

## L'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE

### III.

#### DUE MODELLI EMPIRICI: ITALIA E GRAN BRETAGNA. IL FONDAMENTO ULTIMO DELL'OPPOSIZIONE

*«In nessun paese del mondo il metodo democratico può perdurare senza diventare un costume. Ma può diventare un costume senza il riconoscimento della fratellanza che unisce tutti gli uomini in un comune destino?».*

Norberto Bobbio

#### I) ITALIA

##### *L'art. 49 della Costituzione e il riconoscimento del pluripartitismo*

Nell'ordinamento costituzionale italiano manca una disciplina formale della natura e della funzione dell'opposizione<sup>1</sup>.

La mancata istituzionalizzazione della stessa ha portato ad un suo *riconoscimento «indiretto»*, attraverso cioè norme poste a tutela della minoranza e, in genere, attraverso la adozione di una serie di limiti al potere decisionale della maggioranza e dotando il Parlamento, e in particolare i gruppi parlamentari, di quegli strumenti necessari per esercitare la funzione di controllo nei confronti dell'attività governativa.

Nel nostro ordinamento, la tutela dell'opposizione passa quindi attraverso il riconoscimento giuridico della nozione «neutra» del gruppo parlamentare e della minoranza in genere sorretti

<sup>1</sup> Cf. Cabiata, *Razionalizzazione della opposizione nello stato costituzionale moderno*, in «Corriere amministrativo», XXII, 1966, n. 13, pp. 1153 ss.

nella loro struttura organizzativa dal partito politico che, istituzionalizzato dalla Costituzione, ha da noi natura di associazione non riconosciuta.

Occorre perciò analizzare le singole norme della Costituzione, integrandole con i principi generali che dalla stessa si possono ricavare, per indagare quale sia il ruolo che la funzione di opposizione esplica nel nostro ordinamento.

Condizione primaria perché l'opposizione abbia una effettiva possibilità d'azione è il riconoscimento di un *sistema pluripartitico*.

La Costituzione italiana, anche in questo caso incidentalmente, riconosce tale pluralità di partiti. Per l'art. 49 Cost., infatti, tutti i cittadini hanno il «diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Questo articolo va peraltro letto in coordinazione con l'art. 48 Cost. da cui si ricava il diritto alla eguaglianza del voto, con gli artt. 56 Cost. e 58 Cost. per cui il Parlamento è eletto a suffragio universale diretto e, infine, con l'art. 82 Cost. il quale dispone che le commissioni di inchiesta devono essere formate «in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi».

Viene riconosciuta così la *funzione costituzionale dei partiti* che consentono ai cittadini di porre in essere la loro partecipazione politica tesa a determinare la «politica nazionale»; a questo riguardo, vanno menzionati anche gli artt. 17 Cost. e 18 Cost. che riconoscono il diritto di riunione e di associazione e il 2° comma dell'art. 3 Cost. che richiede la «partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Dal coordinamento di queste norme si ricava un concetto di partecipazione politica più ampio di quanto appare ad una prima lettura dell'art. 49 Cost. e tale da attuarsi anche al di fuori dei partiti per cui la nostra può ben definirsi una «democrazia pluralista»<sup>2</sup>.

È indubbio però che, seppur non oggettivata in una esplicita norma costituzionale, la volontà comune dei costituenti è stata

<sup>2</sup> Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1982<sup>5</sup>, p. 611.

quella di assicurare a ciascun partito uguali condizioni di partenza e di opportunità garantendo all'opposizione la possibilità di divenire a sua volta, gratificata dal consenso degli elettori, maggioranza e, quindi, da alcuni si ritiene che «ogni legge elettorale che tendesse ad attribuire ad alcuni partiti premi o altri vantaggi, turbando l'equilibrio democratico della competizione dei partiti, dovrebbe ritenersi contraria alla Costituzione»<sup>3</sup>.

Tale uguaglianza delle posizioni di partenza non vale però per i partiti neofascisti la cui riorganizzazione è vietata dall'art. XII disp. finale Cost. e dalla legge 20 giugno 1952, n. 645 che all'art. 3 prevede la facoltà del Ministro per l'Interno di procedere allo scioglimento e alla confisca dei beni del partito la cui natura neofascista sia stata giudizialmente accertata, eccezion fatta per i casi di urgenza potendo provvedere in questa ipotesi il Governo con decreto-legge.

Ritornando all'art. 49 Cost. e alla determinazione della «politica nazionale» attraverso l'intervento dei partiti politici, si nota come essa vada distinta dall'«indirizzo politico del governo» in quanto quest'ultimo «è proprio del governo, viene da esso determinato e qualifica la formula politica che riesce ad affermarsi, mentre la politica nazionale è propria di tutti i partiti politici», almeno di quelli i cui fini sono compatibili con la Costituzione<sup>4</sup>.

Necessita a questo punto ricordare il capoverso dell'art. 1 Cost.: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». La fonte del potere cioè è unica: il popolo; questa sovranità popolare viene espressa politicamente da una maggioranza e da una opposizione ovvero da una «pluralità di volontà» che sostituisce la *volonté générale* di Rousseau.

La regola maggioritaria pur essendo allora, insieme all'uguaglianza politica, il più importante principio di legittimità<sup>5</sup> del

<sup>3</sup> Basso, *Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi decenn. Costituzione*, II, Milano 1958, p. 384.

<sup>4</sup> Roehrsen, *Riflessioni sui partiti e la «politica nazionale»*, in «Democrazia e diritto», 1980, fasc. 2, p. 306.

<sup>5</sup> Cf. Dahl, *Ruolo e avvenire dell'opposizione*, in *Partiti e gruppi di pressione*, a cura di Fisichella, Bologna 1972, p. 258.

sistema democratico, diviene un espediente puramente tecnico<sup>6</sup> per dare un indirizzo unitario all'azione dello Stato giacché, come abbiamo visto, la politica nazionale di cui all'art. 49 Cost. è determinata da tutti i partiti politici e non solo da alcuni di essi e se si definisce, come è stato fatto, tale politica nazionale come «quel complesso di idee, programmi, valori che determinano e condizionano l'operato dell'apparato statale», si può giungere poi linearmente ad affermare che nella determinazione della stessa «non sia possibile identificare dei partiti per la loro natura essenzialmente di governo ed altri per la loro natura essenzialmente di opposizione»<sup>7</sup>.

### *Il gruppo parlamentare e l'opposizione*

In Italia, il riconoscimento dell'opposizione passa, come d'altronde nel resto dell'Europa ad eccezione dell'Inghilterra, attraverso il riconoscimento giuridico del *gruppo parlamentare*. Con tale espressione si intende generalmente indicare l'unione dei membri di una Assemblea parlamentare appartenenti ad uno stesso partito politico e che si costituiscono in una «unità politica» dotata di una organizzazione stabile e di una disciplina di gruppo costante<sup>8</sup>.

L'opposizione perciò, trasferendosi dal piano dello Stato-comunità a quello parlamentare, ha l'obbligo di organizzarsi se vuole esprimersi.

Ci troviamo ancora una volta di fronte ad un riconoscimento «indiretto» della opposizione nel nostro sistema costituzionale giacché la relazione *opposizione-gruppo parlamentare* non è univoca riferendosi quest'ultimo alla organizzazione dei rappresentanti di tutti i partiti presenti nell'Assemblea parlamentare e non

<sup>6</sup> Cf. Basso, *op. cit.*, p. 377 e Roehrssen, *op. cit.*, p. 302 dove si osserva «come sia una regola tecnica quella in base alla quale le minoranze debbono accettare le decisioni adottate a maggioranza».

<sup>7</sup> Roehrssen, *op. cit.*, p. 307.

<sup>8</sup> Rescigno, *Gruppo parlamentare*, in «Enciclopedia del diritto», Roma 1974, p. 790.

solo di alcuni di essi. Si spiega così anche la tendenza, non solo italiana, ad attribuire ai gruppi l'esercizio di quei poteri esercitati altrimenti dai singoli deputati; infine, va da sé che qualsiasi considerazione sul gruppo parlamentare va compiuta tenendo contemporaneamente presente il riconoscimento accordato al partito politico sia sul piano giuridico che, specialmente, su quello del diritto parlamentare.

Appare evidente la sostanziale *corrispondenza fra partiti e gruppi parlamentari*: a livello di Stato-comunità, il partito politico rappresenta la componente sociale che maggiormente influenza l'organizzazione statale caratterizzandola a seconda dell'indirizzo politico espresso, frutto di una propria *Weltanschauung*; ma prima che il corpo elettorale si esprima non sembra esatto affermare che proprio sul piano dello Stato-comunità vi sia differenziazione tra i partiti di maggioranza e di opposizione<sup>9</sup>, naturalmente ai fini che qui interessano, ovvero sul piano giuridico.

Fine del partito politico è infatti quello di tendere alla «trasposizione sul piano giuridico della realtà politica»<sup>10</sup>, per cui un trattamento disuguale per i vari partiti, nel senso di non offrire a tutti una stessa *chance* di uscire vittoriosi dalla competizione elettorale, sarebbe incostituzionale violando il principio di uguaglianza — e difatti, come vedremo, il nostro ordinamento assicura un trattamento uguale nelle posizioni di partenza a tutti i partiti politici.

Solo in seguito alle elezioni sarà possibile quindi individuare una maggioranza ed una opposizione che si esprimeranno nell'ambito dello Stato-apparato attraverso i gruppi parlamentari che vengono ad essere perciò la « proiezione » dei partiti politici in Parlamento<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, p. 191.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>11</sup> Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1978<sup>3</sup>, p. 156. Per il Lavagna, *op. cit.*, p. 610, i gruppi parlamentari «si atteggiavano a veri e propri organi di partito». Sostanzialmente nello stesso senso Bonella Decaro, *Parlamento e sue componenti, maggioranza e opposizione, nel sistema pluralistico italiano*, in «Rassegna parlamentare», 1972, p. 50.

I rappresentanti dei partiti che non superano un certo numero, o coloro che vengono eletti come «indipendenti» e che non accettano poi di entrare a far parte del gruppo parlamentare che rappresenta il partito nelle cui liste si è presentato, entrano a far parte invece dei cosiddetti «gruppi misti». L'appartenenza ad un gruppo diviene perciò obbligatoria non potendovi essere dei non iscritti, mentre dal punto di vista organizzativo non vi è alcuna differenza fra il gruppo misto e gli altri essendo tutti ugualmente composti da un presidente, eventualmente più vice-presidenti e da un comitato direttivo.

Stante questa organizzazione, l'opposizione non potrà esprimersi in Parlamento che attraverso il gruppo parlamentare utilizzando tutti quei poteri che i regolamenti parlamentari prevedono, però non per l'opposizione in quanto tale ma, in genere, per la tutela dei gruppi di minoranza e per un coordinato funzionamento delle Assemblee stesse.

Anche per l'Italia, quindi, è il sistema elettorale adottato che determina il reale atteggiarsi delle minoranze di opposizione in seno al Parlamento. Converrà perciò illustrarlo nei suoi punti essenziali indicandone le sue conseguenze sul sistema politico.

### *Sistema elettorale*

Non è possibile rinvenire nella nostra Costituzione nessun principio esplicito in tema di leggi elettorali. L'Assemblea Costituente ritenne infatti non conveniente introdurre nella Carta Costituzionale delle norme che successivamente, in seguito al mutare della situazione politica, avrebbero potuto necessitare di una modifica.

Si è però fatto notare come i costituenti introdussero *indirettamente* tutta una serie di norme costituzionali che impongono la presenza obbligatoria delle minoranze negli organi rappresentativi; così ad esempio l'art. 72, terzo comma e l'art. 49 Cost., nel dire che tutti i cittadini possono concorrere attraverso i partiti alla determinazione della «politica nazionale», sembra far riferimento ad un sistema proporzionalistico.

Il sistema elettorale previsto per la Camera dei Deputati è infatti quello della *rappresentanza proporzionale* la cui adozione ha subito alterne vicende fino ad essere reintrodotta con la Legge 31 luglio 1954, n. 615, modificata peraltro prima delle elezioni del 1958 con D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che costituisce l'attuale Testo unico.

Per le elezioni del Senato della Repubblica è stato istituito invece un *sistema misto* che tende a combinare i vantaggi della rappresentanza con quelli dello scrutinio uni-nominale.

La legge disciplinatrice di tali elezioni è quella del 6 febbraio 1948, n. 28, modificata in seguito dalle leggi 27 febbraio 1958, n. 64, 25 febbraio 1963, n. 282 e 28 aprile 1967, n. 262.

Il sistema misto per le elezioni del Senato presenta l'inconveniente di arrecare svantaggi crescenti per i partiti più piccoli in sede di distribuzione dei voti con la proporzionale in un collegio territoriale più piccolo di quello nazionale <sup>12</sup>.

Il sistema della rappresentanza proporzionale da noi adottato in genere comporta che la proporzione tra forza parlamentare e forza elettorale viene rispettata piuttosto fedelmente, dal che deriva, secondo il Guarino, che ogni elettore, sapendo che il suo voto non va perduto, non ha ragione di votare per un partito diverso da quello al quale va la sua preferenza effettiva; da qui derivano alcuni effetti di riflesso: «il sistema elettorale provoca la stabilità dei comportamenti elettorali. E la stabilità dei comportamenti elettorali rafforza a sua volta la stabilità dei risultati elettorali» <sup>13</sup>.

La rappresentanza proporzionale tende, per il Duverger, alla formazione di «un sistema di partiti multipli, rigidi, indipendenti e stabili». Essa esplica cioè una «tendenza moltiplicatrice» coincidendo sempre col pluripartitismo, in quanto «in nessun paese del mondo la proporzionale ha generato o mantenuto un sistema bipartitico».

Tuttavia, si chiede ancora il Duverger, la proporzionale «si

<sup>12</sup> Barile, *Istituzioni*, cit., p. 140.

<sup>13</sup> Guarino, *Quale Costituzione. Saggio sulla classe politica*, Milano 1980, p. 17.

limita a mantenere un pluripartitismo già stabile (...), oppure lo fa evolvere verso un polipartitismo?».

L'effetto moltiplicatore della proporzionale è però di solito limitato in quanto «la rappresentanza proporzionale integrale non è applicata in nessun paese (...) per le conseguenze politiche e in particolare per la sua tendenza a moltiplicare gruppi più o meno minuscoli, più o meno mobili», anche se la tendenza a generare nuovi partiti non si limita unicamente ai piccoli partiti giacché, nota infine il Duverger, «gli unici paesi in cui la tendenza fascista sia riuscita a incarnarsi in partiti rappresentati al parlamento, sono paesi in cui vige il sistema della rappresentanza proporzionale»<sup>14</sup>.

Sempre in relazione agli effetti dei sistemi elettorali, il Sartori ritiene però che in realtà la proporzionale non «moltiplica», bensì *fotografa* e formula la seguente *legge di tendenza* che è sufficientemente giusta se risulta essere vera «molto più spesso che non»: «I sistemi proporzionali facilitano il multipartitismo»<sup>15</sup>; il che è quanto ha detto il Duverger.

Ci siamo soffermati con maggiore attenzione ad esaminare gli effetti che vengono attribuiti al sistema proporzionale perché il tipo di regime elettorale adottato è uno dei fattori che influenzano notevolmente il rapporto maggioranza-opposizione determinandone anche le caratteristiche.

Possiamo domandarci a questo punto che tipo di rappresentanza e di tutela assicuri il nostro sistema elettorale alle minoranze di opposizione. Per rispondere a questa domanda, possiamo misurare il *grado di giustizia e di selettività*, per usare le espressioni del Giulj, che tale sistema assicura.

Questo autore delinea uno schema<sup>16</sup> per cui la «giustizia» di un determinato tipo di scrutinio è misurata calcolando il *peso*

<sup>14</sup> Duverger, *I partiti politici*, Milano 1975<sup>4</sup>, le citazioni sono state tratte da p. 265 e dal paragrafo «*Pluripartitismo e rappresentanza proporzionale*», alle pp. 308-320.

<sup>15</sup> Sartori, *Le «leggi» sulla influenza dei sistemi elettorali*, in «*Rivista italiana di scienza politica*», a. XIV, n. 1, aprile 1984, pp. 23 e 33.

<sup>16</sup> Giulj, *Le statut de l'opposition en Europe*. «*La Documentation française*», Paris 1980, p. 99.



*elettorale medio* di ciascun parlamentare, quanti voti occorrono cioè per ottenere un seggio; la differenza di voti tra il partito maggiore e quello minore fornisce la misura della giustizia di tale tipo di scrutinio.

La «selettività» di uno scrutinio è valutata invece in base ad un «*indice di selettività*» che è dato dal rapporto tra la percentuale dei seggi ottenuti da un singolo gruppo e la percentuale della totalità dei voti ottenuti sempre dal partito considerato, cioè:

$$\frac{\text{percentuale dei seggi ottenuti} \times 100}{\text{percentuale dei suffragi raccolti}}$$

Un indice di selettività pari a 100 indicherà che il tipo di scrutinio adottato tende ad essere «neutro», a fornire cioè una immagine fedele dell'elettorato sul piano istituzionale.

Quando tale indice è invece inferiore a 100 ci troviamo di fronte ad una sotto-rappresentazione e, all'opposto, quando è superiore a 100 indica una sopra-rappresentazione del sistema.

Possiamo ora analizzare concretamente la misura della «giustizia» e «selettività» del nostro tipo di scrutinio in riferimento alle elezioni politiche del 26 giugno 1983 (cf. Tabella 1), ricordando che il Giulj fa invece riferimento a quelle precedenti, cioè a quelle del 3 giugno 1979.

Sembrano potersi ricavare dalla Tabella 1 le seguenti conclusioni: il sistema proporzionale da noi adottato fornisce ai singoli partiti una forza parlamentare sostanzialmente pari a quella elettorale; anche i partiti minoritari fruiscono perciò di una equa rappresentanza in Parlamento.

Valutando il *grado di giustizia* di tale sistema, cioè il numero di voti che ad un singolo partito occorre per ottenere un seggio, il c.d. «peso elettorale medio», si nota però che quest'ultimo è inversamente proporzionale alle dimensioni elettorali del partito: più grande è il consenso meno voti occorrono per ottenere un seggio; mentre per la Democrazia Cristiana infatti, nelle elezioni politiche del 1983, sono stati sufficienti 53.992 voti per conquista-

TABELLA 1

*Misura del grado di «giustizia» e «selettività» del sistema elettorale italiano: elezioni del 26 giugno 1983 alla Camera dei Deputati*

PARTITI PRINCIPALI	VOTI		SEGGI		GIUST. E SELETTIV.	
	NUMERO	%	N.	%	N. di voti per seggio (peso elett. medio)	Misura di selettività <sup>(1)</sup>
DC	12.148.354	32,9	225	35,7	53.992	108,5
PCI	11.029.355	29,9	198	31,4	55.703	105,0
PSI	4.221.785	11,4	73	11,6	57.832	101,7
PSDI	1.507.294	4,1	23	3,6	65.534	87,8
PRI	1.874.638	5,1	29	4,6	64.642	90,1
PLI	1.068.555	2,9	16	2,5	66.756	86,2
MSI	2.509.772	6,8	42	6,7	59.756	98,5
Dem. Prol.	542.476	1,5	7	1,1	77.496	73,3
PdUP	—	—	—	—	—	—
PPST	184.971	0,5	3	0,5	61.657	100
P. Rad.	811.466	2,2	11	1,7	73.769	77,3

<sup>(1)</sup>  $\frac{\% \text{ dei seggi} \times 100}{\% \text{ dei voti}}$

FONTE: La tabella è composta in base allo schema del Giulj, *op. cit.*, p. 99. I dati elettorali da noi utilizzati, sono quelli forniti dal Servizio elettorale del Ministero dell'Interno.

re un seggio, alla lista di Democrazia Proletaria ne sono occorsi 77.496, cioè quasi ventiquattromila voti in più di quelli occorsi alla DC.

Per quanto riguarda infine il «grado di selettività» realizzato da questo tipo di scrutinio la Tabella 1 rivela una sopra-rappresentazione dei partiti maggiori, seppure in misura contenuta variando da un minimo dell'1,7 per cento in più (PSI) fino ad un massimo dell'8,5 per cento (DC), ed una sotto-rappresentazione dei partiti minori che varia da un massimo del 26,7 per cento (Dem. Prol.) ad un minimo dell'1,5 per cento (MSI).

Nel suo complesso, comunque, il sistema proporzionale da noi adottato<sup>17</sup> fornisce una immagine piuttosto fedele dello «Stato sociale» di cui le forze politiche sono espressione non negando, se non a partiti il cui consenso elettorale sia veramente esiguo, una propria rappresentanza parlamentare e fornendo in tal modo alle minoranze la garanzia di poter «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.).

La conseguenza negativa che però viene lamentata è che questo sistema porta alla formazione di un regime parlamentare con più partiti, alla introduzione cioè di uno «Stato di partiti» (Guarino) che rende difficile la creazione di stabili maggioranze di governo.

Le coalizioni governative formano perciò delle «maggioranze variabili» che comportano una mancanza di omogeneità nel Gabinetto e quindi il venir meno dell'unità di indirizzo politico del governo stesso.

Scriva a proposito il Sartori: «Estendiamo il modello elettorale a livello di governo. Se più di cinque partiti (pluralismo estremo) trovano la loro ragion d'essere in un macrospazio ideologico, ne consegue che la loro distanza elettorale (competizione centrifuga) si rifletterà nelle coalizioni di governo. Ergo la previsione è che i nostri governi sono largamente destinati

<sup>17</sup> Il sistema proporzionale è stato adottato per la prima volta in Italia nelle elezioni politiche del 16 nov. 1919, in seguito alla L. 15 agosto 1919, n. 1401 seguita dal T.U. 2 settembre 1919, n. 1405.

alla inefficienza, alla non fattività. E questo per la ragione costitutiva che avremo sempre coalizioni di governo *eterogenee*, e cioè divise da troppo distanza ideologica. Il centro sinistra ha sì fruito del sostegno di una più larga maggioranza parlamentare, ma l'efficienza dei governi non è aumentata, o se si vuole, la inefficienza non è diminuita»<sup>18</sup>.

La rappresentanza proporzionale ha perciò impedito che si potesse sviluppare una *leadership* di governo ed è stata anzi causa di un ulteriore elemento negativo, la formazione del *sistema di correnti* che vive, per il D'Amato, «in simbiosi con la proporzionale più o meno pura»<sup>19</sup>.

Anzi, a volte l'azione delle correnti è tale che si tende a superare i normali confini tra partiti di maggioranza e di opposizione venendo meno la competizione interpartitica e quella intrapartitica, giacché con le correnti si crea «un sistema *autonomo*, che va per conto suo, di sotto partiti» come dice ancora il Sartori, per il quale tale sistema è «autonomo a tal punto che il giuoco delle frazioni non si svolge soltanto per linee interne (al partito di appartenenza), ma anche per linee esterne, e cioè in sostanziale alleanza con frazioni di altri partiti»<sup>20</sup>.

Possiamo affermare quindi che in Italia il sistema elettorale proporzionale è stato causa della formazione di un sistema partitico frammentario, caratterizzato da un pluralismo estremo che ha impedito il formarsi di schieramenti alternativi, relegando le forze di minoranza al ruolo di «opposizione permanente» e causando una estrema labilità delle coalizioni governative.

Infatti, dal quinto governo De Gasperi (23-5-1948) al primo a presidenza socialista (4-8-1983) presieduto dall'on. Bettino Craxi, si sono succeduti in otto Legislature ben trentotto governi (escluso quello attualmente in carica), che hanno avuto una durata media di poco superiore ai dieci mesi. A ciò va aggiunto che

<sup>18</sup> Sartori, *Rivisitando il «pluralismo polarizzato»* in Cavazza - Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Milano 1974, pp. 205-207.

<sup>19</sup> D'Amato, *Partiti di correnti e frazionismo*, in AA.VV., *Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*, Bologna 1973, p. 113.

<sup>20</sup> Sartori, *Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti*, in *Correnti, frazioni e fazioni*, cit., p. 33.

dal 1972 al 1983 ben quattro Legislature non sono giunte alla loro scadenza naturale. Tutto questo ha fatto sí che si sia parlato del sistema politico italiano come di un sistema «anomalo» e di «democrazia incompiuta», rispetto a quello degli altri Paesi di democrazia occidentale.

## II) GRAN BRETAGNA

### *La istituzionalizzazione dell'opposizione. Il leader dell'opposizione e lo Shadow Cabinet*

L'ordinamento costituzionale inglese costituisce un esempio del tutto particolare di istituzionalizzazione della opposizione la cui disciplina va ricercata nelle *conventions*, nelle norme di legge, nei regolamenti parlamentari e nei regolamenti dei *Parliamentary parties*.

Proprio per questa sua peculiarità, il ruolo svolto dall'opposizione nel sistema costituzionale inglese è sempre stato oggetto di molti studi per cui non possiamo che rimandare a questi <sup>21</sup>.

Qui invece vogliamo brevemente soffermarci ad indicare come questo tipico operare dell'opposizione nell'ordinamento inglese sia dovuto anche al tipo di sistema elettorale adottato che costituisce una delle variabili più importanti nello studio volto alla ricerca di modelli oppositori empirici.

In Gran Bretagna, il capo del partito che in seguito alle elezioni politiche ha ottenuto la maggioranza complessiva dei seggi è nominato Primo Ministro dal Sovrano <sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Si possono consultare, a titolo orientativo, le seguenti opere fornite di ampia bibliografia sullo specifico argomento: De Vergottini, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano 1980, p. 532; dello stesso Autore: *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano 1973, e *L'organizzazione della opposizione in Gran Bretagna. In margine alla nomina del nuovo Leader del partito conservatore*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1974.

<sup>22</sup> Negri, *Il leader del partito anglosassone*, Milano 1958 (di questo lavoro è disponibile anche una ristampa del 1974); Mackintosh, *The Prime Minister and the Cabinet*, in «Parliamentary Affairs», 1967/68, pp. 53 ss.

Il partito che per numero di seggi ottenuti si è collocato al secondo posto è riconosciuto «ufficialmente» come Opposizione di Sua Maestà (*Her Majesty's Opposition*), alla quale si attribuiscono tutta una serie di diritti rivolti a garantire il libero accesso alle fonti di informazione, la partecipazione alla organizzazione dei lavori parlamentari, un penetrante potere di critica che è diretto, essenzialmente, a portare a conoscenza dell'elettorato le proprie posizioni politiche <sup>23</sup>.

Il riconoscimento ufficiale dell'opposizione risale al 1937, quando col *Ministers of the Crown Act* si stabilisce che *leader* dell'opposizione va considerato il capo del partito di opposizione che ha la maggiore rappresentanza alla Camera dei Comuni (art. 5) e che, in caso di dubbio, spetta al Presidente di questa (*Speaker*) adottare una decisione definitiva (art. 10).

La formalizzazione del riconoscimento ufficiale dell'opposizione si accentua col *Ministerial Salaries Consolidation Act* del 1965 che stabilisce il pagamento di stipendi sia in favore di quei parlamentari che sono investiti di funzioni di Governo e sia di quelli investiti di funzioni di opposizione (art. 4).

L'*Act* del 1965 dà infatti del *leader* di opposizione questa definizione: «Per *leader* dell'opposizione parlamentare si intende il deputato della Camera che è allo stesso tempo il *leader* del partito di opposizione al governo di Sua Maestà e che è numericamente il più importante alla Camera dei Comuni».

Questa normativa chiarisce come nella Costituzione consuetudinaria dello Stato inglese la funzione di opposizione sia ormai divenuta un meccanismo essenziale della intera struttura istituzionale.

E questo a tal punto che, come vi è un Gabinetto governativo (*Cabinet*) presieduto dal *leader* del partito di maggioranza, così ha assunto una istituzione stabile il più tipico degli istituti della opposizione inglese e cioè il Gabinetto ombra (*Shadow Cabinet*) che è presieduto dal *leader* dell'opposizione parlamentare <sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Cf. Beloff, *The Leader of the Opposition*, in «Parliamentary Affairs», 1958, pp. 161 ss.

<sup>24</sup> Cf. De Vergottini, *Lo «Shadow Cabinet»*, cit., *passim*; Punnet, *Il governo*

I poteri del *leader* dell'opposizione sono molto vasti e caratterizzati da un ampio margine di indipendenza anche se, negli ultimi tempi, sempre più si accentua la tendenza a far emergere come vero centro direttivo della opposizione ufficiale lo *Shadow Cabinet* piuttosto che il suo *leader*. Vi è cioè una accentuazione del momento collegiale di fronte a quello personale.

È al capo della opposizione che spetta però in definitiva di indicare la linea politica del partito, o di esercitare un potere di direzione sulla segreteria del gruppo parlamentare e sulla direzione centrale del partito oltre che su una *équipe* di collaboratori personali stipendiati dal partito. Egli è titolare quindi di un vero e proprio potere di indirizzo generale.

Potere importante del *Leader of the Opposition*, considerato anche come Primo Ministro ombra (*Shadow Prime Minister*), è poi quello di nominare i componenti dell'*Opposition Front Bench*.

Alcuni membri del partito di opposizione che siano estranei allo *Shadow Cabinet* vengono nominati, a discrezione del *leader*, oratori ufficiali (*Official Spokesman*), incaricati cioè di rappresentare la linea politica del partito su argomenti specifici, cosicché essi generalmente sono di un numero maggiore dei componenti dello *Shadow Cabinet*.

In questo modo, di fronte al banco del Governo (*Government Front Bench*) siede, alla Camera dei Comuni, l'*Opposition Front Bench*.

Come si vede si può parlare a questo punto della organizzazione della «Opposizione ufficiale di Sua Maestà» come di un vero e proprio Governo ombra (*Shadow Government*).

### *Il sistema elettorale*

Quando si vuole indicare un esempio di sistema elettorale maggioritario si fa riferimento, in genere, a quello inglese che è considerato fra i più radicali tra i sistemi di questo tipo in

*ombra di Sua Maestà: evoluzione e ruolo attuale*, in «Laboratorio Politico», 1981, n. 2, p. 120.

vigore, e dotato del maggiore «effetto distorsivo» rispetto al criterio della maggioranza proporzionale.

Conseguenza del *sistema maggioritario con scrutinio uninominale ad un solo turno* è l'operare bipartitico dell'ordinamento inglese volendo intendere con tale espressione che, pur esistendo altri partiti, due soli sono quelli che assumono una importanza rilevante per la formazione della maggioranza governativa.

L'alternativa fra Conservatori e Laburisti è divenuta così una aspettativa reale sì da incidere in modo rilevante e tipico sul ruolo della opposizione. La reale possibilità che questa, in un arco di tempo piuttosto breve, diventi a sua volta maggioranza, la caratterizza come *opposizione «responsabile»* influenzando sulla formulazione dei programmi politici e sulla sua stessa organizzazione interna. L'opposizione cioè, finché rimane tale, si struttura con un proprio Gabinetto ombra (*Shadow Cabinet*), speculare a quello presieduto dal *leader* del partito maggioritario. Ma di tutto ciò diremo meglio in seguito soffermandoci invece per ora ad illustrare, attraverso cenni essenziali, il funzionamento del sistema elettorale inglese.

### *Effetti del sistema elettorale*

I giudizi sulle conseguenze derivanti dall'applicazione del sistema elettorale inglese in genere sono positivi. Si tende a mettere in evidenza infatti come esso lasci arbitro l'elettore di scegliere il Governo che più gli aggrada e di non lasciar spazio a manovre di partito all'indomani delle elezioni.

Il Governo uscente è soggetto così ad un vero e proprio giudizio, da parte dell'elettore, sul suo operato: un giudizio anche parzialmente negativo, che si traduce in uno spostamento percentuale di voti anche non eccessivo, può significare il passaggio dai banchi governativi a quelli dell'opposizione.

Ulteriore conseguenza di tale sistema elettorale è la formazione di maggioranze chiare e omogenee e perciò di Governi eccezionalmente stabili.

L'effetto negativo più vistoso è invece rappresentato da una



forte *disproporzionalità* che è apparsa particolarmente accentuata proprio nelle elezioni del 1983.

Come infatti risulta dalla TABELLA 2, in tali elezioni, l'Alleanza Socialdemocratico-liberale, costituitasi tra il Partito liberale e il nuovo Partito socialdemocratico, pur avendo ottenuto il 25,4% dei voti, cioè due soli punti in meno rispetto al Partito laburista che ha ottenuto il 27,6% dei suffragi, ha conseguito soltanto 23 seggi, pari al 3,5%, mentre i Laburisti si sono visti assegnare ben 209 seggi pari al 32,2%.

TABELLA 2

*Misura del grado di «selettività» del sistema elettorale inglese: elezioni politiche del 9 giugno 1983.*

PARTITI PRINCIPALI	% voti	SEGGI		Misura di «selettività» <sup>(1)</sup>
		N.	%	
Conservatori . . . . .	42,4	397	61,1	144,1
Laburisti . . . . .	27,6	209	32,2	116,7
Alleanza Socialdemocratico- Liberal (2) . . . . .	25,4	23	3,5	13,8
Scottish National . . . . .	1,1	2	0,3	27,3
Plaid Cymru . . . . .	0,4	2	0,3	75

(1)  $\frac{\% \text{ dei seggi} \times 100}{\% \text{ dei voti}}$

(2) Liberali: 13,8%; Socialdemocratici (Sdp): 11,6%

FONTE: Giulj, *Le statut de l'opposition*, cit.

L'effetto «distorsivo» e «disrappresentativo» di tale sistema elettorale risulta *ictu oculi*. Ulteriore conferma viene dalla misurazione dell'«indice di selettività» di cui alla TABELLA 2. L'indice di selettività indica, come abbiamo detto, il grado di fedeltà che il sistema tende a dare, sul piano istituzionale, della volontà degli elettori. Fatta pari a 100 una indicazione neutra, cioè la più rappresentativa possibile di tale volontà, la tabella indicata mostra invece come il sistema inglese sia quello che più tende a discostarsene sia in termini di sopra-rappresentazione che di sotto-rappresentazione.

Per correggere tali distorsioni sono state avanzate da più parti proposte di modifiche al sistema elettorale, e al riguardo, una apposita Commissione, formata nell'ambito della *Mansard Society for Parliamentary Government* e che ha concluso i suoi lavori nel 1976, ha ritenuto auspicabile l'introduzione di un sistema simile a quello tedesco con la differenza però che non la metà bensì solo un quarto dei seggi fosse da attribuire con voto di lista in circoscrizioni regionali.

D'altronde, le elezioni del 1983 sembrano dimostrare la possibilità che il sistema politico britannico si avvii verso tendenze tripolari e in tal caso mantenere ancora l'attuale sistema elettorale può essere causa di conseguenze imprevedibili.

### *Indennità parlamentare e finanziamento dell'opposizione*

Sia l'*indennità dei deputati* come lo stipendio dei ministri o dei rappresentanti dell'opposizione ufficiale viene stabilita in base alle indicazioni fornite dalla *Review body on top salaries*, cioè da una apposita commissione indipendente composta da sette giudici membri della Camera dei Lords.

I parlamentari usufruiscono anche di ulteriori indennità suppletive dirette sia a coprire le spese di segretariato e sia quelle sostenute per soggiornare a Londra, oltre ad una indennità per le spese sostenute per gli spostamenti effettuati in qualità di deputato.

Ognuno di essi infine ha a disposizione un ufficio a Westminster e beneficia di trasporti gratuiti se effettuati entro Londra

o nella sua circoscrizione, mentre se si tratta di tragitti più lunghi ha diritto ad un rimborso spese. Anche le comunicazioni telefoniche e postali sono gratuite se dirette e effettuate nell'ambito della loro circoscrizione.

Caratteristica specifica però dell'ordinamento britannico (e, in Europa, dell'Irlanda) è il finanziamento dell'opposizione.

In base al sistema elettorale della Gran Bretagna, e che prima abbiamo illustrato, il *Premier* del Gabinetto governativo (*Cabinet*) è il *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza complessiva dei seggi. Questi, nominato Primo Ministro dal Sovrano, sceglie i suoi ministri e un Gabinetto composto da una ventina di membri (stante la distinzione nella formazione del Governo inglese fra Gabinetto ministeriale, *Cabinet*, e governo in senso lato, *Government*, dove solo il primo è vero e proprio organo di indirizzo).

Il partito che invece ha ottenuto un numero di seggi immediatamente minore è ufficialmente riconosciuto come «Opposizione di Sua Maestà». Il *leader* di tale partito si caratterizza come futuro e potenziale *Premier* e dispone di un proprio «Gabinetto ombra» (*Shadow Cabinet*) i cui membri sono portavoce dell'opposizione nelle materie dei corrispondenti Ministri del *Cabinet*.

È a questa opposizione ufficiale di Sua Maestà che spetta dal 1937, in base al *Ministers of the Crown Act*, uno specifico finanziamento che, essendo registrato al *Consolidated fund bill*, non necessita di una approvazione annuale del bilancio costituendo un onere permanente del Tesoro.

Questo finanziamento è limitato però solo all'opposizione «ufficiale», cioè a quel partito che alla Camera dei Comuni ha la maggior forza numerica subito dopo il partito di governo.

Per superare tale restrizione, la Camera, approvando una risoluzione del 20 marzo 1975, ha istituito un finanziamento diretto a tutti i partiti di opposizione presenti nel Parlamento. Condizione per poter partecipare alla ripartizione di tali fondi è l'aver ottenuto almeno due seggi nelle ultime elezioni generali o, se si tratta di un solo rappresentante, occorre che questi abbia ottenuto almeno 150.000 voti.

L'indennità specifica riservata al *leader* della opposizione ufficiale e ad alcuni componenti della sua organizzazione va infine sommata alla indennità che, in quanto parlamentari, tali membri già ricevono.

*L'opposizione come «Governo alternativo di Sua Maestà»*

Il riconoscimento nell'ordinamento costituzionale inglese del maggior partito di minoranza come opposizione «ufficiale», in un sistema politico che è basato sul bipartitismo e che perciò rende reale la possibilità che essa venga a costituire il futuro Governo, rende questa opposizione «responsabile».

Il realismo cui è indotta l'opposizione di Sua Maestà si traduce a volte però in una opposizione «moderata» anche se i regolamenti parlamentari le riconoscono ampi poteri di controllo sull'Esecutivo <sup>25</sup>.

D'altra parte, per il *continuum* maggioranza-Governo il Parlamento tende sempre più ad acquistare un ruolo secondario rispetto all'Esecutivo sicché, come afferma John P. Mackintosh, «la funzione principale del Parlamento è quindi una funzione di sostegno» dell'operato governativo <sup>26</sup>.

Vi è chi però, come il De Cesare, sostiene che «il Parlamento inglese, nonostante il processo di depotenziamento di cui è stato oggetto, resta pur sempre l'organo che attua il controllo democratico sull'attività (amministrativa e legislativa) del Governo, secondo la tradizionale formula dello *scrutiny and advice of administration*» <sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Regolamenti che sono stati peraltro oggetto di recenti modifiche in seguito alle indicazioni espresse in tal senso nel 1978 dal *Select Committee on Procedure* della Camera dei Comuni; cf. Chitti, *Riforma del parlamento e controllo dell'esecutivo in Gran Bretagna*, in «Democrazia e diritto», 1979, p. 861.

<sup>26</sup> *Il Parlamento britannico*, Camera dei Deputati, *I Parlamenti della Comunità Europea*, Roma 1975, pp. 168-169.

<sup>27</sup> *Note sulla fissazione dell'ordine del giorno assembleare*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, 5, Firenze 1969, p. 307, nota 55.

Resta vero però che attualmente il punto nodale del sistema politico inglese è rappresentato dal Governo e non dal Parlamento per cui si auspica una «rivalutazione» del ruolo di quest'ultimo nel tentativo di bloccare quella tendenza, e dell'Esecutivo e del Premier in particolare, a rivolgersi direttamente al Paese secondo una tendenza che può dirsi da «sistema plebiscitario»<sup>28</sup>.

Questa particolare stabilità del Governo, sostenuta da una compatta maggioranza, condiziona la stessa opposizione che spende tutte le sue energie e utilizza tutti gli strumenti che l'ordinamento le mette a disposizione, non tanto per cercare di rovesciare il Governo, fatto, questo, come si è detto alquanto improbabile, quanto piuttosto per richiamare su di sé l'attenzione dell'elettorato per dimostrare che il suo programma politico è migliore di quello dell'attuale maggioranza e che perciò alle prossime elezioni essa va preferita al vecchio schieramento governativo.

Si ha perciò una netta delimitazione delle funzioni; afferma il Martines: «da un lato il partito di maggioranza che governa, dall'altro il partito di minoranza che controlla. Il primo si giova dei suoi membri per attuare il suo indirizzo politico, il secondo si avvale dei dibattiti parlamentari per determinare le condizioni favorevoli per un avvicinamento al potere. Nella logica del sistema l'opposizione, pertanto, non è soltanto *Her Majesty's Opposition*, ma anche *Her Majesty's alternative Government*»<sup>29</sup>.

#### CONCLUSIONI

##### *Il fondamento ultimo dell'opposizione*

«Se la repubblica è la “cosa del popolo” e non c'è popolo là dove non c'è associazione basata sul riconoscimento del diritto, se non c'è diritto dove non c'è giustizia, si deve concludere che,

<sup>28</sup> Cf. Mackintosh, *The Government and Politics of Britain*, London 1978, p. 9, citato da Chitti, *Riforma del parlamento e controllo dell'esecutivo in Gran Bretagna*, cit., p. 862.

<sup>29</sup> Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano 1967, p. 84.

dove non c'è giustizia, non c'è repubblica». Così sant'Agostino che conclude: «Ma la giustizia è quella virtù che dà a ciascuno il suo»<sup>30</sup>.

Questo dare a «ciascuno il suo» in un moderno ordinamento democratico essenzialmente significa dare la possibilità a tutti i cittadini di poter realmente far valere la propria volontà nella gestione della «cosa pubblica» che, anche per Cicerone è «cosa del popolo», inteso questo non come una «massa di persone, ma (come) l'unione di una moltitudine sotto il vincolo giuridico (*juris consensu*) per la comune utilità»<sup>31</sup>.

Perché allora sia vera questa partecipazione dei «consociati» alla cosa pubblica è necessario che l'ordinamento-Comunità trovi espressione nell'ordinamento-Stato<sup>32</sup> nel modo più corrispondente possibile.

Se infatti le strutture dell'ordinamento giuridico diventano espressione di solo alcune forze della società questo non tutelerà i diritti di tutto il popolo ma di parte di esso.

Marx parlerà al riguardo di «sovrastruttura» della società<sup>33</sup>.

Tutto questo per dire come, in un ordinamento democratico, anche attraverso la necessità della adozione della regola maggioritaria per esprimere la «volontà generale», i diritti di coloro che non rientrano in tale maggioranza non possono venire disattesi poiché costituiscono anche essi, a pieno titolo, popolo.

Maggioranza e minoranza parlamentare rappresentano infatti le due facce di una stessa medaglia: il popolo. È solo all'interno

<sup>30</sup> Sant'Agostino, *La città di Dio*, trad. Barbero, lib. XIX, 21, in *Il pensiero politico cristiano*, vol. II, Torino 1965, p. 662.

<sup>31</sup> Cf. *De republica*, III, 31, 43; I, 25, 39, citato in Casini, *Il patto sociale*, Firenze 1975, p. 6. Similmente Platone che nella *Repubblica*, lib. II, parlando della origine dello Stato afferma: «uno stato nasce perché ciascuno di noi non basta a se stesso, ma ha anche molti bisogni (...). Così per un certo bisogno ci si vale dell'aiuto di uno, per un altro di quello di un altro: il gran numero di questi bisogni fa riunire in un'unica sede molte persone che si associano per darsi aiuto, e a questa coabitazione abbiamo dato il nome di stato»; alle pp. 47 e 48 della edizione, curata da Sartori, Bari 1979.

<sup>32</sup> Cf. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1982<sup>5</sup>, p. 79; Gianni, *Lezioni di diritto amministrativo*, 1959-60, Roma 1960, pp. 97 ss.

<sup>33</sup> Cf. Marx, *Per la critica dell'economia politica* (1859), Roma 1969<sup>2</sup>, p. 5.

di questo *unicum* che esse sono distinguibili. Prese di per sé, come elementi separati, non hanno ragione di essere.

Ancora una volta, allora, bisogna ripetere che, se si vuole parlare di ordinamento democratico, è veramente necessario fare riferimento alla esistenza o meno in esso di una opposizione parlamentare e alla previsione di regole normative che assicurino una sua reale effettività di azione.

Il riconoscimento formale o meno della opposizione, la sua istituzionalizzazione, dipendono, come già accennato, anche e soprattutto da ragioni «storiche», dalle vicende cioè che quel Paese ha vissuto e la cui memoria ha portato ad adottare uno specifico testo costituzionale.

Si passa così da un riconoscimento diretto della funzione di opposizione, nel massimo della sua rappresentatività, come in Inghilterra, ad un riconoscimento indiretto, diversamente graduato, come in altri Paesi.

In questo ultimo caso, i rapporti tra maggioranza e opposizione, e comunque tra Governo e Parlamento, sono ispirati più ad una ricerca continua di un possibile accordo che ad una esasperazione del confronto.

E questo perché la difficoltà del verificarsi di una ipotesi di alternanza spinge l'opposizione da una parte a cercare di ottenere il più possibile dalla maggioranza (così soprattutto sul piano normativo) e dall'altra, però, ad un suo atteggiamento che possiamo dire irresponsabile, in quanto sa che poche sono le probabilità che i suoi programmi possano essere veramente posti di fronte alla prova della loro concreta esecuzione.

In generale quindi, in un sistema caratterizzato da un riconoscimento indiretto della opposizione e da scarsa probabilità dal verificarsi di una alternanza, la caratteristica peculiare sarà quella di un compromesso costante tra maggioranza e opposizione anche perché la prima, spesso, se vuole ottenere l'approvazione di propri progetti di legge, ha bisogno del consenso anche della seconda, soprattutto in sistemi, come quello italiano, dove il Governo è sostenuto da maggioranze altamente eterogenee.

In un sistema caratterizzato invece da una accentuata tendenza alla bipolarizzazione, se non invece al bipartitismo, e dalla

aspettativa reale dell'alternanza, con una istituzionalizzazione della opposizione, le cose vanno diversamente.

Schematizzando di molto, si possono così riassumere le caratteristiche di un tale sistema: il Governo è espressione di una maggioranza compatta e dispone di tutti i poteri e le prerogative necessarie ad attuare il proprio programma; l'opposizione esercita una critica continua, ma responsabile, delle scelte dell'Esecutivo controllando il suo operato giacché si pone, di fronte alla opinione pubblica, come «Governo alternativo».

Non perciò un sistema di compromesso, ma di confronto serrato e continuo sebbene «razionale» perché dei suoi programmi l'opposizione dovrà render conto all'elettorato.

Se di sistema democratico si vuol perciò parlare, ripetiamo ancora un volta, è al grado di coinvolgimento delle minoranze parlamentari nella gestione del potere che bisogna far riferimento.

È al grado cioè, per dirla con Jean-Jacques Rousseau, di attuazione della «volontà generale» che «tende sempre alla utilità pubblica»<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Da il «*Contratto sociale*», 1762; trad. it. di R. Mondolfo, libro II, cap. III, citato in Casini, *Il patto sociale*, Firenze 1975, p. 118. Esemplici ci sembrano al riguardo alcune considerazioni del Rousseau che perciò vogliamo riportare integralmente (p. 119): «V'è spesso gran differenza fra la volontà di tutti e la volontà generale: questa non guarda che all'interesse comune, l'altra guarda all'interesse privato e non è che una somma di volontà particolari: ma togliete da queste volontà il più e il meno, che si distruggono a vicenda, e resta per somma delle differenze la volontà generale.

Se allorquando il popolo, sufficientemente informato, delibera, i cittadini non avessero alcuna comunicazione fra di loro, dal gran numero delle piccole differenze risulterebbe sempre la volontà generale, e la deliberazione sarebbe sempre buona. Ma quando si crean fazioni, associazioni parziali a spesa della grande, la volontà di ciascuna di queste associazioni diventa generale rispetto ai suoi membri, e in particolare rispetto allo Stato: si può dire allora che non ci sono più tanti votanti quanti uomini; ma solo quante associazioni. Le differenze diventano meno numerose, danno un risultato meno generale. Infine, quando una di queste associazioni è così grande, da prevalere su tutte le altre, non avete più per risultato una somma di piccole differenze, ma una differenza unica; allora non c'è più volontà generale, e il parere che prevale non è che un parere particolare.

Importa dunque, per avere veramente l'espressione della volontà generale, che non vi siano società parziali nello Stato, e che ogni cittadino non pensi che con la sua testa».



Se difatti provassimo ad indagare in che cosa consiste il *fondamento ultimo della opposizione*, come forse lo definirebbe il Cotta<sup>35</sup>, si potrebbe giungere a conclusioni singolari.

Che cosa si intende e vuole rappresentare con i termini di maggioranza e minoranza (o opposizione)?

Maggioranza di che e minoranza rispetto a che?

Se si vuole individuare che cosa si intende con queste espressioni bisogna allora che prima si ricerchi quello che è il loro rispettivo termine di riferimento.

Maggioranza e minoranza, nel nostro caso, sono da intendersi in relazione alla composizione complessiva del Parlamento. Sono in riferimento, in un sistema democratico, a quell'organo che rappresenta la volontà del popolo e cioè al popolo stesso.

Maggioranza e opposizione hanno allora un unico denominatore comune: il popolo.

È solo all'interno di questo insieme che è possibile distinguere i due termini. L'uno senza l'altro è privo di significato.

Se infatti indicassimo la maggioranza con la lettera *A*, sarebbe lecito affermare che l'opposizione non è *B* ma semplicemente *non-A*; non è cioè qualcosa di diverso dall'insieme di cui *A* è parte ma è lo stesso insieme. *Non-A* è in relazione ad *A* ed è solo in questa relazione che esso trova la sua individuazione. Si tratta di due poli di uno stesso segmento che solo nella loro unità permettono di individuarlo.

*Il fondamento ultimo dei rapporti tra maggioranza e opposizione tende quindi non ad una contraddizione insanabile ma ad una unità degli opposti.* Dice G.W.F. Hegel che «l'universale è appunto l'unità di tali concetti opposti»<sup>36</sup>.

Non parliamo più allora di entità positive (maggioranza) e entità negative (minoranza) ma di entità entrambe positive, in sé stesse, e che solo nelle reciproche relazioni possono acquistare una valenza negativa: ovvero, come dicevamo, *NON A* e *B*, bensì, *A* e *non-A*.

A cosa ci conduce questo discorso solo in apparenza privo

<sup>35</sup> Cf. *Prospettive di filosofia del diritto*, Torino 1974<sup>2</sup>, p. 87.

<sup>36</sup> *Lezioni sulla storia della filosofia*, vol. II, Firenze 1932, p. 205.

di portata pratica? A quanto si era già detto, in altri termini, all'inizio di queste considerazioni.

Maggioranza e minoranza sono parti di uno stesso insieme che è il popolo e non corrisponderebbe perciò a giustizia un ordinamento giuridico che escludesse dalla reale partecipazione alla formulazione della «politica nazionale», e della gestione del potere in genere, anche quell'altra parte della comunità che qualifichiamo come minoranza.

E questo riconoscimento non basta che sia formale; occorre che sia anche reale giacché, come diceva già Epicuro, «non è la giustizia un qualcosa che esiste di per sé, ma solo nei rapporti reciproci» <sup>37</sup>.

L'ordinamento giuridico deve perciò assicurare questa partecipazione perché essa, in definitiva, riguarda il riconoscimento dei diritti individuali soggettivi di ogni consociato; meglio, di ogni uomo.

Fondamentalmente, afferma Lener: «può affermarsi che contenuto universale del diritto, tale da verificare l'autentica giuridicità dei vari ordinamenti positivi, sia la dignità di persona umana, e che da essa siano desumibili i due criteri di giustizia, vale a dire la dignità di persona umana come fondamento e come fine ultimo di ogni valutazione o determinazione di comportamenti umani secondo giustizia» <sup>38</sup>.

Discorso puramente teorico, quello svolto? Siamo usciti forse un po' troppo dal seminato?

Forse no. Anche perché a che valgono pure le più alte disquisizioni se non sono poi direttamente rapportabili all'unico vero termine di riferimento: all'uomo?

Si può affermare allora che perché un ordinamento giuridico possa dirsi democratico non è sufficiente che questo sia ispirato a criteri di giustizia. Questa non esiste come valore assoluto, ma acquista connotazioni reali solo nei rapporti interpersonali; è soggetta cioè a *limiti relazionali*.

<sup>37</sup> *Opere*, a cura di G. Arrighetti, Torino 1960: «Massime capitali», XXXIII, p. 132.

<sup>38</sup> *Sul concetto di diritto*, in «La Civiltà Cattolica», 1980, III, p. 235.

La sua è una dimensione che attinge al particolare non all'universale. C'è pur sempre un confronto delle reciproche posizioni che porta ad un calcolo, seppur equo, delle intensità e limiti delle proprie azioni.

Paradossalmente, potremmo affermare che, un ordinamento ispirato a parametri di giustizia, porta ad assumere posizioni eque fra i singoli individui nelle loro relazioni reciproche, ed è questa la dimensione particolare, ma non sottrae poi gli stessi da una rigidità di atteggiamenti verso il rimanente della collettività interna allo Stato cui appartiene e, ancor di più, verso la comunità esterna ad esso ovvero quella internazionale; manca in questo caso la dimensione universale. È una giustizia allora misurata all'interno di questi rapporti reciproci, fra individui, particolare.

Ecco che torniamo al punto di partenza, alla persona che «è l'atto di trascendenza dell'individuo, è l'individuo che si supera raccogliendo in sé la natura e realizzando l'unità della universalità (proprio della natura) e della concretezza esistenziale, cioè del particolare (propria dell'individuo)»<sup>39</sup>.

Allora, se la giustizia è misura, seppur equa, relazionata ai rapporti fra gli individui e se la persona è l'atto che transcendendo l'individuo raccoglie in sé in unità, universalità e concretezza esistenziale<sup>40</sup>, può ben affermarsi, come insegna il Cotta, che ciò che unicamente può transcendere la misura nell'ultramisura del dono e del perdono senza rivendicazioni, calcoli e limiti è la carità che non richiede più simmetria e proporzione e che non nega né annulla la giustizia e la legge, ma le trascende trasfigurandole.

La risposta allora dell'ultra-misura della carità viene ad essere veramente radicale giacché «con essa l'io si apre totalmente

<sup>39</sup> G. Zanghì, *Poche riflessioni su la persona*, in «Nuova Umanità», gennaio-febbraio 1980, n. 7, pp. 11-12, in cui l'Autore afferma ancora: «La natura umana esiste concretamente in un atto di trascendenza che mentre la "limita" nel concreto del qui e dell'ora (l'individuo), la restituisce ad una universalità esistente (la persona)».

<sup>40</sup> Per cui, «la politica deve sottomettersi al giudizio della persona come dimensione che la supera», Zanghì, *op. cit.*, p. 19.

all'altro sotto il segno del dono e del perdono, che presuppongono la misura ma l'oltrepassano, in un incontro personale tutto da scoprire e da rinnovare ogni momento. Si dischiude così la pienezza dell'*agape*: la gioia del vivere insieme al di là di ogni asperità e contraddizione dell'esistenza finita» <sup>41</sup>.

Partiti con l'idea di costruire una casa, siamo giunti alla fine ad innalzare un grattacielo. Si sarebbe dovuto parlare, forse, più che di fondamento ultimo dell'opposizione, di fondamento ultimo della democrazia e di implicazioni nel sociale che porta la visione dell'uomo inteso come persona che realizza in sé concretezza e universalità.

Ma, in fondo, non abbiamo detto cose diverse; siamo solo partiti da un determinato punto della concretezza dell'esistenza quotidiana in cui la vita, nel suo incessante divenire, «ci getta».

ALESSANDRO IZZI

<sup>41</sup> Idee, queste, espresse dall'Autore fra l'altro in: *Perché la violenza. Una interpretazione filosofica*, L'Aquila 1978, p. 150; *Perché il diritto*, Brescia 1979, p. 116; *Prospettive*, cit., pp. 153-155.