italiano di tale modello è pressoché impossibile non essendoci le condizioni – politiche, sociali, giuridiche – necessarie.

Nonostante ciò, la storia politica italiana conosce (almeno) un tentativo di trasportare nel nostro sistema lo *shadow government system*. Ci si riferisce al tentativo condotto dai gruppi parlamentari del PCI e della Sinistra Indipendente nel luglio del 1989, tentativo che, nelle intenzioni del suo promotore, l'on. Achille Occhetto, segretario del PCI, avrebbe comportato il passaggio dalla «fase dell'apparente divisione maggioranza-opposizione» ad una netta differenziazione

dei due ruoli ed alla loro decisa contrapposizione⁸⁴. Questo tentativo fallì dopo appena un anno per ragioni strutturali e organizzative oltre che evidenti ragioni politiche.

Di nuovo, a pochi giorni dall'esito elettorale nel maggio del 2001, Sergio Cofferati, allora segretario del principale sindacato italiano, ha risollevato il problema dell'organizzazione parlamentare dell'Opposizione sostenendo la necessità di istituire «un governo ombra che si contrapponga in parlamento in modo rigorosissimo, e con la forza del programma presentato in campagna elettorale, al governo ufficiale»⁸⁵.

Dopo un lungo dibattito tra i diversi leader del centro-sinistra, l'assemblea dei parlamentari dell'Ulivo ha approvato, il 23 dicembre del 2002 (quindi a più di un anno e mezzo di distanza), un proprio regolamento con l'obiettivo di disciplinare il funzionamento della «coalizione parlamentare dell'Ulivo». Tre sono gli organi previsti dal regolamento, di cui due necessari ed uno eventuale: l'assemblea dei parlamentari, la conferenza dei presidenti dei gruppi aderenti alla coalizione e, non necessari, i portavoce. All'articolo 2 comma terzo si legge che «tanto le deputate e i deputati quanto le senatrici e i senatori dell'Ulivo possono eleggere propri portavoce con funzioni di coordinamento dell'attività parlamentare della coalizione». Questi ultimi, dispone il comma successivo, «operano d'intesa con la conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari dell'Ulivo». L'art. 13 comma terzo definisce le modalità di elezione: al primo turno è prevista la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto, e, se non è raggiunta, si procede a ballottaggio tra i primi due. Nulla di più si dice sui portavoce, sui loro poteri, sul rapporto con gli speculari organi dei rispettivi partiti (ogni partito ha infatti un «responsabile» per ogni materia), né sulla loro posizione all'interno del gruppo parlamentare o sugli atti (e sulle conseguenze) della loro attività, anche se all'art. 11 del Regolamento si precisa che «le posizioni per le quali c'è accordo unanime tra i presidenti dei gruppi possono essere rappresentate da un unico parlamentare» (diverso dal portavoce).

La vera innovazione di questo regolamento, in realtà, è da ritrovarsi non già nella previsione di possibili portavoce dell'Opposizione, quanto nella decisione di definire la linea politica della coalizione nelle grandi scelte parlamentari secondo la regola della maggioranza (60%), ove non sia raggiungibile l'unanimità (artt. 5 e 6). Ma il singolo o il gruppo dissenziente, si prevede, può esprimere il proprio dissenso non solo pubblicamente ma anche con il proprio voto difforme in parlamento senza che siano previste sanzioni «politiche» (art. 7).

⁸⁴ M. CARDUCCI, «Un nuovo modello di organizzazione dell'opposizione parlamentare: il governo ombra del PCI», in *Politica del diritto*, 4, 1990 e, mi sia consentito, P. L. PETRILLO, *Lo shadow government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, in *Atti del convegno su «La Costituzione inglese – The English Constitution»*, Bari 29-30 maggio 2003, Torino, Giappichelli (in corso di pubblicazione).

⁸⁵ Si legga l'intervista di Massimo Giannini pubblicata su *la Repubblica* del 28 maggio 2001 dal titolo «Ds, dopo la sconfitta, congresso vero e nuovi leader».

A livello pratico, scarsa è stata l'attuazione di tale regolamento. Non sono stati nominati i portavoce unitari né ha svolto il ruolo che avrebbe dovuto svolgere l'assemblea dei parlamentari, risultandone difficile perfino la convocazione.

Per quanto poi riguarda la formulazione di posizioni comuni, ogni qual volta la coalizione ha assunto posizioni a maggioranza, stante l'art. 7 del Regolamento, ciò che è stato presentato in parlamento (e, di conseguenza, all'esterno di esso, nel paese) non è stata la coesione della maggioranza ma, come ovvio, il dissenso della minoranza interna (si vedano le tre mozioni sulla guerra in Iraq presentate nell'aula della Camera il 3 aprile 2003 o le due presentate il 6 maggio 2004).

Il tentativo di stabilizzare l'opposizione di centro-sinistra, pur costituendo la «premessa indispensabile per rendere realistico ogni successivo passo verso la razionalizzazione di un bipolarismo davvero maturo anche sul piano delle regole istituzionali»⁸⁶, sembra essere, al momento, fallito.

La conseguenza di questo fallimento influisce drasticamente sulla possibilità per l'Opposizione di svolgere in parlamento la propria campagna elettorale. Una buona organizzazione parlamentare, infatti, accresce la visibilità presso l'opinione pubblica in quanto l'attività parlamentare è meglio coordinata e resa coerente con i fini: l'effetto che essa produce è, scrive Ieraci, quello di innalzare «il volume della protesta contro il governo e il partito al potere, al fine di influenzare l'opinione pubblica e di spingerla a schierarsi contro di essi nelle prossime elezioni politiche»⁸⁷.

Le ragioni extra-parlamentari: l'irresistibile (ed impossibile) accesso ai mezzi di comunicazione. – Oltre a ragioni di natura parlamentare, legate alle norme dei regolamenti interni alla Camera dei deputati ed al Senato ovvero alla scarsa maturazione maggioritaria della classe politica, vi sono certamente altre ragioni di natura giuridica collegate alle carenze della c.d. «legislazione di contorno».

In particolare, appare chiaro come nell'assenza di una legislazione, ad esempio, in materia di comunicazione politica ovvero di informazione parlamentare che recepisca la logica del parlamento come sede di una campagna elettorale permanente, il funzionamento di un tale sistema sia, quanto meno, difficile.

Gli strumenti parlamentari di cui abbiamo detto, infatti, anche se sfruttati pienamente, permettono all'Opposizione di essere visibile sui mezzi di comunicazione solo se questi sono liberi nella loro azione e nel loro controllo.

Il parlamento come oggetto di comunicazione dipende dai media: di conseguenza sarà necessaria una legislazione che renda trasparente e concorrenziale la proprietà ovvero il controllo e, allo stesso tempo, l'accesso dei/ai mezzi di comunicazione.

⁸⁶ G. RIZZONI, «Un nuovo tentativo di stabilizzazione dell'opposizione: lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo», in www.associazionedeicostituzionalisti.it (2003).

⁸⁷ G. IERACI, «Governo e opposizione nelle arene parlamentari», in *Quaderni di scienza politica*, 2, 2000, pp. 165- 208 ed in particolare p. 190.

In Italia, nonostante le molte leggi in materia, non è così, tanto da spingere il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ad inviare un messaggio di richiamo al parlamento⁸⁸ e la Corte costituzionale ad intervenire più volte come, di recente, con la sentenza n. 466/2002 in cui si legge che «la situazione di fatto esistente in Italia non garantisce l'attuazione del principio di pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

E la legislazione vigente in Italia non garantisce nemmeno l'accesso diretto dell'Opposizione o la parità di tempo e spazi in televisione tra governo e opposizione (e non secondo la regola tripartita governo, maggioranza, opposizione perché nei sistemi competitivi la maggioranza si identifica con il governo).

L'analisi delle normative in materia non solo sorpassa i limiti di questo lavoro ma è troppo complessa per essere anche solo accennata⁸⁹.

Si vuole, però, in questa sede, richiamare, attraverso spunti di riflessione comparata, alcune particolari carenze dell'ordinamento italiano.

In Francia, ad esempio, l'art. L167-1 del Codice elettorale dispone che l'accesso ai mezzi di comunicazione, durante la campagna per le elezioni politiche nazionali, sia diviso in due parti uguali: una per i gruppi facenti capo alla maggioranza e l'altra per i gruppi di opposizione. Il tempo spettante a ciascun partito interno alla coalizione è stabilito dai presidenti dei gruppi parlamentari o segretari di partito interessati, ed è sempre assicurato il diritto di replica dell'Opposizione entro le 24 ore successive all'intervento televisivo del governo⁹⁰.

In Gran Bretagna il *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000 e il successivo *Communication Act* del 17 luglio 2003, riassumendo norme convenzionali di rilievo costituzionale da sempre in vigore, dispongono che ogni qual volta il *premier* intervenga in Tv subito dopo, per pari tempo, interviene il Capo dell'Opposizione (esattamente come accade in parlamento!). Durante la campagna elettorale, poi, al governo e all'Opposizione ufficiale sono assegnati, sulla base di codici di deontologia televisivi⁹¹, lo stesso identico numero di minuti in televisione e le stesse identiche trasmissioni nazionali (cinque); e se una Tv vuole intervistare solo uno dei candidati deve ottenere il previo consenso degli altri candidati ovvero intervistarli tutti per un tempo pari se di maggioranza/opposizione uff-

⁸⁸ Messaggio del Presidente della Repubblica al parlamento del 23 luglio 2002 su pluralismo e imparzialità dell'informazione ai sensi dell'art. 87 2comma della Costituzione. Ugualmente si pensi al recente rinvio alle Camere del disegno di legge n. 2175 (c.d. ddl Gasparri) in tema di riassetto del sistema radio-televisivo.

⁸⁹ Obbligatorio, quanto meno, il rinvio a A. CHIMENTI, *Informazione e televisione*, Bari, Laterza, 2000 ed in particolare pp. 70 ss e P. CARETTI, *Le fonti della comunicazione in Atti del convegno su «Televisione e Costituzione»*, Ferrara 21 novembre 2003, www.unife.it/forumcostituzionale (edizione provvisoria).

⁹⁰ M. C. PONTTHOREAU, «Les droits de l'Opposition en France», in *Pouvoirs*, 108, 2003, p. 113.

⁹¹ Così per la Tv pubblica le «Producer's Guidelines» approvate nel 2000 dalla BBC e reperibili sul sito web all'indirizzo www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/values.html.

ziale. Tant'è che, qualche giorno prima delle elezioni amministrative dell'aprile 1995, la BBC decise di non mandare in onda un'intervista realizzata al primo ministro in carica, il conservatore John Major, per non violare il principio di pari opportunità a danno dei liberal democratici.

Stessa procedura viene seguita anche negli Stati Uniti d'America dove l'art. 315 del *Federal Communications Act* del 1959 dispone che tale regola venga seguita anche al di fuori del periodo elettorale e soprattutto quando un candidato sia appaia in un programma di verità nella qualità di ospite o di vero e proprio intrattenitori.

Certamente si tratta, lo abbiamo detto più volte, di diverse forme di governo, diversi sistemi elettorali e diverse culture politiche. Ma è verso questi sistemi che il nostro vuole tendere dal 1994 ed è dunque a questi sistemi che si deve guardare soprattutto quando si vorrebbe introdurre in Italia la forma di governo a «premierato forte», d'ispirazione, si fa per dire, britannica⁹².

In Italia le leggi che disciplinano l'accesso ai mezzi di comunicazione ignorano la logica competitiva maggioranza/opposizione⁹³.

Così la legge 28/2000⁹⁴ (sulla *par condicio*) che non prevede alcun meccanismo di attivazione da parte dell'Opposizione e del suo Capo. Sia in periodo elettorale che non, nessuna garanzia di accesso all'Opposizione in quanto titolare di una funzione alternativa è prevista, come (non) dispone la deliberazione del 29 ottobre 2003 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, e come è apparso del tutto evidente nella seduta del 12 novembre 2003 del Senato, quando, durante il dibattito sulla tragedia in Iraq, la televisione pubblica ha mandato in diretta televisiva solo le comunicazioni del governo e non anche quelle dell'Opposizione, e alla Camera, lo stesso giorno, sono state «oscurate» quelle dei gruppi minoritari all'Opposizione: in questi casi, oltre alle scuse formali del presidente di turno, l'Opposizione non ha alcun potere di difesa, nessuna possibilità di replicare all'eccessiva esposizione mediatica del governo.

⁹² T. E. FROSINI, «Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana», sta in *Diritto e società*, 1, 2001, pp. 93-109.

⁹³ Ugualmente i molti decreti attuati e, drammaticamente, il *Contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la Rai - Radio televisione italiana spa*, approvato con D.P.R. del 14 febbraio 2003.

⁹⁴ R. BORRELLO, «Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparative sulla legge n. 28 del 2000», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2000, pp. 635-684. La legge 28/2000, come si sa, non è certo la prima che cerca di imporre pari condizioni nell'accesso ai mezzi di comunicazione: si veda, per un quadro completo precedente all'entrata in vigore della 28/2000, il chiarissimo volume di E. BETTINELLI, *Par condicio*, Torino, Einaudi, 1995. Anche T. E. FROSINI, *Il decreto legge sulla par condicio nella forma di governo in transizione*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 323 ss.

Questo perché la legge sulla *par condicio* appiattisce tutto sui partiti tradizionali, è pervasa da una logica proporzionale⁹⁵, mettendo in moto un meccanismo di moltiplicazione dei soggetti politici⁹⁶, ignorando l'evoluzione del sistema politico italiano e la necessità di dare piena tutela all'esercizio della funzione oppositoria che non è contemplata perché non considerata elemento indefettibile del sistema.

Un fallimento (solo) momentaneo? – Immaginiamo che in Italia ci sia un compiuto sistema politico competitivo-conflittuale. E che l'Opposizione sia istituzionalizzata a livello costituzionale, e la sua funzione tipica pienamente garantita. Immaginiamo anche che questa utilizzi pienamente tutti gli strumenti parlamentari di cui è titolare in modo da fare del parlamento il centro di una continua campagna elettorale.

Bene, tutto questo basta?

Si è detto come a mediare tra l'assemblea rappresentativa e il corpo elettorale siano i mezzi di comunicazione. Sono i giornalisti parlamentari, ad esempio, che raccolgono le informazioni politiche, comunque rintracciate. Sono i giornali o le televisioni a decidere se dare spazio o no a queste informazioni.

Si pone, dunque, lo ripetiamo, un problema di trasparenza e di pluralismo nel controllo dei mass media.

In presenza di un regime mediatico non concorrenziale, infatti, la titolarità in capo all'Opposizione di strumenti parlamentari coerenti, forti, comprensibili, e la sua capacità (anche organizzativa) di sfruttarli pienamente, non sono sufficienti sia per esternalizzare l'informazione parlamentare, sia per far sì che la comunicazione prodotta in parlamento sia riprodotta al suo esterno in modo completo e obiettivo.

Bisognerà, allora, in primo luogo garantire in maniera netta l'esercizio della libertà di informazione – come più volte ricordato anche dalla Corte Costituzionale – superando ogni anomalia.

Il parlamento, nonostante il forte spostamento di poteri e competenze a vantaggio del governo (ma più in generale dell'asse maggioranza-governo) e, in ultimo, delle Autonomie locali, è chiamato *comunque* a svolgere un ruolo essenziale di moderazione degli interessi in gioco. Esso può diventare la sede privilegiata del confronto politico ed, in particolare, del conflitto – garantito nei suoi tempi e nelle sue modalità – tra maggioranza/governo e Opposizione.

Per realizzare tale obiettivo resta fondamentale una disciplina dei media non solo coerente col nuovo sistema elettorale ma soprattutto rispettosa dei principi costituzionali in vigore dal 1948. Come, infatti, è stato chiaramente osservato in dottrina (e soprattutto nella dottrina sociologica), l'indipendenza dei media dalla politica e la capacità del giornalismo di essere «pronto a denun-

⁹⁵ C. DECARO, *La best practice di Westminster: dal parlamento ai parlamenti*, relazione al convegno internazionale *La Costituzione britannica* – Bari, 29-30 maggio 2003, versione provvisoria, p. 15.

⁹⁶ R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 100.

ciare all'opinione pubblica ogni forma di *wrongdoing*, indipendentemente dalle conseguenze» e senza la paura di «ritorsioni» del potere, influisce decisamente sulla natura stessa delle assemblee rappresentative, a tal punto da caratterizzare quello che si può chiamare il parlamento «tribuna», il parlamento che assicura la *responsiveness* verso pubblici esterni e la visibilità del processo legislativo, di governo e di controllo. Il parlamento «tribuna» è la sede ideale della campagna elettorale dell'Opposizione, contrapposto al parlamento «loggia» o «corridoio» dove prevale la contrattazione e la rappresentazione riservata, mandataria, degli interessi di parte a danno della collettività: infatti «in un parlamento loggia ciò che interessa agli uomini politici non è l'uso spettacolare e tribunizio del mezzo [televivo], ma la sua funzione di *currency*, che viene certificata da piccole cerchie di persone»⁹⁷.

Il parlamento britannico riesce ad integrare i due aspetti, quello della «tribuna» e quello della «loggia», a dare forza (nel senso di rendere visibile) al progetto politico alternativo dell'Opposizione in parlamento e, contemporaneamente, a farsi rappresentante degli interessi particolaristici. Ciò è reso possibile «oltre che dall'architettura costituzionale, anche da una segmentazione e diversificazione dei canali e dei mezzi di comunicazione» che rendono libera la stampa e l'informazione in generale⁹⁸.

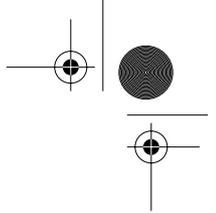
È su questo punto che alla fine si torna, perché nessun sistema politico può dirsi democratico se non è garantito il pluralismo⁹⁹.

Ugualmente il parlamento europeo che in data 21 aprile 2004 ha approvato una risoluzione (la numero 2004-0373) «sui rischi di violazione, nell'Unione europea e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione». Per il parlamento europeo «il sistema italiano presenta un'anomalia dovuta a una combinazione unica di poteri economico, politico e mediatico nelle mani di un solo uomo, l'attuale Presidente del Consiglio» (punto 60), non avendo quest'ultimo risolto il suo conflitto di interessi («bensì incrementato la sua quota di controllo societario della società Mediaset dal 48,639% al 51,023%» – punto 58). Il risultato di una tale «situazione di assenza di legalità... di fronte alla quale il concorso del legislatore ordinario e delle istituzioni preposte è risultato incapace

⁹⁷ C. MARLETTI, *Loggia e tribuna. Il parlamento nei flussi della comunicazione politica*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari «Silvano Tosi»*, n. 3, Milano, Giuffrè 1992, pp. 261 e ss ed in particolare p. 271 e p. 277.

⁹⁸ Ivi, p. 275. Si pensi al recentissimo caso Kelly che in Gran Bretagna ha contrapposto per mesi il primo ministro Tony Blair e i vertici della BBC. La soluzione dell'inchiesta Hutton non ha però convinto i più tanto che, nei sondaggi, l'opinione pubblica sembra confermare nettamente la fiducia alla televisione pubblica piuttosto che al Primo ministro (diffusamente *la Repubblica*, 8 febbraio 2004, oltre che nei giorni precedenti).

⁹⁹ V. CRISAFULLI, «La problematica della libertà d'informazione», in *Il Politico*, 1964, pp. 285-305, P. BARILE, *Libertà di informazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, e P. HABERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluralistiche e la Costituzione del pluralismo*, in M. Lucani (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Bari, Laterza, 1994, pp. 94 ss.



del ritorno ad un regime legale» (punto 61), è che in Italia «da anni risulta considerevolmente indebolito il diritto dei cittadini ad una informazione pluralista» (punto 66).

È da ritrovarsi anche in questa (vistosa) carenza la ragione che lascia il parlamento italiano lontano dal modello di parlamento «tribuna», nonostante le riforme elettorali e gli strumenti che l'ordinamento ha posto, soprattutto a livello di regolamenti parlamentari, per rivitalizzare l'assemblea.

In questo senso si può parlare di fallimento del sistema.

Eppure vogliamo pensare che sia solo una questione di tempo, di rodaggi e riallineamenti, e, in conclusione, che si tratti di un fallimento solo momentaneo.

