

L'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE

II.

IL DIBATTITO DOTTRINARIO: LA CLASSIFICAZIONE DEI TIPI DI OPPOSIZIONE

*«A ben guardare solo in una società pluralista
il dissenso è possibile: anzi non è solo possibile,
ma necessario».*

Norberto Bobbio

IL DIBATTITO DOTTRINARIO: DALLA SECONDA METÀ DEGLI ANNI CINQUANTA AGLI INIZI DEGLI ANNI OTTANTA

Se un denominatore comune si può individuare nello sviluppo delle democrazie occidentali, questo è rappresentato certamente dal riconoscimento che l'opposizione ha avuto in tali ordinamenti, trasferendo in questo modo i conflitti presenti in ogni società all'interno del Parlamento, dove attraverso il metodo dialettico è possibile giungere ad una «sintesi» dei diversi interessi contrastanti. Dirà il Kelsen ne *La Democrazia* che se

«la procedura dialettica del Parlamento ha un senso profondo ciò non può essere che di fare, in un qualunque modo, sorgere dalla tesi e dall'antitesi degli interessi politici, una sintesi»¹.

L'opposizione può essere in tal modo definita parlamentare.

¹ Cit. in Giulj, *Le statut de l'opposition en Europe*, «La Documentation française», Paris 1980, pp. 13-14 (la traduzione è nostra).

Prima di passare ad illustrare quale sia il riconoscimento e il ruolo effettivo che essa svolge all'interno dei sistemi costituzionali contemporanei, appare utile premettere una breve ricerca sullo sviluppo del dibattito politologico volto ad individuare le costanti di alcuni modelli di opposizione.

Solo di recente i politologi e gli studiosi in genere hanno iniziato ad interrogarsi in modo esplicito sul significato dell'opposizione. Datano infatti alla seconda metà degli anni Cinquanta le prime opere sull'argomento, seppur non basate su dati o ricerche empiriche — eccezion fatta per l'opera, quasi pionieristica, di Antoine Rondelet —, *L'opposition et la révolte; réflexions sur le temps présent*, Lyon, Josserand, che risale al 1871².

Già dall'analisi sommaria di questi primi lavori ci sembra di poter notare una tendenza, sviluppatasi poi nelle ricerche successive, alla diversificazione dei campi di indagine. Mentre alcuni Autori si impegnano a descrivere i tipi di opposizione che nella pratica si possono osservare, altri invece rivolgono le loro ricerche all'analisi della *natura* dell'opposizione.

I lavori che sono apparsi negli anni Sessanta sembrano confermare tale ipotesi. Risalgono infatti al 1966 due ricerche che rappresentano la prima ampia riflessione teorica su l'opposizione realizzata da Robert Dahl e Giovanni Sartori³.

² Per gli anni Cinquanta si possono ricordare, perché inerenti l'argomento in questione, le ricerche di: Bordeau, *L'évolution de la notion d'opposition*, in «Revue historique et de droit constitutionnel», 1954, p. 208; Kirchheimer, *The waning of opposition in parliamentary regimes*, in «Social Researches», XXIV, 2, 1957; Bon Valsassina, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello stato contemporaneo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1957, pp. 547 ss.; Beloff, *The leader of the opposition* in «Parliamentary Affairs», 1958, p. 155; Basso, *Natura e funzione dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano 1958, pp. 375-395.

³ I lavori più significativi apparsi negli anni Sessanta sembrano essere: Kluxen, *Opposition*, in «Staatslexikon», VI, Freiburg 1961, pp. 14 ss.; Sartori, *Opposition and Control. Problems and Prospects*, in «Government and Opposition», II, 1966, pp. 151 ss.; Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven and London 1966; Tosi, *Italy: Anty-System Opposition Within the System*, in «Government and Opposition», 1966-1967, n. 1; pp. 49-61; Wood, *Majority Vs. Opposition in the French National Assembly, 1956-1965: A Guttman Scale Analysis*, in «American Political Science Review», LXII, 1968, pp. 88-109; Ionescu and Mandariaga, *Opposition past and present*

Ma è agli inizi degli anni Settanta che le ricerche sulla teoria delle opposizioni compiono un notevole salto in avanti grazie ad uno studio di G.J. Graham jr., apparso nel 1971, e con il moltiplicarsi per tutti gli anni Settanta fino alla seconda metà degli anni Ottanta, che ci vedono protagonisti di numerose ricerche sull'argomento che, ci sembra, mantengono quel dualismo dei campi di indagine di cui sopra si è detto ⁴.

A conferma di quanto finora detto illustreremo, brevemente, i risultati a cui sono giunti Kirchheimer, Sartori, Dahl e Graham circa la classificazione dei tipi di opposizione e la natura della stessa. L'ordine seguito è quello cronologico della data di pubblicazione dei rispettivi lavori.

of a political institution, London 1968; Patterson, *The German Social Party Democratie and European Integration (1949-1952), A Study of Opposition in Foreign Affairs*, in «Repubblica», XI, 1969, pp. 539-554; Manzella, *Maggioranza e opposizione in Parlamento*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», II, 1969, pp. 43-61; Hereth, *Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik, Deutschland*, München und Wien 1969; Shils, *Opposition in the New States of Asia and Africa*, in «Government and Opposition», 2, 1965-1966; Shapiro, *Opposition and Dissent in the Communist One - Party State*, in «Government and Opposition», 1967, pp. 183 ss.

⁴ Per gli anni Settanta fino ai nostri giorni si possono menzionare: Graham, *Consenso e opposizione: una tipologia*, in «Rivista italiana di scienza politica», I, 1971, pp. 92 ss.; Macridis, *Oppositions in France: An Interpretation*, in «Government and Opposition», VIII, 1972, pp. 166-185; Bonella Decaro, *Parlamento e sue componenti: maggioranza e opposizione nel sistema pluralistico italiano*, in «Rassegna parlamentare», 1972, p. 9; Milnor et Franklin, *Le rôle de l'opposition, fécond ou sterile*, in «Revue politique et parlementaire», décembre 1973; De Vergottini, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano 1973; Dahl (a cura di), *Regimes and Oppositions*, New Haven-London 1973; Cazzola, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, Milano 1974; Giulj, *L'idée d'un statut de l'opposition en France*, Paris 1974; Punnet, *Front bench opposition: the role of the leader of the opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British politics*, London 1973; Friedrich, *Opposition in deutschen Bundestag: Phasen Oppositionellen Verhalten 1949 bis 1972*, in «Zeitschrift für Parlamentsfragen», 1973 (3); Kaltefleiter, *Oppositionsstrategie im parlamentarischen System*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», 31, 1973; AA. VV., *Dal dissenso all'opposizione. Documenti e testimonianze della nuova opposizione nei paesi dell'est (1976-1977)*, Roma 1977; Roehrsen, *L'opposizione oggi*, in «Politica del diritto», 1977, pp. 399 ss.; Laufer, *Der Bundesrat als Instrument der Opposition*, in «Zeitschrift für Parlamentsfragen», I, 1978; Giulj, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980; Panebianco, *Modelli*

MODELLI DI OPPOSIZIONE: IN PARTICOLARE
LA TIPOLOGIA PROPOSTA DA OTTO KIRCHHEIMER

Analizzando la trasformazione dell'opposizione nei regimi parlamentari il Kirchheimer costata che essa ha favorito l'evolversi del partito politico come mezzo (strumento) per l'esercizio delle funzioni sia governative che dell'opposizione.

L'operare però delle istituzioni parlamentari contemporanee, in una struttura che l'Autore definisce come «democrazia di massa»⁵, comporta che tutti i partiti, siano essi della maggioranza come dell'opposizione, mostrino la tendenza a formulare i medesimi obbiettivi, soprattutto in campo economico⁶, di modo che la divisione tra maggioranza e opposizione in seguito a tale comunanza di obbiettivi viene a perdere la sua reale consistenza.

Non ci sembra però di poter condividere pienamente tale argomentazione soprattutto tenendo conto della constatazione che l'Autore sviluppa la sua teoria prendendo a modello l'evoluzione del Partito Socialista Tedesco come verificatasi nella Germania del dopoguerra; quindi un modello particolare e non sempre estensibile ad altri ordinamenti.

Egli ci presenta comunque tre modelli di opposizione politica che definisce come: 1) «opposizione classica», 2) «opposizione di principio» e opposizione che, inserendosi in un modello in cui il governo stipula accordi con le diverse organizzazioni politiche che operano nelle strutture delle istituzioni parlamentari, può essere definita come: 3) «saltuaria» o «compromissoria»⁷.

di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici, Bologna 1984; cf. i capp. 5-6 su: «I partiti di opposizione».

⁵ Kirchheimer, *The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes*, in *Legislative behavior. A reader in theory on research*, edited by John C. Wahlke, The free Press of Glencoe, 1959, p. 43.

⁶ Cf. Kirchheimer, *op. cit.*, p. 44.

⁷ *Ibid.*, p. 43. La denominazione del terzo modello come «opposizione saltuaria» è di Cazzola, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano. Dal Centrisimo al Centro-sinistra: il sistema della crisi*, Milano 1974, p. 4. La denominazione di «opposizione compromissoria» invece è nostra.

L'opposizione classica è quella che si è sviluppata nella prassi Inglese del XVIII secolo sotto un regime di governo parlamentare. Essa presuppone un accordo costante tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione non solo a livello sociale e di obbiettivi economici ma anche nel campo della politica estera, dove l'esigenza di dover adottare decisioni che richiedono cambiamenti molto gravi in tempi brevi può comportare che non vi sia la possibilità di sviluppare una preventiva discussione parlamentare; tutto ciò «presuppone una completa e incrollabile convinzione nella sincerità della maggioranza»⁸.

Nel rispetto di queste condizioni, i rispettivi ruoli di maggioranza e di opposizione sono chiaramente definiti: l'opposizione, quale «continua critica», cercherà di ottenere dal governo il maggior numero di concessioni possibili e allo stesso tempo di forzare dei cambiamenti di politica; come «alternativa governativa» i suoi sforzi saranno diretti a convincere l'opinione pubblica della necessità di giungere ad un rapido cambiamento del quadro politico attraverso il processo elettorale. Il governo ha naturalmente il dovere di dare all'opposizione piena opportunità perché essa possa svolgere le sue funzioni pur rimanendo indiscusso che esso, in quanto designato da una decisione popolare in un contesto interpartitico, rimane l'arbitro finale del destino politico della nazione anche se l'opposizione può essere chiamata «il motore ausiliare del governo»⁹.

L'opposizione di principio è quella che è stata posta in essere dal socialismo europeo degli anni 1880, 1890 e del 1900 e dai partiti totalitari nel dopoguerra.

L'opposizione di principio, richiedendo la pienezza del potere politico e potendo — a volte — non avere mai la concreta possibilità di bloccare le decisioni politiche della maggioranza e postulando infine la inutilità dell'intero gioco parlamentare, può fortemente minacciare l'esistenza stessa dei partiti parlamentari, in modo da costringerli a deviare dai ruoli del gioco

⁸ Kirchheimer, *op. cit.*, p. 44.

⁹ *Ibid.*, p. 45.

parlamentare forzandoli ad accordi con le altre forze politiche e causando — al limite — l'abdicazione di alcuni poteri nelle mani di altre istituzioni, come l'esercito, la polizia e la burocrazia ¹⁰.

È evidente la differenza che corre fra tale tipo di opposizione e quella che si è definita come opposizione parlamentare in senso classico. Quest'ultimo infatti mantiene sempre la reale possibilità di costituirsi come alternativa governativa, assicurando alla nuova opposizione gli stessi privilegi di cui essa stessa aveva goduto. Una opposizione di principio limita invece la possibilità di cambiamenti politici minacciando l'esistenza degli altri partiti ¹¹.

Il terzo tipo di opposizione che il Kirchheimer ci presenta è quella che abbiamo definita come «saltuaria» o «compromissoria» e che si identifica con la eliminazione della maggiore opposizione politica attraverso accordi che il governo stipula con le altre organizzazioni politiche presenti in Parlamento ¹².

L'Autore avverte però che non intende riferirsi alle ipotesi dei governi nazionali o di unità nazionale o di guerra nei periodi di crisi (governi comunque originati da eventi eccezionali), quanto piuttosto al venir meno della relazione governo-opposizione nell'Austria a lui contemporanea.

In seguito a questi accordi, se un partito è costretto ad accettare un compromesso che lo metterebbe troppo in cattiva luce presso il suo elettorato può sempre manifestare le sue proteste in sede parlamentare ed extraparlamentare per riacquistare la fiducia del proprio elettorato. Gli stessi austriaci hanno definito questo genere di opposizione come *Bereichsopposition*, cioè una opposizione che si svolge pur sempre nell'ambito dell'accordo concluso con gli altri partiti ¹³.

L'obiezione fondamentale che viene mossa a tale tipo di opposizione è che essa comporta il venir meno delle funzioni

¹⁰ *Ibid.*, p. 45.

¹¹ *Ibid.*, p. 46.

¹² *Ibid.*, p. 46.

¹³ *Ibid.*, p. 47.

di controllo, poiché ogni partito legato all'altro dall'accordo concluso può avere interesse a coprire le eventuali insufficienze o corruzioni del suo *partner*.

Questa la tipologia presentata dal Kirchheimer, che in realtà più che elaborare dei modelli di opposizione ci fornisce una panoramica delle forme storiche che l'opposizione politica ha assunto nei regimi parlamentari europei. Qui sta il suo limite.

LA TIPOLOGIA PROPOSTA DA GIOVANNI SARTORI

Sartori, come Kirchheimer, ci fornisce una tipologia dei modelli di opposizione tratta da quanto la storia parlamentare ha mostrato; tuttavia il suo lavoro si basa su una maggior quantità di dati e ricerche rispetto a quello del secondo Autore.

Per il Sartori due sono le principali forme di opposizione: *l'opposizione costituzionale* e *l'opposizione non costituzionale*; la prima a sua volta può ulteriormente distinguersi in *opposizione costituzionale responsabile* e in *opposizione costituzionale non responsabile* ¹⁴.

Esaminiamo separatamente (e brevemente) i singoli tipi.

L'opposizione costituzionale presuppone che fra le diverse forze politiche presenti in Parlamento vi sia, sui punti fondamentali, un'ampia quota di consenso, quasi un *idem sentire*. Quindi «l'opposizione deve opporsi ma non fare dell'ostruzionismo, deve essere costruttiva, non distruttiva» ¹⁵. Essa è in definitiva il risultato di quel processo storico di — usando l'espressione di Benjamin Constant — «costituzionalizzazione» della politica che ha dato luogo alla pratica di opposizione verificatasi nel corso del XIX secolo. L'oppositore non è perciò più visto come un *hostis* ¹⁶.

Se il sistema politico considerato consente una possibilità

¹⁴ Sartori, *Opposition and Control. Problems and Prospects*, in «Government and Opposition», II, 1966, pp. 151 ss.

¹⁵ Sartori, *op. cit.*

¹⁶ Cf. Cazzola, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, cit., p. 5.

reale di alternanza al potere, avremo allora una *opposizione costituzionale responsabile*. È nei sistemi bipartitici che si verifica la possibilità di una rotazione del potere. Si ha un «formato bipartitico ogni qualvolta l'esistenza di terzi partiti non impedisce ai due partiti maggiori di governare senza l'ausilio di coalizioni»¹⁷.

In questo sistema, poiché la probabilità che il partito all'opposizione sostituisca il partito al governo è una «probabilità credibile»¹⁸, l'opposizione diviene «responsabile», perché sa che un giorno potrà essere chiamata — come governo — a rispondere all'elettorato delle promesse che aveva avanzato nel periodo in cui era all'opposizione.

Se l'alternativa al governo diviene invece un'aspettativa non credibile, l'opposizione è portata a promettere molto, presentando delle proposte di difficile attuazione ben sapendo che la responsabilità di divenire maggioranza è alquanto labile e che quindi verosimilmente non sarà chiamata a dar conto del suo comportamento; questa opposizione può definirsi come *non responsabile*.

L'altro tipo di opposizione individuato dal Sartori è definita come *opposizione non costituzionale*; essa si verificherebbe in quei sistemi politici in cui manca ogni accordo sui principi fondamentali.

Tale ipotesi si verifica in un sistema caratterizzato da un «pluralismo estremo e polarizzato» che origina una opposizione antisistema in quanto essa «non cambierebbe — potendo — il governo, ma il sistema di governo»¹⁹.

Mentre il «sistema partitico — come scrive Almond — aggrega interessi e li trasforma in un numero relativamente piccolo di alternative politiche generali»²⁰, l'*opposizione non*

¹⁷ Sartori, *Tipologia dei sistemi di partito*, in «Quaderni di sociologia», XVII, 1968, pp. 187 ss.; riprodotto in Fisichella, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna 1972, p. 201. Noi citeremo da questo secondo libro.

¹⁸ Sartori, *op. cit.*, p. 202.

¹⁹ Sartori, *op. cit.*, p. 203.

²⁰ Almond, *Sistemi partitici e gruppi di pressione*, in *Antologia di scienza politica*, a cura di Sartori, Bologna 1980, p. 228. Peraltro la nozione di

costituzionale o *antisistema* rifiuta proprio il sistema politico e si può permettere di fare ampie promesse che potranno essere realizzate però solo nel diverso sistema che essa propone.

Questo tipo di opposizione può portare anche al crollo di un regime democratico poiché, secondo il Linz:

«Problemi insolubili, una *opposizione sleale* pronta a servirsene per sfidare il regime, il processo di decadenza dell'autenticità democratica tra i partiti sostenitori del regime, la perdita di efficacia e di efficienza, particolarmente di fronte ad una *opposizione violenta*, e infine della legittimità, portano ad uno stadio finale caratterizzato da un sentimento diffuso che qualcosa deve essere fatto, e da una tensione generalizzata, che si riflettono in una maggior politicizzazione»²¹.

I modelli di opposizione elaborati dal Sartori risultano essere dunque strettamente relazionati al tipo di sistema politico concretamente considerato e alla possibilità che esso permetta un'alternanza al potere o meno. Una tipologia dell'opposizione dovrà allora necessariamente tener conto anche del tipo di sistema elettorale adottato e della sua influenza esercitata sul sistema partitico²².

«interesse» è adottata dagli studiosi di scienza politica non senza una certa perplessità. Da un lato si ritiene infatti che «o la sua connotazione è troppo stretta e unilaterale, oppure diventa del tutto indefinita e troppo estesa» — così Sartori in *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, ne «Il Mulino», VIII, 1959, p. 15. Altri invece ritengono che «un interesse è un modello di domande e di aspettative che sostengono tali domande»: così Lasswell e Kaplan, *Potere e società*, Milano 1979, p. 37.

²¹ Linz con Farnetti e Ranier Lepsius, *La caduta dei regimi democratici*, Bologna 1981, p. 159.

²² Cf. Sartori, *Ingegneria Politica e Sistemi Elettorali*, nel volume, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, Milano 1982, pp. 97-128. Dello stesso Autore cf. *Le «leggi» sulla influenza dei sistemi elettorali*, in «Rivista italiana di scienza politica», a. XIV, n. 1, aprile 1984, ricavato da *The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?*, in Grofman e Lijphart (a cura di), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York 1984.

LA TIPOLOGIA PROPOSTA DA ROBERT A. DAHL

Con il partito politico in opposizione, quale noi oggi lo conosciamo, una precisa linea divisoria è segnata rispetto alle più antiche forme di opposizione, giacché era inconcepibile, come osservava il Dahl, che nell'ambito del sistema politico potesse esistere un gruppo *legalmente* organizzato non solo per opporsi e criticare ma anche per sconfiggere i detentori del potere. L'affermarsi di tale sistema per il confronto politico costituisce per l'Autore una delle «più importanti ed inaspettate scoperte sociali fatte dall'uomo»²³.

Dahl, constatato che non è possibile nelle democrazie occidentali individuare un particolare modello di opposizione che prevalga nettamente sugli altri, elabora un sistema di classificazione enumerando sei elementi fondamentali su cui costruire una teoria dei modelli di opposizione. È bene tenere presente comunque che questi elementi sono tratti dall'analisi sulle differenze riscontrate nei modelli di opposizione dei dieci Paesi che l'Autore ha esaminato: Gran Bretagna, Stati Uniti, Norvegia, Svezia, Belgio, Olanda, Germania, Austria, Francia e Italia.

I sei profili fondamentali in cui le opposizioni differiscono, e che costituiscono altrettanti criteri per misurare il grado di democrazia in vigore nel sistema, sono (citiamo testualmente):

- 1) La coesione o concentrazione organizzativa degli oppositori;
- 2) la competitività dell'opposizione;
- 3) il luogo o ambiente di scontro fra opposizione e governo;
- 4) la identificabilità dell'opposizione;
- 5) gli scopi dell'opposizione;
- 6) le strategie dell'opposizione.

²³ Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven 1966, p. 322. Un estratto di tale lavoro col titolo *Ruolo e avvenire dell'opposizione*, è contenuto in Fisichella, *ult. op. cit.*, pp. 242-263: in questo paragrafo citeremo da tale libro.

Il Dahl, dall'analisi dei sistemi politici dei Paesi considerati, rileva come in una situazione di bipartitismo più facilmente si verifichi un più alto grado di concentrazione o coesione dell'opposizione che in un sistema di pluripartitismo. In un sistema a partito unico l'opposizione invece, impossibilitata a manifestarsi all'esterno, tenderà ad acquisire spazio proprio all'interno del partito.

All'interno di uno stesso partito, poi, si possono avere diversi livelli di coesione determinati dal numero delle fazioni e dei concorrenti in lotta fra di loro per la ricerca della *leadership*.

Anche il secondo elemento — la competitività dell'opposizione — si presenta diversamente a seconda che si operi in un sistema di bipartitismo o in un sistema pluripartitico.

Nella prima ipotesi, maggiore risulterà il grado di competitività quanto più alto sarà il grado di coesione dei partiti; tuttavia,

«se una società è polarizzata in due campi altamente antagonisti, il sistema a due partiti può, sopprimendo il centro mediatore, acuire l'intensità dei conflitti»²⁴.

Nel secondo caso, invece, tanto più basso risulterà il grado di competitività quanto più basso sarà il grado di coesione e concentrazione dei partiti di opposizione, dando così luogo ad accordi di coalizione.

Il terzo punto — la individuazione del luogo dove si attua lo scontro tra governo e opposizione — risulta essere di particolare importanza. Pur essendo questo rappresentato fondamentalmente dal Parlamento e dalle elezioni, Dahl sottolinea che «molte decisioni importanti non sono prese in parlamento» attenuandosi così l'importanza di quest'ultimo a tal punto che può parlarsi di «declino dei parlamenti».

L'importanza, ad esempio, degli enti pubblici e degli enti locali nella formazione del momento decisionale o l'accresciuto potere di un esecutivo di natura plebiscitaria in molte democrazie occidentali (fra l'altro nella V Repubblica Francese, in Gran Bretagna, Norvegia, Svezia, Austria e negli Stati Uniti), l'evoluzio-

²⁴ Dahl, *op. cit.*, p. 255.

ne della contrattazione nazionale fra datori di lavoro sindacati ed altri centri di interesse, rappresentano la dimostrazione di una tendenza a spostare il luogo della decisione fuori del Parlamento. Perciò

«nella misura in cui un'opposizione si limita alle elezioni e all'azione parlamentare, essa può essere forte negli scontri di poca importanza e debole o addirittura assente quando si devono prendere decisioni-chiave» ²⁵.

La identificabilità dell'opposizione — quarto elemento — dipende invece dalla possibile combinazione dei primi tre elementi. Una opposizione caratterizzata da un alto grado di coesione e concentrazione tale da renderla estremamente competitiva nei confronti della maggioranza è chiaramente identificabile (come ad esempio nel modello classico inglese). Quando non esiste invece una precisa linea di demarcazione fra la maggioranza e l'opposizione, esistendo dei rapporti di cooperazione, ci si trova di fronte a quella che viene definita opposizione «trasformatrice» in contrapposizione a quella reale (differentemente, ad esempio, negli Stati Uniti e in Italia), potendo il dissenso nei confronti della politica governativa passare non solo per il gruppo di minoranza ma anche, in parte, per quello di maggioranza.

Gli scopi e le strategie dell'opposizione — il quinto e il sesto elemento analizzato da Dahl — sono infine tra loro strettamente relazionati. Gli obiettivi che l'opposizione si prefigge di conseguire possono infatti riguardare sia il tentativo di giungere ad un cambiamento delle persone che compongono il governo originando così una *opposizione non strutturale*, sia la modifica della politica governativa su punti specifici e qualificanti per cui abbiamo una *opposizione strutturale limitata*; può avere infine come obbiettivo quello di provocare una modifica delle strutture del sistema politico o delle sue strutture socio-economiche dando forma ad una *opposizione estremamente strutturale*.

La scelta di una determinata strategia da parte dell'opposizione sarà ovviamente influenzata dagli obbiettivi che la stessa si

²⁵ *Ibid.*, p. 256.

prefigge di conseguire dopo aver individuato i punti del sistema politico su cui intende intervenire — tenendo noi comunque presente che la politica dell'opposizione, in ultima istanza, può essere fatta rientrare sempre in un comportamento tendente ad una posizione conservatrice, riformista o rivoluzionaria.

Questa, in sintesi, la tipologia presentata da Dahl, che, pur fornendo una serie di elementi che consentono di analizzare il fenomeno oppositorio in una maniera più ampia di quanto fino ad allora fatto, presenta tuttavia il limite di trascurare quel tipo di opposizione sociale ed extrapartitica quale si è andata evolvendo soprattutto dal 1968 in poi, negli anni della contestazione giovanile e no. Per l'Autore, infatti, le differenze dei modelli di opposizione

«dipenderanno sempre meno dalle differenze che si riscontrano nelle caratteristiche sociali ed economiche» ²⁶.

LA TIPOLOGIA PROPOSTA DA GEORGE J. GRAHAM JR.

Il contributo di Graham, il più recente di quelli fin qui esaminati, si basa su una tipologia dei modelli di opposizione formulata in base al grado di consenso capace di incorporare la contestazione.

Il consenso viene definito come quello «stato di consonanza» che riesce a promuovere la coesione sociale in un determinato sistema; l'opposizione invece è rappresentata da quell'«attività di sfida» verso il governo che quella coesione sociale tenta di tutelare. Perciò è possibile rilevare in ogni processo governativo una dicotomia tra

«il ruolo del governo, il cui scopo può essere definito il mantenimento del consenso, e quello dell'opposizione, il cui scopo è di contestare la percezione governativa del consenso» ²⁷.

²⁶ *Ibid.*, p. 262.

²⁷ Graham, *Consenso e opposizione: una tipologia*, in «Rivista italiana di scienza politica», I, 1971, p. 95.

Dipendendo la legittimità di un'azione dal suo sostegno consensuale, l'Autore evidenzia la relazione che esiste tra i concetti di «legittimità» e «opposizione» e quello di consenso. Il governo, infatti, se vuole conservare la sua legittimità²⁸ deve agire entro quei fini che sono condivisi dai membri del sistema, secondo quelle regole del gioco che sono dagli stessi accettate, e operare scelte politiche che risultino accettabili alla popolazione. Il tipo di opposizione posto in essere dipenderà così dal fatto che le sue azioni vengano considerate legittime oppure no.

Si tratta di «relazioni dinamiche», stante la continua evoluzione dei punti di consenso in una società²⁹.

Proprio in base alle dimensioni del consenso (misurato su tre diversi livelli: Fini astratti, Regole del Gioco e *Outputs* del Sistema) e alle relative forme di legittimità, l'Autore distingue otto tipi di opposizioni, presentati nella FIGURA 1, dove le dimensioni del consenso sono valutate essenzialmente mediante sondaggi di opinione³⁰.

FIGURA 1

Dimensioni del Consenso	A	B	C	D	E	F	G	H (*)
Fini astratti	X	X	X	X	—	—	—	—
Regole del gioco	X	X	—	—	X	X	—	—
<i>Outputs</i> del Sistema	X	—	X	—	X	—	X	—

(*) A: Opposizione Intrapartitica

B: Opposizione Costituzionale

C: Opposizione di Metodo

D: Opposizione di Coscienza

E: Opposizione Ideologica

F: Opposizione Finalistica

G: Opposizione Simbiotica

H: Opposizione Anomica

²⁸ *Ibid.*, pp. 96-103.

²⁹ *Ibid.*, p. 108.

³⁰ *Ibid.*, la figura è a p. 109.

La tipologia del Graham è perciò la seguente:

A) *Opposizione Intrapartitica*, quella opposizione cioè che agisce completamente all'interno dei valori condivisi e che accetta come giuste anche le scelte politiche del governo.

B) *Opposizione Costituzionale*, quella che opera come opposizione relativamente alle politiche che sono state attuate, pur accettando le norme generali sui fini e sugli strumenti di decisione.

C) *Opposizione di Metodo*, quella che condivide i fini della società, ma reputa che gli strumenti decisionali non siano adeguati, e ciononostante può essere d'accordo con la politica del governo.

D) *Opposizione di Coscienza*, cioè quella opposizione che è insoddisfatta anche di questa politica.

E) *Opposizione Ideologica*, quella che è d'accordo sugli strumenti di decisione, ma dissente circa il giusto orientamento finalistico o ideologico di una società, e può tuttavia accettarne la politica.

F) *Opposizione Finalistica*, quella opposizione che trova inaccettabile anche tale politica.

G) *Opposizione Simbiotica*, fatta da quei gruppi che considerano tanto i valori che gli strumenti di decisione di una società inaccettabili e sostengono comunque politiche specifiche.

H) *Opposizione Anomica*, di quei gruppi che non appoggiano nemmeno tali politiche. Questa opposizione «rappresenta la via più probabile verso un'opposizione rivoluzionaria»³¹.

Il Graham distingue infine i modelli di opposizione così individuati in «tre classi generali», a seconda dello stile di attività e dell'intensità dei membri del gruppo di opposizione.

I modelli A, B, C ed E rientrano nelle «opposizioni legittime», in quanto caratterizzate dall'agire in conformità alle forme istituzionalizzate dell'agire politico. I tipi D, F, G e H invece rientrano nella seconda classe, denominata «gruppi di contestazione», a meno che non tentino di mutare il consenso sociale

³¹ *Ibid.*, p. 110.

modificando le regole del gioco e rientrando quindi nella terza classe, o nei «gruppi rivoluzionari»³².

Con l'analisi dei modelli di opposizione elaborati da Dahl si conclude questa parte della nostra indagine che ha evidenziato, sommariamente, l'evolversi delle ricerche intorno alla teoria delle opposizioni, risultando peraltro confermata quella diversità di orientamento nelle ricerche che può farsi risalire a due diverse scuole di pensiero, tesa: *l'una a descrivere* i diversi possibili tipi di opposizione, *l'altra a indagare* la natura dell'opposizione.

Possiamo ricordare in tal senso, in chiusura, gli ulteriori contributi — per il secondo orientamento — di Georges Burdeau, per il quale maggioranza e opposizione formano una «coppia» da cui i meccanismi istituzionali ricevono energia politica per attivarsi³³; per L. Shapiro, invece,

«le rivoluzioni non divengono necessarie che nel caso in cui un regime non è riuscito ad integrare l'opposizione, non le ha fornito uno sbocco e non l'ha riconosciuta come un ingranaggio del processo politico»³⁴.

La natura dell'opposizione, invece, per Ghita Ionescu e Isabel de Mandariaga è doppia, rappresentando contestualmente un fenomeno naturale e culturale quale «forma più elaborata e più istituzionalizzata del conflitto politico»³⁵. La necessità dell'opposizione giustificata dalla funzione che essa svolge nel sistema politico è infine sottolineata da Marcel Prelot, in quanto essa costituisce la legalizzazione e la legittimazione della contestazione³⁶.

Per la ricerca sulla classificazione dei tipi di opposizione vanno invece ricordati anche Juan Badia, per il quale «le mille

³² *Ibid.*, p. 111.

³³ Bordeau, *L'évolution de la notion d'opposition*, in «Revue historique et de droit constitutionnel», 1954. Per questo Autore e per gli altri successivamente indicati cf. Giulj, *op. cit.*, pp. 14 ss.

³⁴ Shapiro, *Government and opposition*, vol. I, ottobre 1965.

³⁵ Ionescu - Mandariaga, *Opposition, past and present of a political institution*, Watts, London 1968.

³⁶ Prelot, *Sociologie politique*, Paris 1973.

forme concrete che l'opposizione può ricoprire» sono determinate dall'atteggiamento assunto dal governo nei confronti della contestazione³⁷; e il contributo di Barbara MacLenhan che tenta di dimostrare che la stabilità del regime non è messa in pericolo dall'esistenza di una forza di opposizione e che essa appare invece come

«una funzione della stabilità politica, della produzione politica, della paura della repressione e della capacità di un regime a mettere in atto le sanzioni politiche»³⁸.

Fin qui, alquanto schematicamente, abbiamo ripercorso le tappe conseguite dalla funzione di opposizione nel suo evolversi nel tempo indagando come ciò sia storicamente avvenuto e individuando le basi teoriche che hanno permesso una sua estensione anche spaziale o geografica, che adesso ci accingiamo ad esaminare.

UN APPROCCIO METODOLOGICO: IL METODO STORICO COMPARATO

Prima di concludere, però, la breve ricognizione sin qui svolta circa lo sviluppo del dibattito politologico che sull'argomento ha appassionato gli studiosi negli ultimi decenni, è necessario far menzione di come il reale atteggiarsi delle minoranze di opposizione all'interno del Parlamento e, quindi, il grado di partecipazione alla formulazione delle politiche governative, sarà caratterizzato, in via preliminare, proprio dallo specifico modo di formazione e composizione dell'Assemblea stessa.

Occorre, cioè, mettere in evidenza le *correlazioni* esistenti tra *sistema elettorale*, *sistema partitico* e *organizzazione parlamentare*.

³⁷ Badia, *En torno a una teoria de la oposicion en el sistema democratico liberal*, Instituto de estudios politicos, Madrid 1970.

³⁸ MacLenhan, *Political opposition and dissent*, New York and London 1973.

Il sistema elettorale infatti può essere tale da penalizzare le minoranze o di assicurarne, al contrario, una equa rappresentanza; è la legislazione elettorale che condiziona quindi in modo rilevante il diverso atteggiarsi del rapporto maggioranza-opposizione e il ruolo che quest'ultima assume in Assemblea e nei confronti dell'indirizzo governativo.

Così, a seconda se si voglia privilegiare il momento decisionale o, invece, rappresentativo delle Assemblee, ci si orienterà verso un criterio maggioritario o proporzionale nella valutazione dei voti espressi.

Il *criterio proporzionale*, in genere, comporta una equa rappresentanza delle minoranze assicurando una più o meno perfetta corrispondenza fra percentuale dei voti ottenuti e rappresentanza parlamentare. Lo stesso obbiettivo di tutela dei gruppi minoritari può essere ottenuto però anche attraverso l'adozione di altri sistemi ³⁹ come, ad esempio, quello del *voto limitato* o del *voto cumulativo*.

Con il primo, ogni elettore dispone di un numero di voti inferiore al numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e per essere eletti è sufficiente la maggioranza relativa. Quest'ultima permette di essere eletti anche nel sistema del voto cumulativo, dove però l'elettore ha la facoltà di attribuire tutti i suoi voti — tanti quanti sono i seggi assegnati al collegio — ad un unico candidato ⁴⁰.

I *sistemi maggioritari* tendono invece ad assicurare una rappresentanza stabile della sola maggioranza, essendo diretti a rafforzare il ruolo decisionale dell'Assemblea e dell'Esecutivo.

Il numero dei sistemi elettorali è però talmente elevato (Ferdinand Hermens, considerando solo i sistemi che si ispirava-

³⁹ Cf., al riguardo, Furlani, voce «Elettorali, sistemi», *Novissimo digesto italiano*, Torino 1960, p. 440. Vedi anche: Marotta, voce «Sistemi elettorali», in *Dizionario di politica*, a cura di Bobbio e Matteucci, Torino 1976, p. 938.

⁴⁰ Cf. Fisichella, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna 1982, pp. 154-155; De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1981, p. 177.

no alla rappresentanza proporzionale, ne aveva classificati circa trecento, ancor prima degli eventi bellici del 1914-1918)⁴¹ che non permette di affermare che un sistema elettorale sia in assoluto migliore di un altro.

La bontà di un sistema elettorale e il suo potenziale proporzionalistico (o di rafforzamento della maggioranza) vanno allora misurati e confrontati sulla base di dati e osservazioni empiriche, inserendolo cioè negli assetti costituzionali e istituzionali di un determinato Paese e confrontandolo con la sua cultura socio-politica.

È un'analisi che va condotta in base ad una specifica metodologia che consiste tanto nell'esaminare i sistemi elettorali dei singoli Paesi alla luce delle vicende storiche — e quindi reali — di cui esse sono effetto e causa ad un tempo, quanto nell'analisi comparativa che sostituisce, nella scienza politica, quello che in altre è il valore della sperimentazione.

È quanto proponiamo di indicare con la formula *metodo storico-comparato*.

Un'analisi metodologica così impostata permette di non accostarsi ad un qualsiasi sistema elettorale come a un *quid* di preformato rispetto al sistema politico di cui esso è causa, ma accentua il momento pratico della sua attuazione. E questo rappresenta un risultato di notevole importanza se si pensa a come la modifica del sistema elettorale è sempre più vista come strumento di ingegneria politica (attuale il dibattito in Italia), e pericoli di mera recezione di sistemi diversi sono sempre presenti. Un sistema elettorale, infatti, può risultare eccellente in un Paese ma lo può essere di meno o addirittura controproducente in un altro. È evidente però che molto dipende da quali sono i fini che si vogliono conseguire: ma noi qui stiamo discutendo di sistemi elettorali e ruolo delle opposizioni ed è quindi in tal senso che va inteso quanto sopra detto.

⁴¹ Hermens, *Europe between Democracy and Anarchy*, Indiana, Notre-Dame 1951, p. 8; cit. da Fisichella, *Elezioni e democrazia*, cit., p. 151.

Il *metodo storico-comparato* evita così che il momento teoretico prenda il sopravvento su quello pratico. E non sempre questo pericolo, ci sembra, è avvertito dalla dottrina.

La individuazione, conoscenza e interpretazione dei *fatti* divengono così *l'oggetto del metodo storico*; fatti che, attraverso la lezione comparativa, anch'essa studiata «storicamente», acquistano un significato nuovo sì da poter parlare correttamente di *leggi* circa l'influenza dei sistemi elettorali. Così il Sartori, ad esempio, sostiene che «le scienze morali oramai abbondano di ipotesi che possono essere riformulate sotto forma di leggi» e analizza, al riguardo, le formulazioni sull'influenza dei sistemi elettorali del Duverger e gli studi di Douglas Rae e William Riker ⁴².

Questa apparente digressione ci è servita per mettere in chiaro come, secondo noi, va metodologicamente impostata una corretta analisi delle *correlazioni* (o leggi?) *tra sistema elettorale e funzione d'opposizione*.

Ma una tale indagine esula, per il momento, dal discorso che qui andiamo sinteticamente svolgendo. Per una migliore comprensione di quanto siamo andati finora dicendo ci limiteremo, difatti, a prendere in considerazione unicamente due sistemi costituzionali — quello inglese e quello italiano — rappresentativi di altrettante forme diverse di sistematizzazione della funzione di opposizione.

Sarà il diritto positivo, nel suo momento attuativo, l'oggetto di questa indagine.

ALESSANDRO IZZI

⁴² Sartori, *Le leggi sulla influenza dei sistemi elettorali*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1, aprile 1984, pp. 3-40.