



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO II

Giuditta Matucci

Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia

10 maggio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Giuditta Matucci*

Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia

SOMMARIO: 1. Perché tornare a parlare oggi dello statuto delle opposizioni. – 2. Il quadro teorico di riferimento (con uno sguardo ai possibili scenari futuri). – 3. Il modello italiano alla luce dell'evoluzione dei regolamenti parlamentari. – 4. Lo statuto delle minoranze d'opposizione innanzi alla riforma del premierato "forte". – 4.1. (*segue*): Il ricorso diretto alla Corte costituzionale. – 4.2. (*segue*): Quali stimoli a partire dall'[ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019](#)? – 5. Considerazioni di sintesi.

ABSTRACT: *This essay aims to reconstruct the meaning and scope that the statute of opposition minorities assumes in the comparison between systems, dwelling on the need to ensure its protection in the perspective of the possible approval of the reform of the current government structure as well as outlined by the bill A.S. 935, currently being examined by Parliament.*

1. Perché tornare a parlare oggi dello statuto delle opposizioni

Lo statuto delle opposizioni è un tema del quale si torna a parlare ciclicamente. Lo si è fatto in passato, quando, sotto la vigenza della Costituzione repubblicana, l'ordinamento ha preso a piegarsi verso il maggioritario, essendo avvertito da più parti il bisogno di bilanciare l'esigenza di rafforzare la stabilità dell'Esecutivo e l'efficienza dei processi decisionali arginando il rischio di eventuali degenerazioni¹. Così è stato, la prima volta, in occasione delle trasformazioni sollecitate, anzitutto, dal referendum elettorale del 1993 che, intervenendo sulla disciplina elettorale del Senato, esprimeva un chiarissimo indirizzo politico in favore di tale sistema e, poi, dalla successiva riforma elettorale, il cd. "Mattarellum", che introduceva per ambedue le Camere un sistema "misto", prevalentemente maggioritario². Se ne è discusso ancora in occasione dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel

*  contributo sottoposto a referaggio.

Giuditta Matucci è Professoressa Associata di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pavia.

¹ Un sentimento, questo, che ha sollecitato il ripensamento del tema, nelle sue tante sfaccettature, nella più ampia cornice culturale e giuridica della convivenza sociale: A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993. Cfr., nella letteratura successiva, M.A. CABIDDU, *Maggioranza, minoranza, eguaglianza*, Padova, 1997.

² In seguito all'esito del referendum del 18 aprile 1993, nettamente a favore del principio maggioritario, le leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277 introducono un sistema "misto": maggioritario, con correttivo proporzionale. Il 75% dei seggi è attribuito in collegi uninominali con il maggioritario a turno unico; il restante 25% è ripartito con metodo proporzionale.



1997, e presieduta dall'On. Massimo D'Alema, nell'ambito di un più ampio progetto di riforma della Costituzione, che proponeva l'introduzione di una forma di governo semipresidenziale, il superamento del bicameralismo perfetto ed il rafforzamento dell'Esecutivo³. Se ne è parlato di nuovo, nonostante il ritorno al proporzionale nel 2005⁴, per l'affacciarsi della proposta di riforma costituzionale cd. «della Baita» (A.S. 2544), che promuoveva il rafforzamento del Capo dell'Esecutivo, rinominato “Primo Ministro”, destinatario di una sorta di investitura diretta e assistito da un governo di legislatura ad assicurarne la stabilità e l'efficienza⁵.

Nel tempo, all'interno di un assetto istituzionale rimasto comunque immutato⁶, il perdurare del “bipolarismo maggioritario”, favorito dal riconoscimento di ampi premi di maggioranza⁷, ha continuato ad alimentare il dibattito⁸, svelando la centralità del tema con riferimento più

³ In una logica volta al superamento del bicameralismo paritario, la Bicamerale “D'Alema” rimette la garanzia dei diritti delle opposizioni al solo regolamento della Camera dei deputati: così, l'art. 83, comma 5, Cost., come ridisegnato dalla riforma. Il progetto è stato poi abbandonato, com'è noto, per il venir meno delle condizioni politiche che ne favorirono l'avvio.

⁴ Con la legge “Calderoli” 21 dicembre 2005, n. 270, ribattezzata dai *media* come “*Porcellum*”, s'introduce un sistema elettorale di tipo proporzionale con liste “bloccate”, preventiva indicazione del capo della coalizione, clausola di sbarramento e premio di maggioranza, diretto a garantire che la coalizione o la lista più votata abbia comunque la maggioranza.

⁵ Il d.d.l. 2544, «Modifiche al Titolo I della Parte II della Costituzione», noto a tutti come “bozza di Lorenzago”, introduce una sorta di elezione diretta del Capo di Governo, assicurata dal collegamento del suo nome, riportato sulla scheda, ai candidati all'elezione della Camera dei deputati, e, a ulteriore rafforzamento della maggioranza di cui è espressione, un governo di legislatura, protetto, dal meccanismo “anti-ribaltone” *simul stabunt simul cadent* (che, tuttavia, subisce una deroga in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni slegate dal rapporto di fiducia del Primo Ministro in carica). Tutto questo, in un complesso che promuove l'introduzione di un Senato federale, il ritorno dell'interesse nazionale, la *devolution* e la riforma della Corte costituzionale. Per ciò che riguarda, nel dettaglio, il profilo in esame, i regolamenti delle Camere giocano un ruolo diverso: al regolamento della Camera dei deputati, titolare in via esclusiva del rapporto fiduciario, spetta il compito di assicurare le prerogative della maggioranza di governo e i diritti delle opposizioni, al regolamento del Senato i diritti delle minoranze. A commento di tale proposta di riforma, fra gli altri, G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla Parte II della Costituzione*, Atti dei Seminari promossi dal Dottorato di Diritto pubblico dell'Università di Pavia coordinato da Pietro Giuseppe Grasso, Milano, 2005.

⁶ In occasione del referendum del 25-26 giugno 2006, che ha registrato una partecipazione di più della metà degli aventi diritto (esattamente il 52,5%), il d.d.l. A.S. 2544 è stato respinto dal 61% dei votanti.

⁷ Tale tendenza si colloca approssimativamente fra il 1993 e il 2013. «In questo periodo, l'introduzione del sistema elettorale maggioritario ha reso necessarie aggregazioni tra forze politiche talvolta poco omogenee, le quali hanno dovuto omologarsi dal punto di vista ideologico al fine di permettere la sopravvivenza della coalizione. La “convergenza verso il centro” all'interno di ciascuna coalizione ha ridotto, in qualche misura, il grado di polarizzazione complessiva del sistema; ma questo ha determinato una situazione di tendenziale incomunicabilità tra i reciproci schieramenti e il tramonto di talune consuetudini e convenzioni costituzionali ispirate da una logica di raccordo con le forze avverse» (così, R. MANFRELLOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, 2019, 86).

⁸ La letteratura italiana in argomento si è diffusa soprattutto a partire dalla fine degli anni '90. Oltre alle opere già richiamate e a quelle che saranno richiamate di seguito, si segnalano, senza pretesa di esaustività: A. RINELLA,



generale agli assetti democratici⁹. Se, però, fino alla XVI legislatura, nella convinzione del permanere del sistema partitico bi-polare, si è parlato per lo più di statuto dell'opposizione (al singolare), a partire dalla legislatura successiva la rinnovata fluidità del sistema politico-parlamentare¹⁰ e l'articolazione dello schieramento d'opposizione in senso più marcatamente plurale hanno contribuito a spostare l'asse d'interesse verso un complesso articolato di garanzie a tutela delle opposizioni (al plurale)¹¹. Così è stato per il disegno di legge di revisione costituzionale "Boschi, Renzi" che introduceva in Costituzione lo «statuto delle opposizioni»¹². Nondimeno, la scelta maturata in questo caso di rimetterne l'individuazione ai regolamenti parlamentari apriva molteplici scenari, apparendo, di fatto, non risolutiva¹³.

In definitiva, ogniqualvolta si è affacciato lo "spettro" del maggioritario o comunque la prospettiva della formazione di una maggioranza collegata al Primo Ministro, il tema delle garanzie delle minoranze/opposizioni e, in generale, del tasso di democraticità dell'ordinamento, si è posto come esigenza prioritaria, che non poteva essere tralasciata e

Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare, Trieste, 1999, e ID., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, 2000; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.* 2002, 243 ss.; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005; V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, 2012; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, 2013.

⁹ Fondamentale in questo senso è il saggio di S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2016, 1 ss.

¹⁰ S. CECCANTI, *Partiti e gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12 del 2014, 1 ss.

¹¹ A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in *Amministrazione in Cammino*, 26 giugno 2016, 22 s.

¹² «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni» (così, il comma 2 dell'art. 64 Cost., introdotto dall'art. 6 del d.d.l. costituzionale dal titolo «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» (pubblicato nella *G.U. Serie generale* n. 88 del 15 aprile 2016)).

¹³ A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 2, 23 e 55. Per una disamina anche dei precedenti progetti di riforma costituzionale, ivi, 16 ss.



avrebbe dovuto essere affrontata nelle forme adeguate. Questo, sebbene, lo ricorda Paolo Caretti, lo statuto delle opposizioni non sia il solo elemento in grado di evitare una “dittatura” della maggioranza¹⁴.

Nell’ambito del dibattito sviluppatosi in sede politica, e scientifica, s’inseriscono le note questioni teoriche che fanno da sfondo alla nascita delle democrazie parlamentari. L’esigenza di contemperare il principio proprio di ogni democrazia rappresentativa per cui le decisioni sono prese a maggioranza deve essere contemperato con l’altro principio che impone di evitare l’assunzione di decisioni prevaricanti (non meno autoritarie, per vero, di quelle prese da un sovrano assoluto)¹⁵.

Il principio maggioritario - insieme, garanzia e «sintomo di accettazione del principio democratico»¹⁶ - non è certo “infallibile”, né è immune dal rischio di degenerazioni in inaccettabili sopraffazioni a danno delle minoranze¹⁷. Il maggioritario è un dilemma, per usare un’espressione di “ruffiniana” memoria: esso è mezzo per sottrarre i più alla sudditanza di pochi, ma è anche potenziale strumento di oppressione o di negazione della volontà delle minoranze. Occorre dunque rintracciare misure capaci di ricomporre il dilemma in un’ottica democratica, dando voce alle minoranze nei vari momenti della vita istituzionale, a partire dallo svolgimento della funzione legislativa¹⁸.

La produzione legislativa, per dirla con Kelsen, è espressione della linea politica della maggioranza parlamentare, ma dovrà tenere conto anche delle posizioni delle minoranze, se non si vuole compromettere la coesione sociale¹⁹: «[i]l principio di maggioranza è osservato quando è consentito a tutti i cittadini di partecipare alla creazione dell’ordinamento giuridico, per quanto il suo contenuto sia determinato dalla volontà della maggioranza»²⁰. Tale bisogno

¹⁴ P. CARETTI, *Giuliana Giuseppina Carboni. Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004, in *Dir. pubbl.* 2005, 661.

¹⁵ *Ivi*, 653.

¹⁶ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 34. Cfr. C. LECLERCQ, *Le principe de la majorité*, Parigi, 1971, 9.

¹⁷ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 29. Cfr. N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in N. BOBBIO, C. OFFE, S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, 1981, 39.

¹⁸ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, III ed., Milano, 1976. Cfr. G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.* 1994, 171 ss.

¹⁹ Così, H. KELSEN, *La democrazia* (1927), in *Id.*, *Il primato del parlamento*, trad. it. a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 30, e *Id.*, *Essenza e valore della democrazia* (1929), trad. it. a cura di A. Carrino, Torino, 2004, che individua il fattore di coesione sociale nel «compromesso» fra maggioranza e minoranza. Nondimeno, ciò che rileva, ai fini della tutela delle minoranze è, anzitutto, che sia garantita la dialettica parlamentare, ovvero che le forze minoritarie abbiano la possibilità di far sentire la propria voce: esigenza che si spiega, prima ancora che sul piano sostanziale, su quello di ordine procedurale.

²⁰ Così, H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad. it. a cura di S. Cotta e G. Treves, VI ed., Milano, 1994, 292.



esprime e s’inserisce nell’orizzonte culturale pluralista di cui la nostra Carta fondamentale è permeata²¹.

Si svela, così, da subito una delle premesse fondamentali sul piano teorico: la tutela delle opposizioni non è una mera variabile indipendente ma un elemento connaturato ad ogni sistema che sia fondato sulla sovranità popolare come base di legittimazione del potere e sugli istituti di rappresentanza politica come strumenti principali per il suo esercizio²².

Di statuto delle opposizioni si è tornato a parlare in tempi più recenti, a margine dell’[ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17](#)²³, con cui la Corte costituzionale si è espressa per l’inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni promosso dai senatori del Gruppo parlamentare «Partito Democratico» in riferimento al procedimento di approvazione della legge di bilancio 2019. Si è osservato, infatti, come il mancato riconoscimento nella Carta fondamentale di uno statuto delle opposizioni inibisca l’accesso alla Corte costituzionale in casi di sostanziale prevaricazione da parte della maggioranza parlamentare²⁴.

Di statuto delle opposizioni si torna a parlare oggi perché si sta profilando all’orizzonte l’ipotesi di una trasformazione della forma di governo secondo il modello del cd. premierato “forte”, avanzato dall’A.S. 935 firmato da Giorgia Meloni e Maria Elisabetta Alberti Casellati, un modello che promuove l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e l’inserimento in Costituzione di un premio di maggioranza originariamente fissato al 55% al partito o coalizione collegata al Premier eletto²⁵.

²¹ A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino* 2003, 642.

²² P. CARETTI, *Giuliana Giuseppina Carboni. Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004, cit., 654.

²³ Per i dettagli, si rinvia al testo dell’[ordinanza n. 17 del 2019](#) e alla bibliografia riportata a margine.

²⁴ M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, in [federalismi.it](#), n. 4 del 2019, 2 ss.

²⁵ Il testo approvato dalla Prima Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica lo scorso 2 aprile rimuove ogni riferimento al vincolo del 55%. Questa previsione, come noto, aveva suscitato forti perplessità, anche in vista di eventuali censure ad opera della Corte costituzionale. Decisivo rimane comunque il sistema prescelto dal legislatore per eleggere il Presidente del Consiglio e le nuove Camere. Fra i tanti contributi sul progetto di legge, oltre a quelli che saranno citati di seguito, C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna online](#), n. 2 del 2023, XXVI ss.; M. DELLA MORTE, *Uno vale per tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato*, ivi, XXX ss.; T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, ivi, XVII ss.; A. ALGOSTINO, *Premierato... Purchè capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolicizzata*, in [Rivista AIC](#), n. 3 del 2023, 120 ss.; A. POGGI, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio: razionalizzazione o mutamento della forma di governo parlamentare? In margine a due recenti disegni di legge di revisione costituzionale e al trentennale (e inconcludente) dibattito sulla riforma della forma di governo italiana*, in *Lo Stato*, n. 21 del 2023, 341 ss.; A. SPADARO, [Riforma costituzionale \(premierato elettivo\) o riforma elettorale \(maggioritario con designazione del premier\)](#), in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 1063 ss., e B. PEZZINI, *L’introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1 del 2024, 61 ss.



Una riforma che agisce nella direzione di un rafforzamento della legittimazione democratica del Capo dell'Esecutivo²⁶ e delle esigenze di governabilità²⁷, senza tenere conto adeguatamente delle garanzie costituzionali²⁸: fra questi, il Presidente della Repubblica, svuotato in parte dei suoi poteri, soprattutto in caso di crisi²⁹, e le esigenze di rappresentatività e di tutela delle minoranze³⁰, in una certa misura già sacrificate dalla riforma del 2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari³¹. La questione tende ad essere posta, ancora una volta,

²⁶ Un tema, questo, che tende a riproporsi ciclicamente, come testimoniato dalla crescita d'interesse da parte della letteratura scientifica: fra gli ultimi, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli 2018; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore*, Bologna 2023, e A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano 2023.

²⁷ V., tuttavia, A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online](#), n. 2 del 2023, LXI ss., e Id., [La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria](#), in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 1009 ss. Secondo l'A., le novità introdotte dalla riforma "Meloni" non sarebbero in grado di soddisfare né gli obiettivi di stabilità né quelli di governabilità: l'elezione diretta del Premier non sarebbe comunque sufficiente a contrastare il rischio di crisi, considerato il contesto politico-sociale che caratterizza il nostro Paese. Del tutto incoerente, in particolare, è che a fronte dell'investitura diretta del Presidente del Consiglio non sia corrisposta una modifica dei poteri ex art. 95 Cost. Cfr., altresì, A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1 del 2024, 89, che definisce questa riforma «fin troppo timida» rispetto agli obiettivi, al punto da preferire la denominazione di "semi-premierato" in luogo di quella di premierato.

²⁸ V., fra gli altri, A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna online](#), n. 2 del 2023, I ss., e Id., *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2023, 296 ss. Secondo l'A., all'elezione diretta del Premier non corrisponde tanto un potenziamento dell'Esecutivo o della sua stabilità, quanto piuttosto un rafforzamento della maggioranza parlamentare: «questa sì, stabile ed in grado in qualsiasi momento di condizionare il funzionamento delle istituzioni, senza che gli organi di controllo e garanzia, men che mai l'opposizione, visto il prefigurato sistema elettorale, possano esercitare un reale bilanciamento». Ciò porterebbe a configurare una «tirannia della maggioranza» (p. 316). Per F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna online](#), n. 2 del 2023, LXXXVI, si tratta, invero, di «tirannia della minoranza» o, meglio, di minoranza di maggiori dimensioni, giacché la proposta di riforma costituzionale reca con sé l'effetto di costruire una maggioranza che diventerà tiranna proprio perché finirà per occupare tutti gli spazi decisionali e di garanzia.

²⁹ In conseguenza dell'introduzione della norma "anti-ribaltone" *aut simul stabunt aut simul cadent*, che nel presente disegno di legge appare in forma "temperata". V., più ampiamente, *infra*, par. 2, nt. 48.

³⁰ Problema, questo, che si enfatizza, secondo F. FURLAN, [Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anno di elezione diretta dei Presidenti di Regione](#), in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 1020 ss., a fronte della sperimentazione in ambito regionale della forma di governo "neoparlamentare".

³¹ Riforma, questa, introdotta per effetto della legge 19 ottobre 2020, n. 1. È indubbio, infatti, che riducendo il numero dei seggi diminuisce la capacità rappresentativa delle due Camere. In tal senso, la scelta compiuta dalla legge 27 maggio 2019, n. 51, di applicare il sistema elettorale vigente indipendentemente dal numero dei parlamentari non è certo priva di conseguenze. Da rimarcare, in particolare, la torsione maggioritaria al Senato,



per dirla con Massimo Luciani, nella prospettiva del *systeme de croyances*, ovvero della conquista della fiducia, che fonda le sue radici nella *humus* del consenso popolare, anziché nella prospettiva più feconda e cruciale dell'inquinamento della stessa *humus*, cioè della fragilità della base sociale su cui le istituzioni dovrebbero sedersi³². «[L']elezione diretta non è certo in grado di sollecitare solide erogazioni legittimanti da parte di una base sociale che non è nelle condizioni di elargarle»³³.

Nella consapevolezza dell'evoluzione di significato subita nel tempo dal principio della separazione dei poteri, non si tratta più (tanto) di ripristinare gli equilibri fra Governo e Parlamento, le cui funzioni sono sempre più spesso fungibili³⁴, quanto piuttosto di rivedere il rapporto fra maggioranza e minoranze, specialmente nell'esercizio della funzione legislativa espressione dell'indirizzo politico³⁵. Si è passati, infatti, da un dualismo (organizzativo e funzionale) che vede Governo e Parlamento come organi nettamente distinti, deputati allo svolgimento di funzioni tendenzialmente separate, ad un *nuovo* dualismo (funzionale) che affida alle minoranze, siano (o meno) istituzionalizzate in un organo *ad hoc*, la funzione di controllo (e opposizione) nei confronti della maggioranza parlamentare di governo, cui resta affidata la funzione di indirizzo politico³⁶.

anche per il peso più consistente, nelle Regioni più piccole, della componente maggioritaria-uninomine (L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, 112).

³² M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2024, 1 s. Cfr., altresì, ID., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno tenutosi a Milano, nei giorni 16-17 marzo 2000, Milano 2001, 109 ss. Cfr., altresì, L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Bari-Roma 2021, 288 ss.

³³ M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, cit., 10.

³⁴ Si pensi, in particolare, ai fenomeni di "amministrativizzazione" della legge e della trasformazione della legge in uno strumento d'azione governativa (G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2022, 398).

³⁵ S. CURRERI, *Audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi all'Ufficio di Presidenza della I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sui d.d.l. nn. 830 e 935*, p. 4 del dattiloscritto, reperibile *online* sul [sito](#) istituzionale del Senato della Repubblica.

³⁶ Si assiste, in definitiva, a una re-interpretazione del *dualismo* fra Governo e Parlamento: dall'originaria concezione sviluppata nel sistema monarchico, ove la separazione fra Legislativo ed Esecutivo era stata teorizzata nella prospettiva di limitare il potere assoluto del sovrano (l'assemblea adotta le leggi e, nel contempo, limita l'Esecutivo di fiducia regia), alla concezione elaborata in coincidenza con l'affermarsi delle democrazie di massa, che supera l'idea di una rigida separazione fra Governo e Parlamento in favore di una visione *monistica* che esalta il rapporto Governo-maggioranza parlamentare e conseguentemente priva il Parlamento della titolarità esclusiva della funzione di controllo (G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 398 s.). Il principio della separazione dei poteri, inteso nella sua funzione garantista di controllo sull'indirizzo politico, può dirsi oggi privo di consistenza se lo si voglia ancora circoscrivere ai rapporti Governo-Parlamento, ma esprime una sua attualità ove lo si riferisca ai rapporti fra maggioranza parlamentare di governo e minoranze di opposizione. Considerazione, questa, che, tuttavia, non trova di regola «un'evidente base organizzativa a livello formale-costituzionale, in quanto, mentre il governo è sempre individuato come organo dotato delle caratteristiche



2. Il quadro teorico di riferimento (con uno sguardo ai possibili scenari futuri)

Prima di addentrarci nelle dinamiche dei rapporti fra maggioranza e minoranze, conviene fare una riflessione sul lessico impiegato nel dibattito (non solo scientifico)³⁷. Opposizione, opposizioni, minoranze: di cosa stiamo parlando esattamente? La dottrina ha rilevato da tempo come questi termini siano spesso utilizzati in guisa di sinonimi, quando in realtà non lo sono. Se, infatti, è vero che ogni opposizione è necessariamente una minoranza, non si può dire certamente che ogni minoranza è o diventa opposizione: potrebbe infatti opporsi alla maggioranza in principio, votando contro la fiducia iniziale, ma non è detto che poi intraprenda iniziative in opposizione ad essa³⁸.

Sono, dunque, minoranze *d'opposizione* quelle che assumono una posizione dichiaratamente ostile nei confronti delle politiche di governo e della sua maggioranza: «[l']opposizione si distingue dalle altre minoranze perché non solo non fa parte della maggioranza di governo ma si pone in contrasto con essa»³⁹.

Gli studi comparatistici mettono in evidenza come le garanzie delle minoranze esprimano in generale un elemento *costitutivo* della forma di stato democratica: detto questo, l'attenzione del presente scritto, destinato ad approfondire il caso italiano in vista di nuove possibili riforme, sarà concentrata sul loro atteggiarsi nella forma di governo parlamentare. Così, mentre nel modello cd. *Westminster*, accolto dal Regno Unito e caratterizzato tipicamente da un parlamentarismo di tipo "competitivo", favorito dal bi-partitismo, si configura una dialettica maggioranza/opposizione (al singolare), in cui l'opposizione è garantita tanto come istituzione, quanto come funzione, in altri contesti ove si delinea un parlamentarismo di tipo "compromissorio", complice un sistema elettorale incapace di portare

dell'omogeneità politica e della coesione, non si riconosce al parlamento la complessità della sua composizione interna necessariamente eterogenea» (ivi, 511 s.).

³⁷ Sullo sfondo si colloca il più ampio dibattito sulla definizione di minoranza quale gruppo sociale destinatario di possibili discriminazioni fondate sul fattore etnico-culturale, religioso e linguistico e simili, che tendono ad essere presenti in modo permanente nel nostro Paese: la minoranza, intesa come gruppo sociale vulnerabile o "vulnerabilizzato", a rischio di emarginazione, esiste prima e *a prescindere* da una sua rappresentanza in Parlamento; la minoranza-opposizione opera principalmente in sede parlamentare (o comunque nei rapporti fra le forze politiche) e non è detto che esprima un gruppo sociale a rischio di discriminazione (A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 51).

³⁸ Fra i tanti, A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 51 s.; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur.*, XXI, 1990, 1 ss., e G.U. RESCIGNO, voce *Maggioranza e opposizione parlamentari* (2016), in [Diritto online - www.treccani.it](http://www.treccani.it).

³⁹ S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 5. Nello stesso senso, A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, cit., 1. Di diverso avviso, A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, cit., 8: secondo l'A., i termini di minoranze e opposizione trascendono il mero rapporto fiduciario e la dinamica delle votazioni in assemblea, coinvolgendo piuttosto aspetti generali di tutto l'assetto istituzionale.



ad una forma di bi-partitismo o comunque di bipolarismo, si delinea un rapporto dialettico maggioranza/minoranze (al plurale), ove le minoranze sono garantite per lo più come funzione (e non come istituzione)⁴⁰. In definitiva, in un sistema improntato sul modello del *government by discussion*, quale quello inglese, l'opposizione, simmetrica rispetto al Governo (nella forma del *Shadow Cabinet*), è intesa come controparte dialettica alla maggioranza, muovendosi nella logica dell'alternanza; nei sistemi ove per ragioni "strutturali" (e, prima ancora, culturali) non v'è una contrapposizione così marcata nel gioco politico, le minoranze non esercitano una funzione d'opposizione in senso proprio, ma piuttosto una funzione di moderazione e critica, comunque non essenziale a stimolare l'alternanza⁴¹.

In sintesi, mentre nelle democrazie *maggioritarie* tende a delinarsi un vero e proprio statuto dell'opposizione con lo scopo di assicurare alla minoranza il potere di esprimere un proprio indirizzo politico in contrapposizione alla maggioranza⁴², nelle democrazie *consensuali*, qual è stata l'Italia almeno fino a quando è sopravvissuto il proporzionale in forma "pura", v'è piuttosto un sistema di garanzie a tutela delle minoranze, che tende ad evitare abusi da parte della maggioranza o comunque ad assicurare una dialettica interna⁴³.

⁴⁰ In generale, anche laddove vi sia un riconoscimento sul piano politico, non v'è un riconoscimento giuridico delle minoranze di opposizione come *istituzione*, né forse vi potrebbe essere: se mai, c'è un riconoscimento dell'opposizione-*funzione*, attribuendo poteri procedurali ai diversi soggetti che la compongono (le minoranze speciali, titolari di poteri interdittivi; i Gruppi parlamentari e i singoli eletti). Fa eccezione, appunto, il caso inglese (S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 6). Su opposizione-istituzione e opposizione-funzione, G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, 1973, spec. 30 ss., e Id., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 532 ss.

⁴¹ La contrapposizione fra modello *Westminster* e modello "consociativo" è stata messa in evidenza da A. LIPHART, *Le democrazie contemporanee*, trad. it., Bologna, 1988. Cfr., fra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Il regime delle opposizioni*, in FONDAZIONE MAGNA CHARTA, *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004, 29 ss., e Id., *Diritto costituzionale comparato*, cit., 513 ss.; G.U. RESCIGNO, voce *Maggioranza e opposizione parlamentari*, cit. Con specifico riguardo al modello inglese, fondamentale ancora oggi: G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, cit. Nella letteratura più recente, V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, cit.

⁴² A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit., 645. Per uno sguardo di diritto comparato, fra gli altri, S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 3 ss., e G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 512 s.

⁴³ S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 5. Cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (cur.), *Storia d'Italia*, Annali 17. *Il Parlamento*, Torino, 2001, 615. Nel modello britannico, per vero, vi sarebbero due "statuti" distinti: uno di mera tutela rivolto, in generale, alle minoranze parlamentari; l'altro di *valorizzazione*, di cui è destinataria la sola opposizione "ufficiale". Quest'ultima beneficia e del regime di tutela dettato in generale per le minoranze parlamentari e delle garanzie pensate *ad hoc* per l'opposizione, nella sua duplice dimensione organizzativa e funzionale (così, M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 73).



Costruire uno statuto dell'opposizione in senso tecnico significa, allora, ridefinire le regole giuridiche che presiedono alla distribuzione del potere politico tra gli organi istituzionali dello stato, trattandosi di istituto che, prima ancora che salvaguardare i diritti delle minoranze, condiziona la fisionomia della forma di governo⁴⁴.

La disciplina regola lo *status* giuridico del principale partito (o Gruppo) di opposizione distinguendolo dagli altri Gruppi minoritari, "istituzionalizzando" la linea di demarcazione che lo separa dalla maggioranza di governo: esso non è più (soltanto) titolare delle funzioni di critica e contrasto all'indirizzo politico espresso dall'Esecutivo, funzione che condivide con le altre forze di minoranza, ma è, anzitutto, destinatario della funzione di «potenziale alternativa organica» al Governo in carica⁴⁵.

Là dove si parla di opposizioni (al plurale) o di minoranze d'opposizione si allude a qualcosa di diverso. Qui non v'è l'istituzionalizzazione di una minoranza principale, ma un complesso di garanzie atte a tutelare le minoranze nell'esercizio (eventualmente condiviso) della funzione oppositoria⁴⁶.

L'abbandono del maggioritario ed il sorgere dei noti problemi connessi alla governabilità hanno stimolato, in Italia come altrove, nuove spinte al rafforzamento dell'Esecutivo che inducono a interrogarsi sulle ricadute sul sistema dei contrappesi già previsti dall'ordinamento e a valutare il rischio di una eventuale rottura degli equilibri.

Si ripropone, allora, un'altra questione teorica di fondo: quale *ratio* per i diritti delle minoranze (e dell'opposizione)? Questo è un interrogativo cruciale per capire quale funzione s'intende assicurare alle forze di minoranza in relazione alla forma di governo che si viene a delineare.

L'Italia si è sempre distinta per un sistema politico di tipo "inclusivo": in parte, perché dotata di un sistema proporzionale (o prevalentemente proporzionale) e, in parte, per l'alto numero dei parlamentari da eleggere.

La frammentarietà dello scenario politico e le difficoltà connesse al mantenimento di una solida maggioranza al governo hanno indotto, com'è noto, a cercare via via soluzioni per rafforzarne la stabilità, ma a fronte dei naufragati tentativi di riforma costituzionale sono corrisposti interventi sul piano elettorale che hanno poi finito con l'essere censurati dalla Corte

⁴⁴ Cfr., in particolare, A MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 421. A questo proposito, G. DE VERGOTTINI, *La forma de gobierno de oposición garantizada*, in *Revista de estudios politicos*, 1979, 16 ss., parla di forme di governo «ad opposizione garantita».

⁴⁵ A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 21.

⁴⁶ Ivi, 22. Cfr., fra i tanti, E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1 del 2015, 1 ss.



costituzionale, aprendo di nuovo i consueti dilemmi relativi alla stabilità del Governo e del suo indirizzo politico⁴⁷.

La riforma che si propone oggi ambisce a trovare una possibile soluzione a tali dilemmi, in uno scenario già parzialmente mutato per l'avvenuta riduzione del numero dei parlamentari: l'investitura diretta del *Premier*, l'istituzione di un governo di legislatura assistito dalla garanzia dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* (seppur in forma "temperata"⁴⁸) e l'introduzione di una

⁴⁷ La letteratura in argomento è amplissima. Per ragioni di economia espositiva, si rimanda, oltre alla saggistica pubblicata nella presente *Rivista*, al più recente contributo di A. GRATTERI, *La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale*, Milano, 2019. Fra le ultime decisioni, si rammentano la [sentenza n. 1 del 2014](#) sulla legge 21 dicembre 2005, n. 270, a margine della quale: I. NICOTRA, [Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#), in questa *Rivista*, [Studi 2014](#) (21.01.14); A. SAITTA, [Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo](#), ivi (28.04.14), e F. GABRIELE, [Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata \(anzi...\). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014](#), ivi (24.07.14); G. GUARINO, [Corte costituzionale e leggi elettorali: note di un internazionalista a margine di una recente sentenza](#), ivi (29.09.14); L. TRUCCO, [Il sistema elettorale "Italicumbis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 \(atto secondo\)](#), ivi, [2015/I](#), 285 ss., e la [sentenza n. 35 del 2017](#) sulla legge 6 maggio 2015, n. 52, su cui M.M. MININCLERI, [Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, tra ruolo "legislativo" della Consulta, "moniti" al Parlamento ed ipotesi di introduzione del controllo preventivo](#), ivi, [Studi 2017/III](#), 419 ss. In seguito alla decisione da ultimo pronunciata, è stata poi approvata la legge 26 ottobre 2017, n. 165 che ha introdotto un sistema elettorale formalmente "misto", a vocazione prevalentemente proporzionale.

⁴⁸ La regola *aut simul stabunt aut simul cadent* è stata introdotta, per la prima volta, in ambito regionale dalla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1 con l'intento di ovviare ai cd. "ribaltoni", ovvero a cambi di maggioranza nel corso della legislatura, che comportano, com'è noto, un'alterazione del quadro politico espressosi in conseguenza del voto popolare: «[l']approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio» (art. 126, comma 3, Cost.). I tentativi di aggiramento della norma da parte di alcune Regioni, che pur hanno incontrato le censure della Consulta, hanno messo in evidenza alcune rigidità della regola: le stesse che, almeno secondo le dichiarazioni, hanno portato ad optare per una forma più flessibile del principio, che comunque garantisca il rispetto della volontà popolare consentendo la possibilità per il Presidente del Consiglio in carica di essere sostituito da un parlamentare di maggioranza per portare avanti il programma di governo. Questo, almeno, secondo la versione originaria: nella versione approvata da ultima dalla Prima Commissione Affari costituzionali del Senato, il vincolo a dar seguito al programma di governo scompare. Il potere di scioglimento delle Camere sembra rimesso, di fatto, totalmente al Premier. Cfr. l'art. 4, comma 1, lett. b), del d.d.l. 935: «In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto [non si specifica più «volontarie»], questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento al Presidente del Consiglio». A commento della riforma, con specifico riguardo alla norma "anti-ribaltone", si veda l'intervista rilasciata da



riserva di legge in materia elettorale che assicuri un premio di maggioranza in ambedue le Camere, in assenza totale dei necessari contrappesi, portano in primo piano l'esigenza di garantire la posizione delle minoranze interrogandosi sul ruolo che dovrebbero andare a svolgere⁴⁹.

Nelle democrazie moderne, ove il Parlamento non è (più) sede in cui discutere questioni di pubblico interesse per addivenire alla proposta migliore per il "bene comune", la *ratio* del riconoscimento dei diritti in capo alle minoranze non è certamente quella di favorire il dialogo con la maggioranza per la ricerca di soluzioni condivise, quanto piuttosto di rappresentare al meglio le argomentazioni contrarie, costringendo il Governo a giustificare pubblicamente le proprie decisioni e ad assumersene la responsabilità di fronte all'elettorato. Garantire diritti alle minoranze significa, in sintesi, assicurare dialettica, trasparenza e responsabilità⁵⁰.

La *ratio* di tutela che sorregge i diritti delle minoranze in generale nelle democrazie moderne è la medesima che si ritiene debba essere soddisfatta ove si optasse in Italia per una forma di premierato "forte": la torsione a favore della maggioranza di governo, assicurata in punto di legittimazione, di vincolo al mandato elettorale e di rafforzamento in senso maggioritario del sistema di voto, esige (quantomeno) un bilanciamento con l'esigenza di dar voce ai Gruppi minoritari nei tempi e nei modi più coerenti, vi sia (o non vi sia) l'intento di promuovere un'alternanza.

Al centro di quest'opera di rinforzo sul piano delle garanzie v'è anzitutto il procedimento legislativo che, pur modificato in nome di una maggiore efficienza e celerità, deve tornare ad essere la sede di un confronto dialettico qualificato dalla partecipazione attiva delle minoranze.

Francesco Saverio Marini a E. PATA, *Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare poteri del Presidente*, in [Il Sole 24 Ore](#), 5 novembre 2023.

⁴⁹ Prevedere, come era stato fatto in origine, un premio di maggioranza del 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere per le liste e i candidati collegati al Presidente del Consiglio avrebbe significato, da un lato, circondare il governo di garanzie ferree, dall'altro, «svalutare oltremisura e in modo del tutto irragionevole le posizioni della minoranza (*rectius*: delle minoranze [...]), posizioni che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da esigenze di governabilità, giustificano correttivi e, appunto, bilanciamenti che qui non è dato scorgere». Una volta eliminato ogni riferimento al vincolo del 55%, permane comunque la questione della soglia minima di accesso al premio: la sua mancata previsione nella versione originaria del testo, in abbinamento al vincolo del 55%, non solo si poneva in contrasto con le condizioni poste dalla Corte costituzionale, ma pregiudicava la tenuta complessiva del sistema, «dal momento che troppo facile sarebbe impadronirsi, con quei numeri, non solo del governo ma anche degli istituti e degli organi di garanzia» (così, A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1 del 2024, 46).

⁵⁰ Cfr. S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 29 s.



3. Il modello italiano alla luce dell'evoluzione dei regolamenti parlamentari

La frammentazione che caratterizzava lo scenario politico agli albori della nascita della Repubblica italiana portò i Costituenti ad optare, come noto, per una forma di governo parlamentare «a tendenza equilibratrice», la sola in grado di assicurare un bilanciamento fra il blocco social-comunista ed il partito democristiano. Su questo sfondo, a forte rischio di destabilizzazione, s'innestò la scelta dei Costituenti di investire sul sistema delle garanzie (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) e la preferenza espressa dal legislatore per un sistema elettorale di tipo proporzionale, che fosse in grado di assicurare la massima rappresentatività delle istanze sociali.

Nessun riconoscimento formale dei diritti e delle prerogative delle minoranze parlamentari, la cui funzione di garanzia (eventualmente oppositoria) appare comunque implicita nella caratterizzazione della forma di stato in senso democratico-pluralista⁵¹. Tale modello, tuttavia, sarà all'origine, nel lungo periodo, dei ben noti problemi di stabilità governativa e di funzionalità e di efficienza dei processi decisionali che stimoleranno a più riprese il dibattito politico a ripensare la fisionomia della forma di governo ed il sistema elettorale.

Così, se fino agli anni '90 sopravvive quel modello di democrazia consensuale senza alternanza che gli studi di dottrina hanno contrapposto in misura netta al modello *Westminster* di democrazia maggioritaria, il passaggio, nel 1993, ad un modello "misto", a vocazione maggioritaria, ha sollecitato un primo processo di riforma a livello di regolamenti parlamentari⁵² che ambiva a completare la transizione verso il maggioritario, ma che, tuttavia, non riuscirà mai a giungere a compimento⁵³, soprattutto per ciò che concerne l'elaborazione

⁵¹ «[L]a nostra Costituzione pone solo poche ed insufficienti norme per razionalizzare e proteggere direttamente il ruolo e la funzione dell'opposizione, [ma] è anche vero che dal complesso sistema delle libertà, delle norme programmatiche nonché dalle conseguenti regole organizzative emerge un quadro di società aperta nella quale la funzione di opposizione [...] non può che essere garantita per lo svolgimento di ogni funzione di direzione politica dello Stato» (così, A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, cit., 11). Cfr., fra i tanti, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, 652 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 39; A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II. *Le Camere*, Bologna-Roma, 1986, e P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, spec. 67.

⁵² Il perdurare di un sistema a democrazia "bloccata" e l'insufficienza delle regole convenzionali nella definizione delle dinamiche fra maggioranza e minoranze ha, infatti, portato all'emersione di un crescente squilibrio a danno delle opposizioni (v., spec., V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 3. *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, 259).

⁵³ A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit., 640.



di un vero e proprio statuto dell'opposizione⁵⁴, inteso come complesso di «norme organiche volte a disciplinare la posizione, il ruolo, le funzioni e le garanzie dell'opposizione (o delle opposizioni) parlamentare»⁵⁵.

A motivare il mancato raggiungimento dell'obiettivo v'è certamente la resistenza della maggioranza a vedere per questa via imbrigliato il proprio potere politico, ma c'è pure un certo disinteresse, se non una vera e propria sfiducia, delle minoranze verso gli strumenti tipicamente connessi all'esercizio della funzione oppositoria, che preferiscono interpretare in chiave interdittiva piuttosto che "alternativa"⁵⁶.

Nel corso della XIII legislatura s'introducono modifiche che mirano, da un lato, a rinforzare il ruolo del Governo come «comitato direttivo della maggioranza parlamentare», investendo, anzitutto, sui poteri di sua spettanza nella programmazione dei lavori parlamentari e, dall'altro, a promuovere la funzione oppositoria delle minoranze nei confronti dell'azione esecutiva, in vista di un successivo avvicendamento del potere⁵⁷. Non a caso, la nozione di opposizione fa

⁵⁴ Nel dibattito scientifico, e in parte in quello politico, matura l'idea che lo statuto dell'opposizione sia «un tassello fondamentale e imprescindibile per una piena transizione del sistema politico-istituzionale italiano da un modello consociativo e compromissorio ad uno realmente maggioritario, fondato sull'alternanza tra schieramenti politici contrapposti ed in competizione per il governo» (così, A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 13). Cfr., fra gli altri, G. PASQUINO, *L'opposizione*, Roma-Bari, 1995; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., 229 ss., e S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 33.

⁵⁵ A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, cit., 71. Cfr., altresì, M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 93; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., 204, e V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, cit., 220. Ciò detto, è indubbio che il paradigma oppositorio abbia beneficiato, in una certa misura, della flessibilità della nostra forma di governo, mostrando capacità di adeguarsi, nella prima fase della storia repubblicana, ad un modello di tipo compromissorio, consociativo e proporzionalista, e, dopo la riforma elettorale del 1993, ad un modello di tipo competitivo, conflittuale e maggioritario (così, A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 6). Tutto questo ha contribuito a definire l'opposizione parlamentare come istituto «a fattispecie aperta» (così, M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., 131).

⁵⁶ Così, S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 33. Al di là delle resistenze dimostrate da ambo le parti, la «cecità» del nostro ordinamento rispetto allo statuto delle opposizioni in Parlamento è un fenomeno imputabile a una pluralità di fattori connessi, in parte, alla fisionomia della nostra forma di governo e, in parte, alle prassi che hanno caratterizzato, e continuano a caratterizzare, le dinamiche dei rapporti maggioranza-opposizione (A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 3 ss.).

⁵⁷ Sulle riforme dei regolamenti parlamentari approvati alla Camera nel 1997 e al Senato nel 1999 e sull'impatto registrato nella prassi parlamentare successiva, v., anzitutto, V. Lippolis (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2008. Sul diverso approccio di Camera e Senato nei processi di revisione dei rispettivi regolamenti, da ultimo, T.



la sua prima apparizione a livello nazionale proprio con le riforme dei regolamenti parlamentari approvate sul finire degli anni '90. La storia successiva ha, però, fatto registrare azioni in controtendenza che hanno alterato il funzionamento della democrazia maggioritaria⁵⁸ e comunque ad un certo punto il processo di trasformazione si è arenato⁵⁹.

Le modifiche introdotte nel 1997, alla Camera dei deputati, constano, fra l'altro, di riserve di tempo (e di argomento), tuttora vigenti, a garanzia delle minoranze d'opposizione. Se i programmi ed i calendari sono approvati dalla Conferenza dei capigruppo, il Presidente dell'assemblea riserva una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti (quelli, cioè, che hanno votato contro), ripartendola in proporzione alla consistenza numerica di questi⁶⁰. Il *quantum* della riserva non è, tuttavia, specificato, sicché la sua determinazione deve ritenersi rimessa al Presidente. Se, invece, come si verifica più spesso, i programmi ed i calendari non sono approvati dalla Conferenza dei capigruppo per il mancato raggiungimento della maggioranza, il programma è predisposto dal Presidente, che, tuttavia, è tenuto al rispetto delle riserve di tempo e di argomento secondo i criteri di cui all'art. 24, comma 3, reg. Cam.⁶¹. La portata garantistica di tali misure, pur apprezzabile in astratto, palesa qualche limite in concreto, posto che la determinazione del *quantum* non è predeterminata per via regolamentare, ma è rimessa al Presidente dell'Assemblea. Ma fino a che punto il Presidente è disposto ad assolvere il suo ruolo di garante? Se l'idea è di affidarsi ad una forma di governo ad impronta maggioritaria, occorre forse rivedere i *quorum* richiesti per l'elezione di tale carica, sì che le minoranze possano concorrere effettivamente alla loro investitura. È sì vero che le garanzie di equilibrio discendono anzitutto dall'impegno assunto all'atto dell'assunzione della carica, ovvero dalla funzione di rappresentanza che tale figura riveste rispetto all'istituzione di appartenenza⁶², essendo chiamata a bilanciare le esigenze

SACCARDI, *L'evoluzione dei Regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2 del 2024, 90 ss.

⁵⁸ A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit., 640.

⁵⁹ S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 11.

⁶⁰ «Il programma è approvato con il consenso dei presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti la Camera. In tal caso il Presidente riserva, comunque, una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi» (art. 23, comma 6, reg. Cam.). «Il calendario è predisposto sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi. Il calendario approvato con il consenso dei presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera è definitivo ed è comunicato all'Assemblea» (art. 24, comma 2, reg. Cam.).

⁶¹ «Il Presidente inserisce nel calendario le proposte dei gruppi di opposizione, in modo da garantire a questi ultimi un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato» (art. 24, comma 3, 2° periodo, reg. Cam.).

⁶² A. MANZELLA, *I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi costituzionale*, in V. Lippolis (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013, 297 ss.



della maggioranza e delle opposizioni⁶³, ma l'evolversi della prassi dimostra come, in realtà, la preferenza dell'assemblea possa ricadere anche su personalità piuttosto "divisive", col rischio di compromettere la funzione di garanzia, a vantaggio di quella di indirizzo⁶⁴.

La prassi, per vero, dimostra come i due meccanismi di approvazione siano sostanzialmente equivalenti: la previsione della maggioranza dei tre quarti si è, infatti, risolta «in un incentivo per i Gruppi di opposizione ad "aderire" alle proposte di maggioranza, in cambio di una quota più ampia di spazio parlamentare» (rispetto a quello minimo garantito). La bozza di programma predisposta dal Presidente su cui si lavora nella Conferenza dei capigruppo assume, fin dall'inizio, le caratteristiche per diventare decisione presidenziale: l'intesa è che, ove manchi l'accordo, essa diventerà direttamente atto di programmazione, sicché i Gruppi di opposizione tenderanno a negoziare la loro adesione al programma in cambio di una maggiore considerazione delle loro istanze. Vero è, d'altra parte, che l'ultima decisione spetta comunque al Presidente e comunque, ai sensi dell'art. 23, comma 13, reg. Cam., «[l]e ripartizioni in quote di tempi e di argomenti sono computate *in via tendenziale* e con riferimento alle previsioni formulate all'atto della predisposizione del calendario»⁶⁵: può, dunque, ben capitare *ex post* che i tempi e le quote possano divergere, anche in modo significativo, da quanto previsto⁶⁶. V'è poi un'altra misura che appartiene al *genus* delle riserve. Nell'esame dei disegni di legge governativi, la Conferenza dei capigruppo riserva, infatti, ai Gruppi di opposizione una quota di tempo più ampia di quella spettante ai Gruppi di maggioranza⁶⁷.

Fra le novità introdotte, nel 2017, al Senato della Repubblica, v'è, ancora, una riserva di argomento, a favore delle iniziative sottoscritte da minoranze "qualificate": «Il programma è redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari nonché dai singoli Senatori, anche per quanto attiene alle funzioni di ispezione e

⁶³ G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, 2023, 118.

⁶⁴ Funzione di garanzia e funzione di indirizzo rappresentano, si ricorda, i due estremi nella costruzione teorica dei modelli di presidenti di assemblea: una estremizzazione che forse vale più sul piano teorico che non nella prassi, numerose essendo le occasioni di contaminazione fra l'uno e l'altro approccio. Così, se nel Parlamento inglese il Presidente si configura come "magistrato" dell'assemblea, in posizione di assoluta neutralità, nel sistema americano, ove vige una forma di governo presidenziale, il Presidente del Congresso è il *leader* del partito di maggioranza. D'altro canto, «tra il bianco ed il nero ci sono infiniti toni di grigio, e anche nel mero ruolo di Presidente "arbitro" o di Presidente "notaio" ci sono notevoli poteri di autonomia, così come nel ruolo di Presidente "co-gestore" dell'indirizzo politico è implicito un imprescindibile ruolo di garanzia» (G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 121). Cfr. F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2011, 337 ss., e, più ampiamente, M. IACOMETTI, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Milano 2001, e A. SCIORTINO, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Torino 2002.

⁶⁵ Il corsivo è nostro.

⁶⁶ Così, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 266-268.

⁶⁷ Così, l'art. 24, comma 7, reg. Cam.



di controllo, per le quali sono riservati tempi specifici ed adeguati. I disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo sottoscritti da almeno un terzo dei senatori sono inseriti *di diritto* nel programma dei lavori quale argomento immediatamente successivo a quelli la cui trattazione ha già avuto inizio, in ragione, rispettivamente, di uno ogni tre mesi»⁶⁸.

Tale innovazione, di indubbio rilievo, conferma l'intento di rafforzare meccanismi di riserva a garanzia delle opposizioni che, tuttavia, nella prassi, sono stati applicati solo parzialmente, rimanendo mere enunciazioni di principio e rilevandosi, così, scarsamente efficaci⁶⁹.

Resta inteso che si tratta di materia complessa, regolata entro quell'ottica di bilanciamento fra principio maggioritario e garanzie dei Gruppi di minoranza che spesso fatica a realizzarsi, almeno in concreto: e non v'è dubbio che tale equilibrio sia più difficile da raggiungere proprio là dove, come nel procedimento legislativo, le deliberazioni non possono che essere assunte a maggioranza. Nel procedimento legislativo inglese, ad esempio, non v'è alcun trattamento di favore per l'opposizione, pur garantita al massimo, nella sua duplice dimensione di istituzione e funzione: il Governo è considerato «il *dominus* pressoché assoluto» dell'*iter legis*⁷⁰.

Vero è, d'altra parte, che la scelta di una determinata proposta di legge in discussione, attorno alla quale l'opposizione registri una certa compattezza, potrebbe mettere in evidenza fratture esistenti all'interno della maggioranza: questa tecnica, tuttavia, potrebbe (anche) ritorcersi contro, là dove la maggioranza riuscisse a "ricompattarsi" approvando magari emendamenti che vadano a stravolgere le finalità originarie della proposta, se non addirittura a peggiorarla dal punto di vista dell'opposizione⁷¹.

Sullo sfondo, invero, si colloca una questione "culturale", che attiene direttamente allo *stile* oppositivo dei "nostri" Gruppi di minoranza. La prassi che si è andata delineando negli anni nel panorama politico italiano mostra un'opposizione poco incline a proporre alternative alla maggioranza di governo in carica, anche in vista di un eventuale avvicendamento al potere: difficilmente si avanzano contro-proposte, essendo preferita piuttosto la cultura cd. "dell'emendamento", ovvero la tendenza a suggerire modifiche e integrazioni alle proposte già in discussione, spesso con finalità meramente ostruzionistiche⁷².

⁶⁸ Così, l'art. 53, comma 3, reg. Sen. Il corsivo è nostro.

⁶⁹ Secondo la previgente disciplina, ogni due mesi e, quindi, in ogni programma, almeno quattro sedute dovevano essere destinate esclusivamente all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dai Gruppi delle opposizioni e da questi fatti propri, in quanto sottoscritti da più della metà dei componenti: tali disposizioni però non hanno quasi mai trovato applicazione (G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 269).

⁷⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 222, che, sul punto, richiama F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, cit.

⁷¹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 222.

⁷² Sulla cultura cd. "dell'emendamento", G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit. Cfr., fra i tanti, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014, 86, e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 222.



A interferire con l'efficacia delle riserve v'è poi, come si è già avuto modo di constatare, il carattere piuttosto blando delle garanzie regolamentari e la mancanza di rimedi in caso di disapplicazione⁷³. Ciò porta a facili elusioni. Così è, appunto, per il carattere meramente tendenziale della ripartizione in quote di tempi e argomenti, che ben può essere superata rispetto alle previsioni formulate all'atto della predisposizione del calendario.

Lo strumento si rivela forse più efficace quando applicato alla funzione di controllo, sebbene il suo riconoscimento di massima rappresenti comunque un elemento di debolezza⁷⁴: «[g]li argomenti, diversi dai progetti di legge, inseriti nel calendario su proposta dei Gruppi di opposizione sono *di norma* collocati al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione»⁷⁵. Ove tali argomenti fossero inseriti ad uno degli ultimi punti, vi sarebbe, infatti, il rischio di vanificare le riserve di quota a vantaggio delle minoranze⁷⁶.

Sull'efficacia delle riserve incide, in parte, anche la flessibilità della sequenza programmazione-calendario-ordine del giorno, che pur rappresenta un'esigenza funzionale allo svolgimento dei lavori parlamentari e, come tale, un bisogno da salvaguardare. Il problema non si pone tanto, ad avviso di chi scrive, per le fisiologiche esigenze di aggiornamento del programma o per i cambiamenti eventualmente imposti dalla sopravvenienza di situazioni urgenti, che debbono comunque essere sottoposti a formale approvazione⁷⁷: si pone piuttosto là dove sono imposti degli automatismi nell'inserimento di alcuni argomenti, in assenza di previa indicazione da parte del Governo o dei Gruppi e, dunque, senza che rilevi il conteggio delle quote di maggioranza e opposizione⁷⁸, e si pone, ancora, là dove si tratti di inserire argomenti nuovi, per cui sono chiesti sì *quorum* significativamente elevati a tutela delle minoranze⁷⁹, ma che, almeno in Senato, paiono aggirabili, mediante una modifica del calendario in corso d'opera che prevale sull'ordine del giorno⁸⁰.

Oltre alle riserve di quota, che agiscono più direttamente sul procedimento legislativo, la riforma del 2022 ha previsto il rafforzamento dell'istituto della mozione "a procedimento

⁷³ Cfr., ancora, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit., 86, e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 222.

⁷⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 222.

⁷⁵ Così, l'art. 23, comma 13, reg. Cam. Il corsivo è nostro.

⁷⁶ Per l'eventuale "affollamento" dell'ordine del giorno o il prolungarsi della trattazione dei punti precedenti: così, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 267.

⁷⁷ Per gli aggiornamenti, si vedano gli artt. 24, comma 6, reg. Cam., e 55, comma 4, reg. Sen.; per le sopravvenienze, gli artt. 24, comma 6, reg. Cam., e 55, comma 7, reg. Sen.

⁷⁸ Mentre alla Camera gli argomenti, almeno in parte, sono enumerati (artt. 23, comma 8, e 24, comma 4, reg. Cam.); al Senato, si usa una formula più in generica: si parla, infatti, di «argomenti che, per disposizione della Costituzione o del regolamento, debbono essere discussi e votati in una data ricadente nel periodo considerato nel calendario stesso» (art. 55, comma 6, reg. Sen.).

⁷⁹ Sono richiesti tre quarti dei votanti alla Camera (art. 27, comma 2, reg. Cam.) e due terzi dei presenti al Senato (art. 56, comma 4, reg. Sen.).

⁸⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 224.



abbreviato”, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti e destinata ad essere discussa entro e non oltre il trentesimo giorno dalla sua presentazione, anche attraverso sedute supplementari (così, l’art. 157, comma 3, reg. Sen.). *Ratio* di tutela dell’istituto è di assicurare che un certo numero delle proposte avanzate dai Gruppi di opposizione sia effettivamente inserito nella programmazione per poi essere discusso. Soltanto la prassi che si delinea nel corso della presente legislatura potrà, tuttavia, svelarne l’efficacia⁸¹.

A tali meccanismi si aggiungono garanzie che insistono ora sulla presidenza e la composizione degli organi, ora sui diritti di impulso ai fini dello svolgimento delle attività ad opera delle giunte parlamentari. Così, i regolamenti parlamentari attribuiscono all’opposizione la metà dei componenti del Comitato per la legislazione e affida, a turno, la presidenza ad ognuno⁸²: una garanzia, questa, pur apprezzabile sul piano astratto, ma che, nella prassi, tuttavia, ha mostrato un’efficacia assai limitata, non solo perché i pareri espressi dall’organo sono seguiti davvero in minima parte, ma anche perché l’attività ha una portata prevalentemente tecnica, e non politica; non sembra, dunque, che il carattere *bipartisan* del Comitato per la legislazione consenta di realizzare gli obiettivi normalmente sottesi all’esercizio della funzione di controllo⁸³.

Fra le novità introdotte al Senato nel 2017 a tutela delle minoranze, v’è poi il diritto per i capigruppo che rappresentino almeno un terzo dei senatori di sollecitare la convocazione della Giunta per il regolamento sulle questioni di interpretazione regolamentare⁸⁴: novità, questa, introdotta contestualmente alle modifiche intervenute sulla composizione dell’organo a garanzia della proporzionalità dei Gruppi, per evitare che le opposizioni possano avere la maggioranza al suo interno.

Nella medesima direzione, si è poi scelto di affidare la presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari a un senatore del Gruppo d’opposizione⁸⁵.

La riduzione dei parlamentari ha poi comportato qualche modifica a livello regolamentare che ha inciso sul numero delle commissioni parlamentari e sui *quorum* deliberativi, riducendo inevitabilmente le rappresentanze delle minoranze⁸⁶. Di questo si dovrà comunque tenere conto in caso di approvazione del disegno di legge costituzionale, sciogliendo, altresì, una questione fondamentale: quale fonte per lo statuto dell’opposizione?

⁸¹ Così, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 269 s.

⁸² V. gli artt. 16-*bis*, commi 1 e 2, reg. Cam., e 20 *bis*, commi 1 e 2, reg. Sen.

⁸³ Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit., 87.

⁸⁴ Art. 18, comma 3-*bis*, reg. Sen.

⁸⁵ Art. 19, comma 1, reg. Sen.

⁸⁶ Per gli opportuni richiami, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 41 s.



4. Lo statuto delle minoranze d'opposizione innanzi alla riforma del premierato "forte"

La ricostruzione condotta nelle pagine precedenti ha messo in evidenza la fragilità (perlomeno di alcune) delle garanzie a tutela delle minoranze previste dall'ordinamento. Ci si domanda, dunque, se, e fino a che punto, tale sistema sia in grado di bilanciare il rafforzamento che deriverebbe alla maggioranza di governo dall'approvazione della proposta di riforma oggi all'esame delle Camere. Già in sede di audizioni informali, per vero, è emerso un certo scetticismo in relazione al *deficit* che caratterizzerebbe il rapporto fra pesi e contrappesi: il che, si auspica, dovrebbe portare ad un ripensamento della proposta in questa direzione⁸⁷.

In generale, la strada verso la costruzione di un'opposizione-istituzione sul modello inglese dello *Shadow Cabinet* pare poco praticabile, soprattutto per ragioni di carattere culturale: la storia politica del nostro Paese lo dimostra. L'esperienza del "governo ombra" promossa, nel 2008, da Walter Veltroni, all'epoca segretario del Partito Democratico, il maggior partito di opposizione, è stata abbandonata dopo pochi mesi⁸⁸. Al suo declino ha contribuito il fatto che alcuni dei "ministri ombra" non erano stati eletti in Parlamento: dunque, non potevano contrastare efficacemente i ministri istituzionali durante i dibattiti parlamentari⁸⁹, ma, ancor di più, probabilmente, la mancanza nel nostro Paese di una cultura "dell'alternanza", che ha sempre fatto fatica ad attecchire, anche in presenza del bipolarismo⁹⁰.

Se, da un lato, infatti, la maggioranza di governo tende a rivendicare un *surplus* di legittimazione politica che la metterebbe al riparo da qualunque forma di controllo, critica o

⁸⁷ Cfr., in particolare, gli interventi di: Maria Agostina Cabiddu; Marta Cartabia; Salvatore Curreri; Ginevra Cerrina Feroni e Jens Woelk. Per i testi delle audizioni informali, si rinvia alla pagina dedicata sul [sito](#) del Senato della Repubblica.

⁸⁸ Dopo un primo (e fugace) esperimento inaugurato dal PCI alla fine degli anni '80, il "governo ombra" di Walter Veltroni è stato proposto per poi essere subito accantonato in occasione dell'elezione del nuovo segretario del Partito Democratico, Dario Franceschini. Il nuovo *leader* del PD ha, infatti, provveduto a sciogliere formalmente il "governo ombra" per creare nuove forme di collegialità aperte al territorio, anche in vista dell'approssimarsi delle elezioni europee. Per approfondimenti ulteriori, Q. CAMERLENGO, *Il governo ombra: ascesa e declino*, in *Quad. cost.* 2009, 399 ss.

⁸⁹ P.L. PETRILLO, *Il governo ombra: vita (breve) e morte (annunciata)*, in *Quad. cost.* 2009, 404. Cfr. Id., *Opposizione e governo ombra: dalle suggestioni britanniche alle (goffe) imitazioni italiane*, in T.E. Frosini, C. Bassu, P.L. Petrillo (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza: come cambia la forma di governo*, Roma, 2009, 111 ss.

⁹⁰ S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 33. Cfr., altresì, A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 21 s. Sintomatica in questo senso la mancata approvazione delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate in occasione della XVI legislatura. In argomento, fra gli altri, E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, Numero Speciale dell'[Osservatorio sulle fonti](#), n. 1 del 2009, e G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in A. Cerri, P. Häberle, Ib Martin Jarvad, P. Ridola, P. Schefold (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia*, Liber Amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati, II, Roma, 2010, 231 ss.



responsabilità che non sia quella già fatta valere al momento del voto, dall'altro lato, le minoranze d'opposizione, anziché stimolare il governo a interloquire sui temi dell'indirizzo politico, proponendo alternative apprezzabili da parte dell'elettorato, si preoccupano, piuttosto, di procedere alla sistematica delegittimazione dell'avversario⁹¹: un modo, questo di interpretare la dialettica democratica, che piace sempre meno all'opinione pubblica, tant'è che nel tempo si è registrato un calo progressivo nell'affluenza alle urne, sintomo di una disaffezione politica crescente, con pericolose ripercussioni sul piano dei diritti di partecipazione.

Più verosimile (oltre che auspicabile) è, invece, un percorso che porti al rafforzamento dell'opposizione-funzione, assicurando alle minoranze «una serie di efficaci poteri di interdizione dialettica», anzitutto nell'ambito del procedimento legislativo⁹².

Per realizzare questo obiettivo, si ritiene, tuttavia, sia bene investire su una riforma di ampio respiro, che non si limiti a interventi di “micro-chirurgia” sui regolamenti parlamentari, ma che intervenga direttamente sull'assetto istituzionale fin dai suoi lineamenti fondamentali⁹³.

⁹¹ A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit., 647 s.

⁹² *Ivi*, 646. Sullo sfondo, se si vuole, si collocano le riflessioni già maturate da Piero Calamandrei in un noto saggio pubblicato a dieci anni di distanza dalla liberazione dell'Italia e poi riproposto al pubblico negli anni successivi dedicato all'attuazione (e inattuazione) della Costituzione. Nella mente del Maestro appariva già ben chiaro come a fronte di un modello improntato alla democrazia parlamentare fondato sulla centralità del Parlamento corrispondesse, in realtà, un impianto ben diverso. Il Parlamento avrebbe dovuto essere, come istituzione direttamente rappresentativa della volontà popolare, «l'organo di gran lunga preminente dell'ordinamento costituzionale italiano, il depositario esclusivo del potere legislativo e il regolatore supremo della vita politica del paese». Viceversa il potere legislativo è finito nelle mani del Governo, che è diventato l'arbitro esclusivo dell'iniziativa legislativa, e l'azione politica dell'Esecutivo, prima che dal Parlamento, ha finito con l'essere indirizzata e controllata da forze che la nostra Carta fondamentale non contempla come istituti costituzionali: i grandi partiti ed i sindacati. Il Governo non era, e non è in parte ancora oggi, tanto emanazione del Parlamento, quanto piuttosto emanazione dei partiti e delle grandi forze politiche. Una situazione, questa, che non si ridimensiona nemmeno per la presenza dell'opposizione, «la quale nel regime di discriminazione per cui ogni oppositore è un nemico, ha perduto la sua preziosa funzione moderatrice di collaborazione critica all'attività parlamentare»: ogni possibilità di dialogo tra maggioranza e opposizione è ormai reso impossibile dalla “guerra fredda”, che considera ogni tentativo di opposizione come disturbo, se non tradimento (P. CALAMANDREI, *Questa nostra Costituzione*, Milano, 1995, 112 s.).

⁹³ Senza trasmodare ovviamente in una riforma “integrale” della Costituzione, che renderebbe comunque più complesso il raggiungimento di un'ampia e trasversale convergenza fra le diverse forze politiche, auspicata dall'art. 138 Cost. per l'approvazione definitiva. Le riforme “organiche” sono «operazioni temerarie», anche quando rivolte a settori omogenei della Costituzione. E «[l]a temerarietà diventa avventatezza quando si pretende di rifare addirittura la complessiva organizzazione della Repubblica avvalendosi delle riforme previste dall'art. 138, ma [...] ignorandone il valore sistemico». Significa accettare come caratterizzante dell'ordinamento il solo principio maggioritario, degradando tutti gli altri che pur concorrono alla definizione della convivenza costituzionale. In questi frangenti, la Costituzione è sottoposta «a una vera e propria contestazione perché non ritenuta più adeguata al sopravvenire di nuove esigenze sociali». Si rimane, dunque, nell'ambito di cambiamenti parziali della Costituzione che, tuttavia, incidono sull'assetto complessivo, esigendo il più ampio consenso



Così, ciò che appare prioritario è procedere all'innalzamento dei *quorum* a tutela delle minoranze, là dove, soprattutto, si tratti di eleggere gli organi di garanzia del nostro sistema istituzionale⁹⁴: si pensi, anzitutto, al Presidente della Repubblica⁹⁵, alla Corte costituzionale, al Consiglio Superiore della Magistratura ed anche ai Presidenti delle assemblee parlamentari⁹⁶.

Se in epoca anteriore all'avvento del maggioritario, fino al 1994, il Presidente della Camera dei deputati era eletto, in genere al primo scrutinio, fra le file del maggior partito di opposizione, incarnando la figura di «uomo della Costituzione»⁹⁷ e rivestendo la posizione di organo *super partes*, assimilato quasi a quella di Capo dello Stato, con la trasformazione del sistema elettorale in senso maggioritario l'elezione dei Presidenti d'assemblea ha rappresentato la prima e vera occasione di conflitto maggioranza/opposizione: talché, almeno fino al 2013, la carica all'uno e all'altro ramo del Parlamento ha finito sempre con l'essere ricoperta da esponenti della maggioranza⁹⁸. Così anche nei tempi più recenti⁹⁹. Diverso, peraltro, è lo stile di presidenza che si è delineato nel passaggio dalla prima alla seconda fase della storia repubblicana, uno stile che concorre a definire la forma di governo: mentre il Presidente che proviene dall'opposizione tende a garantire un certo equilibrio, nello spirito del parlamentarismo «consociativo», sotto il Presidente «di maggioranza» si profila un Parlamento diverso, dove alla maggioranza sono assicurati gli strumenti per decidere, alle minoranze quelli

possibile: «il cambiamento anche parziale delle regole della convivenza costituzionale dovrebbe rimanere estraneo alle dinamiche di schieramento e agli indirizzi di governo» (E. BETTINELLI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Un classico giuridico*, Milano, 2006, 110-112 e 116 s.). Cfr. M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, cit., spec. 12 ss.

⁹⁴ Significativo, grazie al premio conferitole, è il segno che verosimilmente lascerà la maggioranza in sede di elezione degli organi di garanzia istituzionali dello Stato: «come nel gioco dell'asso *pigliatutto*, c'è il rischio della sostanziale devitalizzazione dei meccanismi di garanzia e, ad essa conseguente, della complessiva torsione del modello delineato nella Carta tanto per la forma di governo, quanto (e più ancora) per la forma di Stato»: così, A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, cit., LXIX. Cfr., altresì, M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna online](#), n. 2 del 2023, XXIV s.

⁹⁵ Su cui, fra gli altri, A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, cit., 87.

⁹⁶ Per ciò che riguarda i Presidenti delle Assemblee parlamentari, si segnala, anzitutto, l'emendamento 1.0.1 presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato dagli Onorevoli Boccia, Alfieri, Giorgis e Parrini, che fissa in Costituzione il *quorum*, più elevato rispetto a quello fissato per via regolamentare, della maggioranza dei due terzi dei componenti ciascuna Camera e, dopo il terzo scrutinio, della maggioranza dei tre quinti dei votanti: esattamente, dopo il comma 1 dell'art. 63.

⁹⁷ A MANZELLA, *Il Parlamento*, cit.; in senso critico, E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come "uomo/donna della Costituzione"*, in V. Lippolis (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., 281 ss.

⁹⁸ Eccezionale, in questo senso, è stata la XVIII Legislatura, ove la carica di Presidente del Senato è stata rivestita da Maria Elisabetta Alberti Casellati, appartenente a un Gruppo di minoranza.

⁹⁹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 171 s.



per far sentire la propria voce¹⁰⁰. Il rafforzamento che deriverebbe alla posizione del Presidente del Consiglio e alla “sua” maggioranza in caso di approvazione dell’attuale proposta di riforma potrebbe ulteriormente rimarcare tale tendenza, a svantaggio delle opposizioni. Rivedere i meccanismi elettivi dei Presidenti di assemblea è dunque prioritario per ripristinarne la funzione di garanzia ed evitare pericolosi squilibri. È pur vero che il modello italiano della presidenza parlamentare non si è mai caratterizzato in senso marcatamente neutrale, ma, nello scenario che si profila per il futuro, occorre prevenire il rischio che la dimensione politica di tale carica finisca col prevaricare la sua funzione di garante istituzionale, notevoli essendo le ripercussioni che potrebbero registrarsi anzitutto nell’attività di programmazione parlamentare, ove il Presidente di assemblea gode di spazi di discrezionalità comunque ampi¹⁰¹, arrivando ad incidere sulla forma di governo e la realizzazione dell’indirizzo politico¹⁰².

Ancora in via preliminare, nella prospettiva di rinforzare il sistema delle garanzie sul piano strutturale, s’impone, poi, di innalzare i *quorum* richiesti per l’approvazione dei regolamenti parlamentari¹⁰³, attraverso i quali si esprime l’autonomia delle Camere e, con essa, quel bisogno di convergenza che deve poter essere assicurato in riferimento all’organizzazione e al funzionamento del Parlamento quale sede di confronto fra tutte le istanze presenti nel mondo politico¹⁰⁴.

¹⁰⁰ G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 122.

¹⁰¹ Significativa in tal senso l’identificazione del Presidente di assemblea come “Giano bifronte” (F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell’istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, 1962), che rispetto all’organo assembleare e, quindi, all’interno dell’assemblea assume funzioni di garante *super partes* (non partecipando alle votazioni), all’esterno dell’assemblea esprime invece un ruolo politico. Cfr. F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo negli ultimi quarant’anni*, Milano, 2013. Nondimeno, si condivide il timore che «il “volto esterno” di Giano – quello che guarda al mondo della politica – [possa] arrivare a proiettare la sua ombra anche sul versante interno dell’autonomia parlamentare», specialmente nell’attività di programmazione dei lavori (in fase sia di definizione di contenuto delle decisioni parlamentari che di scansione dei tempi) (E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in V. Lippolis (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., 215-217).

¹⁰² Sul rapporto fra potere di programmazione (e di agenda) delle decisioni legislative e forma di governo, ivi, 217; cfr., altresì G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 14, e E. GRIGLIO, *La “riforma impropria” delle regole sulla programmazione dei lavori parlamentari*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco della prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, 73.

¹⁰³ Fra gli altri, A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, cit., 87.

¹⁰⁴ Fra gli emendamenti presentati alla Commissione Affari costituzionali del Senato, cfr. l’1.0.4, presentato dagli Onorevoli Boccia, Alfieri, Giorgis e Parrini, che, modificando l’art. 64, fissa il *quorum* deliberativo a



Tali modifiche, che incidono sull'assetto complessivo del sistema istituzionale, non possono che inserirsi nel processo di revisione costituzionale e, dunque, dovrebbero essere approvate contestualmente alla riforma della forma di governo: si risponde, così, almeno in parte, ai dubbi sollevati a proposito di quali siano le fonti del diritto atte a disciplinare lo statuto delle opposizioni¹⁰⁵, sebbene, in una certa misura, esso sia già assicurato per via indiretta dalle norme deputate ai modi di elezione e alla composizione degli organi di garanzia, nonché dalla maggioranza richiesta per l'approvazione delle fonti di autodichia¹⁰⁶.

All'interno di questa cornice, si dovrebbe poi, sì, mettere mano ai regolamenti parlamentari, muovendo, anzitutto dalla disciplina dei Gruppi parlamentari (e non solo per ragioni organizzative): essi rappresentano, infatti, il «riflesso istituzionale del pluralismo politico» e, come tali, sono soggetti *necessari* della vita delle Camere¹⁰⁷. Non è un caso che sui Gruppi siano imperniati quasi tutti i procedimenti contemplati dai regolamenti (e dalle prassi): in particolare, quelli relativi al rapporto Parlamento-Governo e, conseguentemente, fra maggioranza e opposizioni¹⁰⁸.

L'avvio di un sistema che rafforzi la posizione del Premier e esprima una vocazione tendenzialmente maggioritaria va di pari passo con il bisogno di evitare quella frammentazione del quadro politico che ha dato origine alla lamentata inefficienza dei processi decisionali ed è in parte imputabile proprio alla più risalente normativa sulla composizione dei Gruppi; d'altro canto, la riduzione del numero dei parlamentari (e dei componenti i singoli Gruppi), accompagnata dalla priorità del solo requisito numerico alla Camera, potrebbe non essere sufficiente a salvaguardare le posizioni minoritarie, pur considerando la possibilità di costituire

maggioranza dei tre quinti dei votanti, e l'1.0.5, presentato dagli Onorevoli Musolino e Borghi, che, invece, richiede la maggioranza dei due terzi dei componenti ciascuna Camera.

¹⁰⁵ Il dubbio si esprime sinteticamente sulla necessità (o meno) di un intervento (anche) a livello costituzionale. Fra gli altri, F. RIGANO, *Per lo statuto dell'opposizione*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla Parte II della Costituzione*, cit., 90. Il tema fu sollevato, anzitutto, in seguito alle riforme dei regolamenti parlamentari intervenute nel corso della XIII legislatura. Sull'insufficienza delle fonti regolamentari e la necessità di un intervento costituzionale, nell'ambito di una democrazia maggioritaria, fra gli altri, P. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?* in federalismi.it, 30 giugno 2005, e V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., 229 ss. Sulla scarsa praticabilità della via delle convenzioni costituzionali e l'opportunità di un intervento a livello costituzionale e regolamentare, S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in federalismi.it, 18 novembre 2015.

¹⁰⁶ Cfr., per tutti, S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 30 ss.

¹⁰⁷ Cfr. spec. la [sentenza n. 49 del 1998](http://www.cortecostituzionale.it/decisions/decisione/1998/04/049) della Corte costituzionale, sulla quale si vedano i commenti di: A. ODDI, *La "ragionevole" impar condicio*, in *Giur. cost.*, 1998, 556 ss., e M.G. RODOMONTE, *Note a margine di una sentenza sulla democraticità del processo referendario tra pluralismo "interno" e discrezionalità della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi*, ivi, 563 ss.

¹⁰⁸ Così, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 85 s., che rammenta quanto, all'interno di un Parlamento organizzato «per Gruppi e dai Gruppi», sia diventato indispensabile parlare di Gruppi di maggioranza e Gruppi di opposizione.



Gruppi “in deroga”: prassi, questa, caduta in disuso proprio nel periodo che ha visto il nostro Paese attraversato dall’introduzione del maggioritario¹⁰⁹.

Così, alla Camera la possibilità di costituire Gruppi “in deroga” al requisito numerico è subordinato non solo al collegamento con una formazione politica che abbia conseguito un determinato risultato elettorale alle ultime elezioni politiche, ma anche all’autorizzazione dell’Ufficio di presidenza¹¹⁰: decisione, quest’ultima, espressa nell’ambito di una valutazione assolutamente discrezionale¹¹¹, il che comprova (quantomeno) il bisogno di rivedere i meccanismi di elezione dei Presidenti di Assemblea.

Dal canto suo, la riforma del regolamento del Senato intervenuta nel 2017 ha escluso la possibilità di costituire Gruppi “in deroga”: questo proprio per ovviare all’instabilità dei Gruppi e salvaguardare, in una certa misura, la “fotografia” delle elezioni¹¹². Se, da un lato, infatti, le trasformazioni che hanno progressivamente investito il sistema elettorale italiano hanno spinto le forze politiche ad aggregarsi nell’imminenza delle consultazioni elettorali, secondo la logica delle coalizioni, dall’altro, il permanere dopo il 2005 dell’impronta proporzionalistica «ha fatto salvo l’interesse dei singoli partiti a recuperare e a preservare il proprio profilo identitario e programmatico, già a partire dalla fase immediatamente successiva di “riarticolazione” parlamentare della rappresentanza elettorale [...], assecondando [...] anche la possibilità di “far nascere” in Parlamento nuovi soggetti politici, anche nella prospettiva dei successivi appuntamenti elettorali»¹¹³. La prassi, tuttavia, ha finito con l’elaborare degli *escamotages* in grado di aggirare l’apparente rigidità delle regole¹¹⁴.

La successiva riforma del 2022 ha ritoccato poi la disciplina introducendo sì la possibilità di costituire Gruppi “in deroga”, ma con modalità e fini in tutto diversi dalla Camera: l’art. 14, comma 5, reg. Sen. prevede, infatti, la possibilità di costituire nuovi Gruppi, anche in corso di legislatura, in rappresentanza di partiti che abbiano presentato candidati alle elezioni politiche nazionali o europee ed abbiano conseguito eletti. In questo caso, però, il requisito numerico

¹⁰⁹ Sul rapporto fra la prassi dei Gruppi in “deroga” e l’evoluzione del sistema elettorale italiano, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 146, nt. 25.

¹¹⁰ Per costituire un Gruppo parlamentare alla Camera, occorre un numero minimo di venti deputati. Con la modifica approvata nel 2022, che entrerà in vigore a partire dalla XX legislatura, il numero minimo si ridurrà a quattordici deputati. In ogni caso, «[l’]Ufficio di presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi». Così, secondo l’art. 14, comma 2, reg. Cam., e in modo non dissimile al Senato prima della riforma del 2017.

¹¹¹ Così, G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 92.

¹¹² Ivi, 98.

¹¹³ Ivi, 94.

¹¹⁴ G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 98 s.



sale (da sei¹¹⁵) a nove componenti e il Gruppo deve avere la stessa denominazione o lo stesso contrassegno del partito o movimento politico rappresentato. Quindi, se, da un lato, si è assecondato il bisogno di costituire nuovi Gruppi, tenendo conto dell'evoluzione del sistema politico, dall'altro, l'innalzamento del requisito numerico e la necessaria corrispondenza sul piano denominativo col partito di riferimento hanno ridotto significativamente l'eventualità che mutamenti di questo tipo si realizzino¹¹⁶.

Altra questione concerne la costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo misto, che l'art. 14, comma 5, reg. Cam. subordina al raggiungimento di una quota minima di dieci deputati¹¹⁷, con possibilità di fruire di specifiche prerogative e facoltà all'interno dell'attività parlamentare, soprattutto con riferimento alle riserve di tempo e di argomento in sede di programmazione dei lavori, misure che si reputano cruciali per garantire le minoranze.

Diversa sul punto la scelta fatta dal Senato: prima della riforma del 2022 la possibilità di costituire componenti politiche del Gruppo misto era ammessa prevalentemente in via di prassi per mettere in evidenza le varie identità politiche e senza particolari conseguenze sul piano procedurale¹¹⁸, dopo la riforma l'art. 14, comma 6, del regolamento interviene espressamente, fissando come condizioni il requisito numerico e la necessità di una corrispondenza con un partito o movimento politico che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un senatore. Il regolamento del Senato non disciplina, tuttavia, prerogative e facoltà delle singole componenti, rimettendole alla prassi e conseguentemente alla discrezionalità del Presidente con le incertezze che ne derivano.

Le differenze rilevate fra Camera e Senato nella disciplina dettata in deroga alle regole che presiedono la formazione dei Gruppi parlamentari sollevano quantomeno qualche dubbio in ordine all'effettività delle tutele delle forze minoritarie, che non solo potrebbero non vedersi riconosciute formalmente quale espressione di una determinata identità politica, ma potrebbero anche vedersi private delle misure volte ad assicurare la loro partecipazione ai lavori: un rischio, questo, per le opposizioni che si amplifica nello scenario che si sta profilando in sede di riforma.

Per il resto, due, ad avviso di chi scrive, sono le direttrici lungo le quali procedere in corso di modifica dei regolamenti parlamentari: la prima promuove il ripensamento delle norme

¹¹⁵ Così, l'art. 14, comma 4, reg. Sen., che, oltre al requisito numerico, richiede che il Gruppo rappresenti un partito che abbia presentato candidati col proprio contrassegno, conseguendo almeno un senatore eletto.

¹¹⁶ G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 100.

¹¹⁷ Che a partire dalla XX legislatura diventeranno sette. Possono essere costituite, altresì, componenti politiche di consistenza inferiore, purché vi aderiscano almeno tre deputati (due, a partire dalla XX legislatura) in collegamento con una lista che abbia presentato, anche congiuntamente, candidature alle ultime elezioni. Un'unica componente politica dei deputati eletti in rappresentanza delle minoranze linguistiche è comunque consentita, a condizione che sia rispettato il solo requisito numerico di tre (e di due, a partire dalla XX legislatura).

¹¹⁸ G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 102.



adottate dalle Camere in merito alle riserve di quota (di tempo e di argomento), soprattutto al fine di ridurre il carattere solo tendenziale del loro riconoscimento; la seconda ambisce, invece, a una revisione della disciplina del contingentamento dei tempi, sì che il *quantum* del tempo riservato alle minoranze non sia rimesso in via esclusiva a chi decide il calendario dei lavori (le conferenze dei capi-gruppo e, in subordine, i presidenti delle assemblee), ma trovi comunque un limite-vincolo a livello regolamentare¹¹⁹.

4.1. (segue): *Il ricorso diretto alla Corte costituzionale*

Altra via percorribile, spesso richiamata nel dibattito politico e scientifico¹²⁰, che richiederebbe un ulteriore intervento a livello costituzionale, è la previsione di un ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte dei singoli parlamentari e/o dei Gruppi di minoranza (e di opposizione)¹²¹: tema, questo, che merita, in ogni caso, di essere affrontato con una certa

¹¹⁹ Fra gli emendamenti presentati alla Commissione Affari costituzionali del Senato, cfr. l'1.0.2, presentato dagli Onorevoli Maiorino, Patuanelli, Cataldi, Damante, Floridia e Sironi; l'1.0.3, presentato dagli Onorevoli Calenda, Gelmini, Lombardo, Versace; l'1.0.5, presentato dagli Onorevoli Musolino e Borghi; l'1.0.9, presentato dagli Onorevoli Bocchia, Alfieri, Giorgis e Parrini, e 4.0.5, presentato dall'Onorevole Pera. Interessante è rilevare come a fronte di proposte di modifica che propendono per il riconoscimento dei diritti delle opposizioni (al plurale) vi siano alcuni emendamenti che aspirano ad introdurre un vero e proprio statuto dell'opposizione (al singolare) (1.0.5), istituzionalizzando la figura del Capo dell'Opposizione (4.0.5) sulla falsariga del modello *Westminster*. Nondimeno, mentre l'emendamento 1.0.5 rimette i contenuti dello statuto alla discrezionalità dei regolamenti parlamentari, lasciando comunque aperti scenari potenzialmente (anche molto) diversi, la proposta 4.0.5 incide direttamente sulla forma di governo delineata in Costituzione, prevedendo accanto a un'Opposizione "ufficiale" (ed al suo Capo, i cui poteri sono in parte definiti dalla stessa Costituzione) altri Gruppi parlamentari di opposizione, i cui poteri sono poi rimessi alle fonti regolamentari. Quindi, almeno in questo secondo caso, l'opzione avanzata si esprime chiaramente per un modello.

¹²⁰ Fra i primi, in dottrina, G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Milano, 1996. Il tema è diventato poi oggetto di discussione nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'On. Massimo D'Alema, dove si è profilata l'idea di un ricorso diretto delle minoranze parlamentari contro le leggi «per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione». Sui lavori della Bicamerale del 1997, fra i tanti, R. Romboli, E. Rossi, R. Tarchi (a cura di), *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale*, Torino, 1998. Nella letteratura successiva, A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" tenutosi a Firenze, nei giorni 28 e 29 maggio 1999, Torino, 2000, e F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001.

¹²¹ La mancanza di interesse per questo tema, secondo R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3 del 2023, 37 s., appare sorprendente, se si considera che nei sistemi a vocazione maggioritaria viene riconosciuto e valorizzato il ruolo dell'opposizione, con la definizione di statuti *ad hoc* integrati da meccanismi di garanzia giurisdizionale, quali i ricorsi (preventivi e successivi) di costituzionalità ad opera delle minoranze o, come in Germania, l'accesso alla Corte costituzionale da parte di Gruppi parlamentari, «certamente non surrogabili con interpretazioni estensive dei requisiti soggettivi previsti in Italia per sollevare un conflitto tra poteri dello Stato».



cautela, giacché rischierebbe di trasferire, e rimandare, innanzi alla Consulta scontri di matrice prettamente ideologico-politica¹²². Ciò detto, per nulla trascurabile sarebbe l'impatto sul piano dei rapporti istituzionali (e l'esercizio della funzione legislativa)¹²³: la minaccia dell'impugnativa avrebbe il pregio di portare la maggioranza a ponderare più attentamente la conformità delle proposte di legge a Costituzione, soprattutto quando si tratti di temi particolarmente "divisivi", scoraggiando pratiche che possano interferire con la partecipazione delle minoranze al processo deliberativo¹²⁴.

L'attivazione di questo rimedio rappresenterebbe, in effetti, la giusta contropartita alla trasformazione della forma di governo italiana in una direzione volta a rafforzare la posizione del Capo dell'Esecutivo, all'interno di una cornice che spinge verso un sistema elettorale a vocazione (tendenzialmente) maggioritaria (con specifico riguardo all'evoluzione del sistema elettorale, F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, cit., 3).

¹²² Cfr., fra gli altri, L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 538; S. BARTOLE, *Rimedi de jure condendo e de jure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in G. Cattarino (a cura di), *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 156 s.; M. LUCIANI, *Considerazioni sul tema*, ivi, 293; A. ANZON, *Per una più ampia garanzia dei diritti costituzionali dinanzi alla Corte: il ricorso individuale diretto*, in V. Angiolini (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, 26; C. PINELLI, *Intervento*, R. Romboli, E. Rossi, R. Tarchi (a cura di), *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale*, cit., 65-66; G. AZZARITI, *Osservazioni sull'accesso e sull'estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 425 ss.; A. RUGGERI, *Intervento*, ivi, 205; F. RIGANO, *Per lo statuto dell'opposizione*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla Parte II della Costituzione*, cit., 90, e A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, cit., 260. In Italia l'unica via per accedere alla Corte costituzionale è quella, com'è noto, dell'utilizzo strumentale del giudizio incidentale di legittimità costituzionale su leggi approvate a maggioranza: storicamente, tuttavia, tale tecnica è stata utilizzata solo dai radicali per le loro battaglie in difesa dei diritti fondamentali. Il fatto che le opposizioni, ad oggi, vi abbiano tendenzialmente rinunciato, secondo S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 57, è una conferma del fatto che non si tratta tanto di un problema legato all'assenza dei mezzi, quanto piuttosto di una certa resistenza nel trasferire innanzi alla Corte costituzionale temi che debbono poter essere risolti in sede politica.

¹²³ Per V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, cit., 479 s., molteplici sono le ragioni che sostengono l'introduzione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale. Tale rimedio contribuirebbe, anzitutto, al miglioramento del nostro sistema di giustizia costituzionale quale strumento di tutela dei diritti fondamentali, compito già in parte soddisfatto per il tramite del giudizio in via incidentale; consentirebbe di ovviare ad alcune "zone d'ombra" della giustizia costituzionale, venendo incontro alle esigenze emerse all'interno dell'ordinamento, e rafforzerebbe lo statuto dell'opposizione, «mettendo nelle mani delle minoranze corrispondenti ad un numero fisso di parlamentari o ad una frazione (un terzo, un quinto, un decimo, ecc.) dei componenti di una Camera, uno strumento che, utilizzato presumibilmente soprattutto dalle opposizioni, introdurrebbe un importante fattore di riequilibrio nell'ambito di un sistema politico-parlamentare decisamente orientato a privilegiare le ragioni della maggioranza».

¹²⁴ Cfr., fra gli altri, F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, cit., 219 s., e, più di recente, C. NAPOLI, [Uno sguardo al futuro muovendo dagli errori del passato: la sfida del ricorso diretto delle minoranze parlamentari](#), in questa [Rivista, Studi 2018/1](#), 288.



Ciò nondimeno, i timori di un attentato alla “neutralità” del giudizio costituzionale ha portato alcuni ad escludere in partenza il ricorso diretto avverso le deliberazioni legislative della maggioranza, immaginando di seguire altre strade: fra queste, l’estensione del sindacato di costituzionalità ai regolamenti parlamentari e (perlomeno) ad alcuni dei regolamenti del Governo e, poi, la possibilità di configurare le minoranze parlamentari quali poteri dello stato legittimati a sollevare conflitto di attribuzione contro la maggioranza di governo¹²⁵. D’altro canto, la prospettiva che la Corte proceda da sé a modellare il processo per rendere giustizia (costituzionale) desta altrettanta preoccupazione¹²⁶.

Ciò detto, tre almeno sono i nodi da sciogliere nell’affrontare il tema in tutta la sua ampiezza e complessità: quale il soggetto legittimato; quale l’oggetto dell’impugnativa; quali i vizi denunciabili¹²⁷.

Il primo dubbio riporta in primo piano la già accennata questione teorica di chi sia il soggetto titolare della funzione di garanzia e in cosa consista: se si tratti, cioè, di assicurare un’attività di mera interdizione, che stimoli il confronto dialettico nelle sedi istituzionali, costringendo la maggioranza ad assumersi pubblicamente le responsabilità delle proprie scelte politiche, o se, piuttosto, s’intenda promuovere la funzione oppositiva strettamente intesa, finalizzata al più alto scopo di favorire l’alternanza. In sintesi, la questione è se legittimate a ricorrere siano le minoranze (magari qualificate secondo un numero o una frazione minima, indipendentemente dall’appartenenza al Gruppo) o il solo maggior Gruppo di opposizione: la prima soluzione si pone in linea di continuità ed, anzi, valorizza la libertà di coscienza (e d’azione) del singolo parlamentare, rafforzando ulteriormente la funzione di garanzia già riconosciuta in sede parlamentare; la seconda soluzione si presta forse meglio ad essere inquadrata nelle democrazie maggioritarie che esaltano il contraddittorio fra maggioranza e opposizione, anche in vista di un eventuale avvicendamento del potere¹²⁸.

¹²⁵ È dubbio, in generale, se i Gruppi parlamentari abbiano vere e proprie attribuzioni costituzionali; è impensabile, d’altro canto, che la maggioranza parlamentare possa “schiacciare” le minoranze senza che queste possano difendersi davanti alla Corte costituzionale. In attesa di una chiara riforma costituzionale che garantisca processualmente le minoranze, ciò che appare comunque necessario in un sistema politico-istituzionale maggioritario è una legittimazione dei Gruppi a sollevare un eventuale conflitto proprio a tutela delle minoranze (A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VII ed., Torino 2022, 348). Cfr., altresì, G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l’accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 187 ss.

¹²⁶ Sul punto, fra agli altri, C. NAPOLI, [Uno sguardo al futuro muovendo dagli errori del passato: la sfida del ricorso diretto delle minoranze parlamentari](#), cit., 290 s.

¹²⁷ F. RIGANO, *Per lo statuto dell’opposizione*, cit., 163 s.; più di recente, C. NAPOLI, [Uno sguardo al futuro muovendo dagli errori del passato: la sfida del ricorso diretto delle minoranze parlamentari](#), cit., 293 ss.

¹²⁸ Nel qual caso legittimato a ricorrere ben potrebbe essere il capo dell’opposizione, quale espressione apicale della volontà manifestata dal Gruppo d’appartenenza (F. RIGANO, *Per lo statuto dell’opposizione*, cit., 163 s.).



Il secondo dubbio sulla natura dell'atto oggetto d'impugnativa pone qualche problema di sovrapposizione con le competenze già previste in capo alla Consulta.

Non sembra di poter immaginare un conflitto di attribuzioni attivabile dalle minoranze d'opposizione nei confronti della maggioranza di governo: se è vero, infatti, che l'accezione tradizionale della separazione dei poteri deve intendersi ormai superata in favore della più matura accezione che si regge sul dualismo maggioranza/minoranza, è comunque vero che l'attribuzione di un siffatto potere in capo alla minoranza presupporrebbe l'esistenza di un'opposizione-istituzione che al momento certamente non c'è, ma che pare difficile da implementare in un sistema quale il nostro. D'altro canto, l'ordinanza pronunciata dalla Corte costituzionale a margine dell'approvazione della legge di bilancio 2019 apre la strada alla possibilità che il singolo parlamentare possa attivare il rimedio: su questo è opportuno avviare una riflessione, che, pur senza pretesa di esaustività, s'intende abbozzare nel paragrafo successivo.

Piuttosto, ove si decida di estendere ai Gruppi minoritari la legittimazione processuale a sollecitare il controllo di costituzionalità delle leggi, bisognerebbe chiarire, intanto, che tipo di rapporto sussiste con il giudizio già previsto a norma dell'art. 134 Cost., se sia preventivo o successivo, e quali vizi possano essere denunciati: si potrebbe trattare, infatti, di qualunque vizio di legittimità costituzionale; di uno o più vizi di legittimità costituzionale "specificati" oppure della violazione dei diritti riconosciuti dalla Costituzione in capo alle minoranze. Anche in questo caso lo scioglimento del quesito dipende, in buona parte, da quale sia il ruolo attribuito alle minoranze: se di strumento di tutela di tutte le istanze presenti dell'ordinamento, a garanzia «della [sua] costituzionalità oggettiva»¹²⁹, o di mezzo di difesa dei diritti spettanti ai Gruppi politici, nel qual caso però occorre bene intendersi su quali siano i diritti oggetto di protezione.

Al di là dei nodi problematici che mettono in discussione l'intero impianto istituzionale, si conviene, tuttavia, che l'espansione eventuale dell'accesso alla Corte costituzionale alle minoranze parlamentari debba rappresentare l'*extrema ratio*, essendo le Camere la sede privilegiata per la composizione dei conflitti che maturano fra le istanze politiche¹³⁰. Così è, ad esempio, in Germania, dove tuttora il ricorso diretto dell'opposizione al *Bundesverfassungsgericht* è attivato soltanto in via sussidiaria, dopo avere inutilmente esercitato i diritti in sede parlamentare, magari con il supporto dei *media* che richiamano in modo pressante l'attenzione sul tema oggetto di scontro¹³¹.

Su queste premesse, si nutre un po' di timore all'idea che possa essere istituito un ricorso *ad hoc* da parte delle minoranze d'opposizione contro le leggi approvate a maggioranza. Ammettere un rimedio di questo tipo significa snaturare, almeno in parte, la logica del

¹²⁹ Ivi, 164.

¹³⁰ Cfr., fra gli altri, A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit., 647.

¹³¹ S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 56.



maggioritario, che non va combattuta, ma, se mai, protetta contro il rischio di distorsioni ed abusi: e qui si torna alle tesi di Hans Kelsen sulla *ratio* del sistema di giustizia costituzionale¹³². Senza considerare, peraltro, che il nostro sistema conosce già meccanismi attraverso i quali le minoranze possono agire giudizialmente contro le leggi che, approvate in assenza di larghe intese, possano interferire con l'esercizio dei diritti fondamentali da parte delle minoranze. Ciò detto, riconoscere tale rimedio sul piano formale significa abdicare in favore della giurisdizione la soluzione di questioni che debbono trovare composizione in sede politica, mettendo a rischio, peraltro, la funzione garantistica esercitata da un organo, la Corte costituzionale, che si distingue sì per una sua sensibilità politica, ma che è, e resta comunque, un organo giurisdizionale¹³³.

Là dove si decidesse di percorrere questa strada, invero già seguita da altri ordinamenti¹³⁴, si potrebbe pensare di circoscrivere l'accesso alla Consulta in alcuni casi-limite: quando, cioè, siano stati lesi i diritti costituzionali delle minoranze politiche. E comunque, ove si optasse per questa soluzione, bisognerebbe intervenire direttamente sulla Costituzione, formalizzando il

¹³² H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione* (1928), in *Id.*, *La giustizia costituzionale*, trad. it. a cura di C. Geraci, Milano, 1981, 207 ss.

¹³³ Sul tema si rimanda all'ampia letteratura sul dibattito costituente. *Ex plurimis*, G. D'ORAZIO, *Giudice costituzionale*, in *Enc. dir.*, XVIII, 1969, 949 ss., e *Id.*, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981; F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, spec. 159 ss. e 215 ss.; G. FERRARI, *La difficile nascita della Corte costituzionale*, in *St. parl. pol. cost.*, 1988, 5 ss., e *Id.*, *La travagliata gestazione della Corte costituzionale ed i problemi dei termini di costituzione rigida e della compatibilità fra le cariche di giudice costituzionale e di senatore vitalizio*, in *scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano, 1990, 87 ss., e P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, in *Id.* (cur.), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 7 ss. Significativa in tal senso è poi la posizione espressa da Alfonso Tesauro nella *Relazione* di accompagnamento al Disegno di legge recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale», presentata alla presidenza della Camera dei deputati il 17 aprile 1950: una posizione chiaramente a favore del carattere giurisdizionale, e non politico, della Consulta. Lo si evince dall'enfasi che accompagna, nella prima parte della relazione, l'illustrazione delle caratteristiche tipicamente giurisdizionali del giudizio costituzionale. «[L']attività della Corte è giurisdizione, seppur una giurisdizione che si distingue dalle altre e che trova nella richiesta di una "squisita sensibilità politica indispensabile per l'interpretazione delle norme costituzionali" la sua "speciale esigenza", al fine di "assicurare che le norme costituzionali siano interpretate ed applicate nella loro realtà" [...]. Giammai essa dovrà trasformarsi in "una valutazione sul carattere politico del provvedimento legislativo, che è lasciata nella sua interezza al Parlamento"» (così, G. LANEVE, *La giustizia costituzionale nel sistema dei poteri*, I. *Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi*, Bari, 2014, 202, che richiama in proposito alcuni passaggi della relazione).

¹³⁴ Per un'analisi di taglio comparatistico, L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, Rimini, 1992. Con specifico riguardo alle esperienze tedesca, francese e spagnola, F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, cit., 39 ss.; per un confronto col modello inglese, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, cit., e V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, cit. Più di recente, seppur in forma più sintetica, S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 56-58.



riconoscimento dei Gruppi di minoranza e introducendo qualche vincolo a carico dei regolamenti parlamentari nell'individuazione di tali diritti.

4.2. (segue): Quali stimoli a partire dall'[ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019](#)?

La pronuncia intervenuta nel 2019 offre alcuni spunti per indagare ulteriormente sull'opportunità dell'introduzione di un rimedio attivabile dalle minoranze contro le deliberazioni legislative adottate dalla maggioranza. Nel caso di specie, si tratta di un conflitto di attribuzioni sollevato, in proprio e in quanto capogruppo, dal sen. Andrea Marucci e da altri senatori del Gruppo parlamentare «Partito Democratico» contro le modalità di approvazione della legge di bilancio 2019. I ricorrenti lamentavano la riduzione dei tempi di discussione a seguito della presentazione da parte del Governo di un "maxi-emendamento" interamente sostitutivo (e della conseguente apposizione della questione di fiducia), secondo una tecnica ormai invalsa nella prassi per incalzare il Parlamento ad approvare testi di legge in tempi brevi, pur in presenza, come questo caso, di temi centrali per la politica nazionale. Le modalità di approvazione così attivate avrebbero compromesso l'esame in Commissione e in aula, impedendo la conoscibilità del testo e pregiudicando il diritto dei senatori di partecipare alla discussione e di votare, in dispregio dei principi costituzionali che regolano il procedimento di formazione della legge e della leale collaborazione fra poteri dello stato.

La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso osservando che un decimo dei componenti del Senato non può considerarsi soggetto legittimato a sollevare il conflitto di attribuzioni: l'art. 94 Cost. attribuisce a questa minoranza, definita "qualificata", un potere diverso, quello di proporre la mozione di sfiducia nei confronti del Governo. Peraltro, non è detto che questa componente minoritaria sia espressione del medesimo Gruppo politico, come nel caso di specie, ben potendo appartenere a Gruppi parlamentari diversi, a garanzia del libero esercizio del mandato elettorale e della tutela dell'ordine democratico. Mancano, dunque, i presupposti per condurre in modo univoco da tale previsione la configurazione in capo all'opposizione del potere di sollevare il conflitto in difesa delle proprie attribuzioni, tanto più che in Costituzione manca un vero e proprio statuto dei diritti facenti capo alle minoranze, essendovi, piuttosto, delle norme che ne sottintendono l'esistenza e ne assicurano una tutela indiretta. Per far valere eventuali violazioni delle regole parlamentari a tutela delle minoranze, esistono, inoltre, altri rimedi esperibili direttamente nell'ambito della "giurisdizione domestica" delle Camere.

Del pari inammissibile è il ricorso per difetto della legittimazione ad agire in capo al «Partito Democratico»: manca al suo interno la necessaria indicazione delle modalità con cui il Gruppo parlamentare avrebbe deliberato di sollevare il conflitto. Il che porta a ritenere che, ove in



futuro si rimediasse a questa carenza, il ricorso potrebbe forse trovare accoglimento, a meno di non essere dichiarato inammissibile per altre ragioni¹³⁵.

Su questo profilo è stato denunciato un eccesso di formalismo, tutto a danno delle minoranze parlamentari¹³⁶: posizione che di massima sembra di poter condividere, sebbene sia chiaro che la Corte, nel caso di specie, abbia voluto serbare un atteggiamento prudenziale dettato, in parte, dalle circostanze e, in parte, dal timore di andare incontro ad accuse d'interferenza politica. Come ricorda, infatti, Alessandro Pizzorusso, «una disciplina del processo costituzionale la quale riduca per quanto possibile la discrezionalità della Corte costituzionale costituisce il più solido connotato del carattere giurisdizionale delle sue funzioni, nel quale risiede il miglior presidio possibile della sua indipendenza e della sua funzionalità»¹³⁷.

Non si esclude, invece, seppur *in astratto*, la legittimazione del parlamentare a sollevare il conflitto *uti singuli*, quando si registri una violazione manifesta delle sue prerogative costituzionali: presupposto che *in concreto*, tuttavia, non sussiste. I lavori parlamentari, avverte la Corte, si sono svolti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme del regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione sui testi confluiti almeno in parte nella versione finale. Non v'è, dunque, un abuso del procedimento legislativo che provi la lesione palese delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari che assurgerebbe a presupposto di ammissibilità del conflitto.

La decisione in esame, che pur ha suscitato non poche perplessità, ha certamente avuto il merito di riportare l'attenzione sul tema del mancato riconoscimento in Costituzione di uno statuto formale dell'opposizione parlamentare¹³⁸. Assicurare in via indiretta la tutela delle minoranze (tramite norme che fissano i *quorum* per eleggere gli organi di garanzia; per sollecitare, come in questo caso, la rivalutazione del rapporto fiduciario, o per assicurare l'esercizio della funzione legislativa nel rispetto di tutte le istanze presenti nel mondo politico)

¹³⁵ A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in [Rivista AIC](#), n. 2 del 2019, 604.

¹³⁶ «[I] giudici costituzionali negano che il ricorso possa essere proposto da una minoranza parlamentare, da un decimo dei componenti del Senato, "perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto". Eppure, se si guarda alla sostanza delle cose, si vede che le modalità di approvazione della legge di bilancio hanno messo in discussione più ampiamente il ruolo dell'opposizione; in vicende come questa, più ancora che le prerogative dei singoli parlamentari, sono a rischio quelle delle minoranze parlamentari, con effetti a cascata sugli equilibri della forma di governo egemonizzata dal Governo grazie alla supina collaborazione della maggioranza» (G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento: una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in [laCostituzione.info](#), 10 febbraio 2009). *Contra* M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, cit., 5.

¹³⁷ A. PIZZORUSSO, *Uso ed abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. Bessone (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 133.

¹³⁸ M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, cit., 1 ss.



spesso non è sufficiente a contenere i rischi degenerativi che si accompagnano ad alcune prassi invalse nella politica italiana (basti pensare, oltre all'uso eccessivo della questione di fiducia, agli abusi connessi alla decretazione d'urgenza). Ma v'è di più. La fragilità dell'impianto garantistico si enfatizza ulteriormente, quando si ponga alla mente l'insieme delle tutele previste a livello regolamentare: la prassi ha già ampiamente svelato la sua scarsa efficacia, soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo. Ci si domanda, dunque, se tale assetto garantistico sia in grado di sostenere l'impatto che deriverebbe dall'eventuale approvazione della riforma proposta in questi giorni e si teme che la risposta sarebbe negativa.

Ora, ponendosi nella prospettiva di un eventuale accoglimento della riforma, decisioni come questa rappresentano un segnale non trascurabile di un'insofferenza già maturata nel sistema attuale dalle minoranze verso l'assenza di strumenti di tutela efficaci: occorre, dunque, considerare l'opportunità di rivedere sì il sistema delle garanzie operanti in sede parlamentare nel senso di una maggiore efficienza, ma è pure necessario attivarsi per ripensare il ruolo della Consulta nel combattere il rischio di abusi del potere politico, soprattutto là dove, come nel caso di specie, entrino in gioco questioni centrali per la vita del Paese.

L'apertura verso l'impugnativa da parte del singolo parlamentare rappresenta certamente un passo in avanti verso la ridefinizione del sistema di giustizia costituzionale in una direzione più congeniale alle esigenze espresse dalle minoranze parlamentari: al tempo stesso, tale strumento, interpretato in chiave autenticamente garantistica, potrebbe rivelarsi uno dei tasselli mancanti, forse il decisivo, nella messa a punto della riforma.

Certo, così come delineato nell'ordinanza, lo strumento rischia di rivelarsi davvero poco efficace: la richiesta della violazione *manifesta* delle prerogative costituzionali del parlamentare limita di molto la possibilità di un intervento da parte dell'organo di giustizia costituzionale e si conviene, com'è stato autorevolmente sostenuto, che rimettere l'ammissibilità del ricorso alla valutazione del carattere palese della violazione significa, di fatto, sollecitare un'opera di bilanciamento fra gli interessi in gioco che è attivabile, invero, solo in sede di merito¹³⁹. S'innesta, dunque, una sorta di "corto-circuito istituzionale" che certamente non depone a favore della funzionalità del rimedio. Questo è un profilo sul quale si dovrà riflettere in vista dell'eventuale ripensamento del ruolo della Corte rispetto alle esigenze di tutela delle minoranze parlamentari.

Peraltro, ove la Corte decidesse di aprire ulteriormente l'accesso, è verosimile che tale delimitazione, motivata dall'esigenza di prevenire eventuali censure politiche a suo carico, valga anche per eventuali impugnative da parte dei Gruppi parlamentari¹⁴⁰. Cosa che, a meno di un ripensamento nell'ambito complessivo della riforma, contribuisce a rafforzare le

¹³⁹ A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, cit., 603.

¹⁴⁰ Ivi, 604 s.



preoccupazioni circa la mancanza di strumenti di difesa efficaci per i Gruppi minoritari, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa.

5. Considerazioni di sintesi

Il sopraggiungere di nuove proposte di riforma in relazione alla forma di governo pone criticità che sollecitano la ripresa di alcuni fondamentali in punto di teoria generale del diritto e dello stato.

Un primo mito da sfatare concerne il ruolo del popolo rispetto al funzionamento delle istituzioni e, più in generale, nei processi di costruzione democratica: il fatto che sia il popolo a decidere non comporta necessariamente l'esistenza di una procedura democratica. Occorre indagare su cosa s'intenda per popolo, su cosa sia chiamato a decidere e, per ciò che riguarda il nostro ordinamento, sul ruolo fondamentale svolto dai Gruppi parlamentari all'interno della vita istituzionale¹⁴¹.

Altro mito da sfatare riguarda il principio maggioritario, principio che spesso è elevato a massima espressione del criterio democratico, ma che non può propriamente definirsi tale: lo diventa, in effetti, a seconda di come viene applicato¹⁴². D'altra parte, non si può nemmeno dire che ogni alternativa alla regola maggioritaria sia chiaramente superiore, ovvero più compatibile con il processo democratico ed i suoi valori: anche le alternative alla regola maggioritaria, secondo Robert A. Dahl, presentano dei limiti¹⁴³.

Perché il principio maggioritario si esprima in modo coerente con il carattere democratico dell'ordinamento, occorrono, anzitutto, due presupposti, diceva Alessandro Pizzorusso: l'*affectio societatis*, ovvero l'accettazione da parte delle minoranze delle decisioni prese a maggioranza, e la cultura della "tolleranza" della maggioranza verso le minoranze¹⁴⁴. Ma fino a che punto questi due presupposti possono considerarsi attuali?

¹⁴¹ Non solo occorre interrogarsi su cosa voglia dire popolo in un certo contesto, ma è opportuno accertarsi, altresì, che «la decisione sia il frutto di una procedura, cioè di una serie di proposte, repliche e controrepliche, tendenzialmente infinita» (così, M.A. CABIDDU, *Maggioranza, minoranza, eguaglianza*, cit., 187).

¹⁴² È un *fatto* che una determinata maggioranza s'imponga, ma è il *diritto* a chiarire i termini di questa imposizione, «affinché non degeneri in sopraffazione». In tal senso, il diritto rappresenta lo strumento di riconoscimento della necessità dei limiti del potere: è esso stesso "antidoto" del potere, garantendo il confronto e la possibilità dell'avvicendamento nella posizione dominante (ivi, 15-19). Funzione essenziale della Costituzione, in questo senso, è quella «di "ricordare" a ogni maggioranza che il suo potere non è originario, ma trae fondamento e insieme limite dai principi che la Costituzione stessa esprime e pone al riparo dall'arbitrio di ogni possibile maggioranza» (così, F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019, 22).

¹⁴³ R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici* (1989), trad.it., Roma, 2005, 242.

¹⁴⁴ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 43. Tali sono, peraltro, le condizioni che, secondo R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici* (1989), cit., 240 s., favoriscono la pratica maggioritaria all'interno dei vari paesi: l'omogeneità della popolazione del paese, intesa anzitutto in termini politici; la fiducia delle minoranze nei



Piuttosto che di *affectio* si preferisce parlare di consapevolezza civica, di senso delle istituzioni e di dovere di solidarietà: non si tratta, infatti, di una mera pretesa di accettazione passiva, ma di un vero e proprio sentimento di condivisione, frutto di un lungo processo di elaborazione maturato all'interno della società, per il suo progredire. Più che di cultura della tolleranza si preferisce parlare di cultura del rispetto: non si tratta, infatti, di "sopportare" l'altro diverso da sé, chi non si riconosce, né fa parte della maggioranza, quanto piuttosto di promuovere un atteggiamento di apertura verso l'altro, che porti ad ascoltarne le istanze, riconoscendone i bisogni peculiari¹⁴⁵.

L'uno e l'altro presupposto, così intesi, sottintendono un processo di maturazione del cittadino (e dei suoi propri rappresentanti) lontano dall'essere realizzato (per una molteplicità di fattori). La creazione di un'opinione pubblica consapevole, ovvero il percorso di "coscientizzazione" dei componenti della società (come la formazione di una classe dirigente cosciente ed informata) è, e rappresenta, una *condicio sine qua non* dell'assetto democratico¹⁴⁶. La democrazia, in questo senso, non si alimenta da sola, ma va continuamente nutrita¹⁴⁷. In mancanza di queste condizioni, si generano insofferenza e disagio verso il principio, alimentando il rischio di nuove tensioni sociali (e di veri e propri conflitti a livello istituzionale)¹⁴⁸.

confronti della maggioranza (che non solo si ritiene agirà senza recare loro pregiudizi, ma lascerà comunque aperta la possibilità di un loro avvicendamento nel potere).

¹⁴⁵ Qui entra in gioco, in effetti, il modo di atteggiarsi nei confronti delle minoranze: esse non debbono essere viste, per dirla con E. J. SIEYÈS, *Exposition raisonnée* presentata da Sieyès al Comitato della Costituzione in data 20/21 luglio 1789, in R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Parigi, 1922, come qualcosa che è meglio che non ci fosse, quanto piuttosto come parte essenziale della dinamica giuridica (M.A. CABIDDU, *Maggioranza, minoranza, eguaglianza*, cit., 135).

¹⁴⁶ La democrazia, osserva L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, cit., VIII, non è soltanto una costruzione giuridica, ma è anzitutto una costruzione sociale e politica, «dipendente da presupposti extra-giuridici che però il diritto può sia promuovere che scoraggiare»: la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; la formazione del loro senso civico, basato sulla condivisione dei principi costituzionali di legalità, di libertà e di giustizia; la maturazione di un'opinione pubblica che prenda sul serio il legame fra pace, democrazia, uguaglianza e diritti; la crescita di una consapevolezza circa le dimensioni sempre più allargate degli interessi pubblici, perché generali e comuni all'intera umanità e della necessità di un costituzionalismo a "vocazione planetaria", che sia davvero all'altezza dei poteri, dei problemi e delle sfide globali.

¹⁴⁷ V., più ampiamente, G. MATUCCI, *Le virtù della Costituzione della Repubblica italiana e la formazione del cittadino*, in M. Ferrari, M. Morandi, G. Delogu (a cura di), *La virtù tra paideia, politeia ed episteme. Una questione di lungo periodo*, Brescia, 2022, 534 ss. Nondimeno, ricorda G. ZAGREBELSKY, *Imparare la democrazia*, Roma, 2005, 19-23, nella storia, è sopravvissuta a lungo l'ideologia democratica, ovvero l'idea che la virtù democratica si sviluppasse da sola, immunizzandosi da sé dai pericoli di involuzioni democratiche. Non bastano, tuttavia, buone regole: occorrono uomini "buoni", che agiscano nello spirito delle regole.

¹⁴⁸ «Ove queste condizioni non sussistano, la comunità tende a spezzarsi o, quanto meno, si determinano conflitti cui fanno seguito persecuzioni, scontri e altre gravi difficoltà» (A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 43).



Ciò su cui occorre investire, allora, non è tanto il principio maggioritario, quanto piuttosto il rapporto su cui insiste Hans Kelsen fra principio maggioritario e principio “minoritario”, ovvero la regola che impone la salvaguardia delle minoranze: solo il temperamento dei due principi assicura una composizione equilibrata delle istanze presenti a livello sociale¹⁴⁹. In altre parole, la maggioranza vince, ma le minoranze devono essere (sempre) tutelate¹⁵⁰, ma quando? Non soltanto in vista di un avvicendamento del potere, ma, prima ancora, potendo far sentire la propria voce, nel rispetto del pluralismo, assicurando la trasparenza e la responsabilità delle decisioni prese a maggioranza¹⁵¹.

Da queste premesse sorge l’esigenza che l’elezione degli organi di garanzia e la definizione delle regole del gioco avvengano con la maggioranza più ampia possibile¹⁵²: e, dunque, che in vista di un’eventuale trasformazione della forma di governo si proceda all’innalzamento dei *quorum* elettivi e di approvazione dei regolamenti parlamentari.

Dalle stesse premesse discende poi il bisogno di investire su regole procedurali che assicurino alle minoranze di esprimersi, non solo per richiamare il Governo alle sue

¹⁴⁹ Come ricorda M.A. CABIDDU, *Maggioranza, minoranza, eguaglianza*, cit., 206 s., 313 ss., H. KELSEN, *Il principio maggioritario*, in Id., *I fondamenti della democrazia*, trad. it., Bologna, 1966, 66, parla più esattamente di «principio maggioritario-minoritario» a sottolineare il rapporto di complementarità fra i due termini: «il loro rispondere, per un verso, alla stessa esigenza e cioè la tutela al livello massimo della libertà e dell’autonomia, per altro, ad esigenze differenti ma egualmente importanti e cioè governare e prendere delle decisioni, salvaguardando nel contempo il diritto inviolabile di tutti e di ciascuno allo svolgimento della propria personalità».

¹⁵⁰ Cfr., ampiamente, M.A. CABIDDU, *Maggioranza, minoranza, eguaglianza*, cit., 127 ss.

¹⁵¹ Come osserva F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., 19, «la maggioranza non è il punto di partenza del gioco democratico, ma un suo *esito* o *risultato*»: esso scaturisce in modo genuino solo se la decisione finale è preceduta da un momento di confronto nella società e nello spazio stesso delle istituzioni; dalla presentazione di alternative da sottoporre al voto, cosa che, a sua volta, impone che tutti siano effettivamente titolari di libertà fondamentali (la libertà di espressione, il diritto di partecipare al dibattito che porta alla presentazione di alternative e poi al voto e così via). «Una decisione politica non diventa, in democrazia, legittima solo perché sancita da un voto di maggioranza, ma se scaturisce da un pubblico processo deliberativo a cui tutti abbiano potuto partecipare. Sussiste insomma un legame fondativo tra democrazia e diritti (politici, civili e sociali) e, in questo senso, tra democrazia e un *ambiente costituzionale*, entro cui i diritti possano trovare riconoscimento e garanzia di protezione» (ivi, 21).

¹⁵² Ciò dimostra, se si vuole, il fondamento “unanimitico” del principio maggioritario. La sola regola in grado di assicurare che i processi decisionali pubblici rechino benefici collettivi è quella dell’unanimità, ma il raggiungimento del consenso ha un costo con cui tale regola deve comunque fare i conti. Che la maggioranza vinca è la regola che s’impone sulla base di una valutazione costi-benefici per superare la paralisi che affliggerebbe qualunque società si affidasse all’unanimità: è una regola che combina efficienza e tutela dell’autonomia dei singoli in un ambito in cui in primo piano non sta tanto l’individuo atomisticamente inteso, bensì l’individuo come essere sociale, come membro della comunità. Si può dire, in sintesi, che la regola maggioritaria ha come punto di partenza l’unanimità e, se così è, essa comporta una riduzione della libertà del singolo, che si esprime in termini di responsabilità nei confronti della collettività e di sacrificio del minor numero possibile di individui (M.A. CABIDDU, *Maggioranza, minoranza, eguaglianza*, cit., 123-127).



responsabilità innanzi all'elettorato, ma anche per portare le proprie istanze e porre le basi per l'avvicinamento del potere. Un quadro, questo, che si completa poi col riconoscimento in capo ai Gruppi minoritari del potere di agire innanzi alla Corte costituzionale, seppur come *extrema ratio*, ovvero come strumento per tutelarsi contro gli abusi della maggioranza.

In ciò, del resto, risiede l'essenza della democrazia parlamentare, una democrazia che, nel pensiero di Kelsen, si fonda sul pluralismo ed il rispetto delle «verità altrui». Un rispetto che passa attraverso il requisito delle maggioranze qualificate e, quindi, il raggiungimento del consenso delle minoranze nelle decisioni costituzionalmente rilevanti¹⁵³; un rispetto che passa, altresì, per la giurisdizione costituzionale, intesa come strumento di protezione delle minoranze contro gli abusi della maggioranza (e strumento di pacificazione sociale)¹⁵⁴.

.

.

¹⁵³ Si veda in particolare l'opera di H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit. (richiamata, altresì, da F. BALAGUER CALLEJÓN, *La costituzione dell'algoritmo*, Milano, 2023, spec. 68).

¹⁵⁴ H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione* (1928), cit., 201 s. (su cui anche P.A. CAPOTOSTI, *La giustizia costituzionale e il suo insegnamento*, in [Nomos – Le attualità del diritto](#), n. 2 del 2016, 3).