

**L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia\***  
di Vincenzo Casamassima\*\*

**SOMMARIO :** 1. Il concetto di opposizione: profili generali; 2. Alla ricerca di un fondamento per l'opposizione politica nel pensiero filosofico moderno; 3. L'opposizione parlamentare nel sistema politico-costituzionale britannico; 3.1. Dalle origini "giurisdizionali" dell'opposizione parlamentare allo Shadow Cabinet; 3.2. L'immediata rilevanza costituzionale del ruolo dei partiti politici e i principi di funzionamento del Governo e del Governo ombra; 3.3. Il rapporto Governo-Opposizione, tra logica della contrapposizione e logica della condivisione; 4. L'opposizione parlamentare nel sistema politico-costituzionale italiano: la lunga fase dell'opposizione senza alternanza; 4.1. Il cammino dell'opposizione nel sistema politico-costituzionale dell'Italia liberale; 4.2. Le basi costituzionali dell'opposizione politico-parlamentare nell'ordinamento repubblicano; 4.3. Maggioranza e opposizione nel primo quarantennio della storia repubblicana, tra "principio proporzionalistico" e conventio ad excludendum; 5. Il sistema politico-costituzionale italiano al tempo della "democrazia maggioritaria": il difficile "equilibrio" tra principio maggioritario e garanzie dell'opposizione (e del rispetto del diritto parlamentare); 5.1. L'impatto del passaggio al maggioritario sul sistema politico-istituzionale e il rafforzamento della maggioranza di governo attraverso le riforme dei regolamenti e le prassi parlamentari; 5.2. Il ruolo dell'opposizione, tra limiti intrinseci delle riforme regolamentari dedicate, persistente "cultura dell'emendamento" e difficile tenuta del sistema delle garanzie del conflitto politico. Alcune riflessioni conclusive a partire dal confronto con l'esperienza britannica.

**1. Il concetto di opposizione: profili generali**

Il tema assegnatomi, ovvero la genesi e l'evoluzione del concetto di opposizione nei contesti britannico e italiano, richiede, per essere adeguatamente affrontato, alcune premesse di ordine generale.

Dal punto di vista metodologico, intendo adottare un approccio che innesti un percorso analitico radicato prevalentemente nei risultati degli studi costituzionalistici, con particolare, ma non esclusivo riguardo, per quelli di diritto parlamentare, su un impianto argomentativo che accordi il dovuto rilievo alla prospettiva della filosofia politica ed a quella storica, essenziali ai fini di un'adeguata comprensione dei diversi profili che concorrono ad una descrizione, in prospettiva tanto diacronica quanto sincronica, dell'oggetto della mia attenzione<sup>1</sup>.

---

\* Il testo del presente lavoro prende le mosse da quello della relazione svolta in occasione del workshop su "L'opposizione parlamentare: Regno Unito e Italia a confronto", svoltosi a Roma il 16 maggio 2014, presso il Centro di Studi sul Parlamento (Luiss "Guido Carli").

\*\*Ricercatore di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

<sup>1</sup> Sottolinea la rilevanza della dimensione dell'analisi storica, accanto a quella dello studio della statica e della dinamica dei sistemi politici, ai fini della definizione del concetto di opposizione O. Massari, voce *Opposizione*, in N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, p. 640, laddove afferma che «il concetto di opposizione deve essere definito con riferimento alla sua genesi ed evoluzione storiche e collegandolo alla

Volendo provare a definire il concetto di opposizione, si può affermare in termini molto generali ed in primissima approssimazione, che, parlando di opposizione politica in senso oggettivo (ovvero delle attività oppositorie), ci si riferisce ad una tensione contrappositiva, che si esprime attraverso condotte pratiche di varia natura e rilevanza, tenute da un'opposizione o da opposizioni al plurale in senso soggettivo (i soggetti dell'opposizione), sulla base di indirizzi politici, più o meno strutturati, nei confronti degli indirizzi politici sostenuti, e delle decisioni adottate in attuazione di tali indirizzi, dai soggetti/dalle istituzioni che detengono ed esercitano il potere politico. La definizione deve essere poi integrata dal riferimento ad un elemento "esterno" rispetto a quelli costitutivi dell'opposizione considerata nella sua materialità, ovvero al contesto giuridico in cui l'opposizione si manifesta, che ne definisce, insieme ad altri fattori, ma in maniera peculiare, le condizioni di esistenza ed operatività.

Schematicamente, si può, dunque, affermare che nello studio dell'opposizione politica sono da considerare due dimensioni fondamentali: 1) la dimensione fattuale, alla quale sono riconducibili il "contenuto *materiale*" delle attività di opposizione (le forme e i modi in cui le attività di opposizione possono materialmente svolgersi) ed il profilo soggettivo/organizzativo dell'opposizione (i soggetti o gli organi che svolgono attività oppositoria); 2) la dimensione giuridica, ovvero il contesto normativo, con riguardo in primo luogo alle norme di rango costituzionale, entro cui l'opposizione deve svolgersi. Si tratta di una dimensione rilevante ai fini della definizione del concetto di opposizione *legittimamente* esercitabile all'interno di un dato sistema politico-costituzionale.

In riferimento alla prima delle due dimensioni sopra richiamate, a proposito, in particolare, del contenuto e delle forme delle attività di opposizione, l'emergere del dissenso, che più che una modalità di opposizione deve considerarsi il presupposto per così dire «statico» di ogni genere di opposizione intesa come attività, può essere seguito da una pluralità di comportamenti, tra i quali possono collocarsi, a titolo esemplificativo, la mera esternazione del dissenso, il tentativo di ostacolare l'adozione o di condizionare il processo di formazione dei contenuti delle decisioni, il tentativo di ottenere l'eliminazione di decisioni adottate e l'eventuale loro sostituzione con decisioni diversamente orientate, il mancato adeguamento del proprio comportamento ai contenuti della volontà politica tradottasi in decisioni vincolanti, il tentativo di ottenere, in forme più o meno pacifiche, una sostituzione dei detentori del potere di governo. Correlato all'aspetto dei contenuti e delle forme dell'opposizione è quello delle sedi di svolgimento delle attività oppositorie, particolarmente rilevante dal punto di vista proprio del mio intervento, così come del workshop nel cui ambito viene svolto, avente ad oggetto l'opposizione *parlamentare*, ovvero quella che si svolge all'interno (e per mezzo) di istituzioni rappresentative ascrivibili al *genus* Parlamento, nell'ambito di sistemi politico-costituzionali caratterizzati dall'adozione di una forma di governo parlamentare.

Con riguardo ai soggetti dell'opposizione, la loro identificazione è condizionata dalla forma di organizzazione del potere politico riscontrabile nel contesto preso in considerazione, avendo riguardo sia all'articolazione del sistema istituzionale, sia a quella del sistema politico/partitico. Quest'ultima riveste un ruolo particolarmente significativo, nel quadro dell'esperienza dello Stato moderno e contemporaneo, in caso di adozione della forma di governo parlamentare, scelta alla quale si connette, come è noto, l'acquisizione di un ruolo di primo piano, in riferimento all'esercizio di attività oppositorie, da parte delle minoranze politico-parlamentari che non sostengono il Governo.

---

strutturazione del potere politico pubblico e alla conformazione e dinamica dei sistemi politici», aggiungendo che «in questo senso, opposizione non è un concetto general-generico, ma un concetto fenomeno storico che solo per successive operazioni di distinzioni analitiche può essere individuato e isolato».

La dimensione fattuale, che qui abbiamo isolato per ragioni espositive, è peraltro fortemente condizionata e conformata, in concreto, da quella giuridica, ovvero dal contesto regolativo entro cui i soggetti politici, compresi quelli di opposizione, sono chiamati ad operare. Quest'ultima dimensione, attenendo al profilo della regolamentazione dell'esercizio del potere politico, deve essere indagata al fine di individuare gli spazi entro cui attività oppositorie possano *legittimamente* essere svolte. Vengono in rilievo, a tal proposito, le questioni concernenti le fonti di legittimazione del potere politico, la sua articolazione interna (divisione o concentrazione) ed i limiti esterni, eventualmente derivanti dall'esistenza di un'*higher law*, ovvero di un diritto costituzionale sovraordinato rispetto ad un diritto che incorpora le manifestazioni "ordinarie" del potere politico. A seconda della natura, della posizione e dei contenuti dell'*higher law*, si può passare dall'enucleazione, come tipo di opposizione, di un diritto di resistenza<sup>2</sup>, da esercitarsi in caso di violazione da parte dei detentori del potere politico dei presupposti di legittimazione del potere esercitato, fino alla legittimazione/conformazione di forme di esercizio, in via continuativa, di un'attività di opposizione politica intesa come parte costitutiva del funzionamento ordinario di un sistema politico-istituzionale<sup>3</sup>.

Nel quadro delle limitazioni giuridiche all'esercizio del potere politico si collocano, acquisendo specifica rilevanza, quelle che, in contesti nei quali è riconosciuto un fondamentale ruolo politico-istituzionale al Parlamento, derivano dalle norme di diritto parlamentare. Queste si pongono a garanzia *in primis*, per quanto non solo, dei diritti delle opposizioni (parlamentari). Predispongono, infatti, strumenti utilizzabili dalle opposizioni, ma, prima ancora, esercitano una generale funzione garantistica in ordine alle modalità di svolgimento del conflitto politico, attraverso la previsione di una cornice di regole entro cui le relazioni politiche, diversamente abbandonate al dispiegarsi della pura logica dei rapporti di forza, devono svolgersi. E, come è stato recentemente ricordato<sup>4</sup>, accanto ad una funzione garantistica, il diritto parlamentare esercita, negli ordinamenti democratici, anche, appunto, una funzione democratica, cioè la funzione di legittimare democraticamente le decisioni, ponendo le condizioni perché esse possano configurarsi come il frutto di un confronto partecipato e trasparente tra i diversi soggetti e le diverse posizioni in campo,

---

<sup>2</sup> Sul diritto di resistenza si vedano, tra gli altri, F.M. De Sanctis, voce *Resistenza (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 994 ss.; A. Cerri, voce *Resistenza (diritto di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Treccani, Roma, 1991; E. Bettinelli, voce *Resistenza (diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997. Si vedano inoltre le riflessioni contenute in numerosi saggi di Alessandro Passerin d'Entreves, che, sensibile ad istanze giusnaturalistiche, ha dedicato molto impegno ai temi del diritto di resistenza e della ricerca del fondamento dell'obbligo politico (alcuni dei saggi più significativi di tale autore sono raccolti in A. Passerin D'Entreves, *Potere e libertà politica in una società aperta*, il Mulino, Bologna, 2005) e, tra gli studi più recenti A. Buratti, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006 ed E. Vitale, *Difendersi dal potere. Per una resistenza costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

<sup>3</sup> Sull'opposizione politico-parlamentare, si vedano, in generale, G. de Vergottini, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 532 ss.; S. Sicardi, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984; A. Manzella, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Treccani, Roma, 1990; O. Massari, *Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari*, in O. Massari-A. Missiroli-G. Pasquino, *Opposizione, governo ombra, alternativa*, a cura di G. Pasquino, Laterza, Roma-Bari, 1990, p. 29 ss.; L. Mezzetti, voce *Opposizione politica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Utet, Torino, p. 347 ss.; A. Rinella, *Materiali per uno studio di diritto comparato su Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, E.U.T., Trieste, 1999; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2004; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>4</sup> N. Lupo, *La difficile «tenuta» del diritto parlamentare tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 199-207.

comprese quelle delle minoranze di opposizione. Si tratta di quella funzione che è stata valorizzata in dottrina da chi ha inquadrato l'esame delle tematiche concernenti l'opposizione parlamentare nella prospettiva della democrazia deliberativa, prospettiva che fa del rispetto delle regole procedurali un pilastro essenziale di un confronto plurale regolato e, perciò, aperto ai contributi tanto delle maggioranze quanto delle minoranze di opposizione<sup>5</sup>.

Se, peraltro, il riferimento ad un'*higher law*, al di fuori di impostazioni giusnaturalistiche, rimanda al concetto di rigidità costituzionale e, normalmente, anche al funzionamento di un sistema di giustizia costituzionale, non può trascurarsi come in alcuni contesti, tra cui, in primo luogo, quello britannico, in assenza di limiti formali, posti da un testo costituzionale scritto e normativamente sovraordinato rispetto alle altre fonti del diritto, operano limitazioni diversamente configurate. Ci si riferisce, accanto ai limiti derivanti dall'operare di un diritto di matrice consuetudinaria fortemente radicato oltremontano e in grado comunque di condizionare l'attività degli organi politici soprattutto attraverso i risultati dell'attività giurisdizionale, alle limitazioni, incorporate in quella che può definirsi un'etica costituzionale, la quale si esprime nella forma del rispetto "spontaneo" da parte dei principali attori politici di regole convenzionali (*conventions of the Constitution*) e di *fair-play* politico-istituzionale<sup>6</sup>. Nell'ambito di contesti di questo genere, anche le garanzie dell'opposizione trovano nell'operatività di regole quali quelle appena richiamate un essenziale elemento costitutivo. Ed è necessario rilevare, inoltre, come, su un piano generale, la presenza e l'attività di un'opposizione in Parlamento, che veicolano l'esercizio del diritto di critica e controproposta nei confronti degli indirizzi governativi, contribuiscano, a loro volta, con riguardo agli ordinamenti in cui sia adottata la forma di governo parlamentare, ad integrare l'operatività di garanzie politiche, ulteriori rispetto a quelle giuridiche, di un equilibrato dispiegarsi della conflittualità intrinseca al funzionamento di ogni sistema politico-istituzionale.

D'altronde, la stretta interrelazione del ruolo dell'opposizione politico-parlamentare con le dinamiche della forma di governo è un'evidenza incontestabile. Come ricordato in dottrina con specifico riferimento ai governi parlamentari<sup>7</sup>, la questione della posizione e del ruolo dell'opposizione attiene alla definizione della forma di governo, profilo da tenere distinto dal, per quanto interconnesso con il, tema della garanzia dei diritti delle minoranze, in coerenza con la necessità di distinguere il concetto di opposizione, cui si connette il riferimento ad un atteggiamento, dinamico, di attiva contrapposizione al Governo ed all'elaborazione di un certo indirizzo politico, che orienta l'esercizio dell'attività oppositoria, da quello di minoranza politica, al quale non si correla, come connotato essenziale, il perseguimento di finalità oppositorie. Ciò detto, l'ampio ricorso, negli ordinamenti democratici, alla regola di maggioranza ed, in particolare, il suo utilizzo, nell'ambito dei governi parlamentari, anche ai fini dell'adozione delle decisioni fondamentali sulla scelta e sulla permanenza in carica dell'Esecutivo, tende a fare della funzione oppositoria un

---

<sup>5</sup> Il riferimento è a G. Rizzoni, *op. cit., passim*, il quale, sin dal titolo del suo volume, pone in relazione il ruolo svolto dall'opposizione parlamentare nei sistemi democratici con il concetto di democrazia deliberativa. Nella letteratura politologica e negli studi di teoria politica, per una lettura del funzionamento dei sistemi democratici che sottolinea fortemente la rilevanza dei processi deliberativi che si svolgono all'interno come all'esterno delle assemblee rappresentative, si vedano i numerosi contributi di Nadia Urbinati, tra cui N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009 e N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, Roma, 2010.

<sup>6</sup> Dobbiamo, come è noto, la distinzione, nell'ambito del diritto costituzionale inglese ampiamente inteso, tra «diritto della costituzione» e «convenzioni della costituzione» a A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale* (1915), trad. it., il Mulino, Bologna, 2003, di cui cfr. le pp. 3-30.

<sup>7</sup> A. Manzella, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 421.

compito precipuo delle forze politiche di minoranza e, al contempo, - bisogna aggiungere – a fare dei diritti delle minoranze un presupposto (e uno strumento) dell'attività dell'opposizione<sup>8</sup>.

Prima di concentrare l'attenzione sul cammino dell'opposizione nell'ambito delle esperienze britannica e italiana<sup>9</sup>, pare, peraltro, opportuno soffermarsi molto brevemente su alcuni percorsi filosofici, all'interno di cui si possono reperire significativi spunti di riflessione (anche) intorno alle radici delle differenze riscontrabili tra le succitate esperienze, nella piena consapevolezza, naturalmente, dell'impossibilità, tanto più in questa sede, di fornire risposte esaurienti in ordine alle diverse questioni sul tappeto.

## ***2. Alla ricerca di un fondamento per l'opposizione politica nel pensiero filosofico moderno***

Dal momento che, come si è sopra ricordato, una riflessione sul concetto di opposizione politica e sul cammino storico del ruolo dell'opposizione all'interno dei sistemi politico-costituzionali richiede di confrontarsi con le questioni della legittimazione e della limitazione (e divisione) del potere politico, ai fini del presente lavoro è necessario guardare alla fase in cui il pensiero costituzionalistico moderno di matrice liberale si è affermato, attraverso il confronto e la contrapposizione con teorie dello Stato che affermavano, in modi diversi, una concezione assolutistica del potere politico<sup>10</sup>. Oltre al contributo del classico costituzionalismo liberale, che richiameremo in questa sede soprattutto attraverso i riferimenti al pensiero di Locke, deve, peraltro, essere tenuto presente anche quello di filosofi di diversa matrice che, attraverso le loro riflessioni, ci hanno aperto lo sguardo sulla materialità delle relazioni politiche, in altri termini su quello che potremmo definire il profilo "interno" dell'esercizio del potere, evidenziandone la natura intrinsecamente pluralistica e conflittuale, non meno rilevante della dimensione attinente al rapporto tra potere e sue limitazioni giuridiche (*rectius*, costituzionali) "esterne", ai fini della comprensione del rapporto tra sostanza del potere politico, entro la cornice storico-concettuale della modernità, e dispiegarsi del fenomeno oppositorio.

Ciò detto, allo scopo di lumeggiare il punto di partenza della riflessione filosofico-politica che ha contraddistinto l'età dell'affermazione dello Stato moderno come forma preminente di organizzazione del potere politico, è necessario innanzitutto ricordare che, in epoca medievale, la sussistenza di una fonte di legittimazione religiosa per il potere politico fondava la prospettabilità dell'esercizio di un diritto di resistenza dei sudditi nei confronti di monarchi il cui operato, in quanto contrastante con il diritto naturale, potesse, perciò, essere qualificato come tirannico. Si trattava, però, di una forma di opposizione di cui era teorizzata l'attivabilità solamente in casi limite, non essendo, dunque, configurata come componente dell'"ordinario" funzionamento di un sistema

---

<sup>8</sup> Sulle diverse accezioni del concetto di minoranza, sulla distinzione tra i concetti di minoranza e di opposizione e su una loro lettura in chiave costituzionalistica che li pone all'intersezione tra le istanze proprie dei principi maggioritario e pluralistico, si vedano A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, *passim* ed, in particolare, i capp. I e II e A. Rinella, *op. cit.*, pp. 23-36.

<sup>9</sup> Sull'opposizione politico-parlamentare nelle due esperienze giuridiche qui esaminate, sia consentito rinviare, per una trattazione più ampia, a V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>10</sup> M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 5, afferma molto efficacemente che «il costituzionalismo è un movimento di pensiero fino dalle sue origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella *limitazione dei poteri pubblici* e nell'*affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite*» (corsivi nostri).

politico-istituzionale<sup>11</sup>. Allo stesso modo, anche a protezione degli *iura* e *libertates* cetuali e territoriali, radicati in fonti di produzione di natura consuetudinaria, che costituivano parte essenziale del diritto medievale, si poneva, in ultima analisi, il possibile esercizio di una forma di diritto di resistenza nei confronti di monarchi che tali "diritti" avessero violato con i propri atti o comportamenti. Anche in questo caso, stiamo, quindi, parlando di un tipo di opposizione esercitabile in via eccezionale, a tutela di quella sfera della *iurisdictio*, radicata in una sorta di "patto" implicito tra monarca e poteri personali diffusi e distinta rispetto alla sfera del *gubernaculum* (il governo puramente politico degli affari pubblici), in riferimento al quale il potere del sovrano non conosceva limiti. Una mancanza di limiti interni, questa, che attenuava significativamente anche la capacità dei limiti esterni, costituiti dai succitati *iura* e *libertates*, di funzionare, nell'ordinarietà della vita politico-istituzionale, come efficace contrappeso rispetto al potere monarchico<sup>12</sup> e che avrebbe contribuito, in Inghilterra prima che altrove, a spingere verso il conferimento ad organi rappresentativi del corpo sociale degli strumenti per l'esercizio di una funzione di controllo politico sull'attività dei monarchi e, progressivamente, di diretta partecipazione allo svolgimento della funzione legislativa.

Il processo di progressiva autonomizzazione della sfera del politico da ancoraggi di natura trascendente, come portato, tra l'altro, in diversi contesti, della rottura dell'unità religiosa, e le trasformazioni sociali che condussero a logorare progressivamente la rete del diritto di natura feudale concorsero a determinare un significativo mutamento di scenario. Il conflitto, che segnò profondamente molti paesi nella forma, spesso, di rivolgimenti rivoluzionari e guerre di religione, si affacciava, potenzialmente, come una componente della vita "ordinaria" delle comunità politiche, cosa che non poteva non avere riflessi anche al livello della riflessione filosofico-politica. Agli albori della modernità, tendevano infatti ad entrare in crisi le concezioni, di ascendenza antica e medievale, ruotanti intorno all'ideale della concordia come tratto distintivo di un buon assetto del potere, ideale cui afferiva la deprecazione dei conflitti interni ad una comunità politica, considerati in ogni caso espressivi del prevalere di interessi particolari sull'interesse generale e fonte di possibile rovina della stessa comunità.

A fronte di ciò, semplificando moltissimo un panorama complesso e variegato, si possono individuare due macro-filoni di pensiero: da una parte, le elaborazioni filosofico-politiche che, assumendo come presupposto l'avvenuta laicizzazione del potere politico, base per l'enucleazione di un nuovo concetto di "sovranità", e, dunque, in un'ottica molto diversa da quella propria dei pensatori medievali, stigmatizzano come patologico il manifestarsi di divisioni e di forme di conflittualità (e, dunque, di opposizione) all'interno di un popolo che si afferma essere sorto, come tale, in virtù della stipula di un contratto sociale capace di fondare un'unità del corpo politico da difendere da divisioni suscettibili di rigettare i consociati in uno stato di natura dominato dall'insicurezza e dalla violenza; dall'altra, le posizioni di pensatori che, nell'ambito di prospettive

---

<sup>11</sup> G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 294, a partire da una riflessione sul pensiero di Tommaso d'Aquino e sulla sua teorizzazione di un diritto di resistenza nei confronti di manifestazioni di potere politico devianti rispetto al diritto naturale, evidenziando un tratto essenziale di tale forma pre-moderna di opposizione politica, afferma che «il fondamento naturale su cui si basa la pretesa a un ordine superiore pone su un piano puramente teologico e non invece propriamente secolare la riflessione sul conflitto sociale e sul ruolo in esso del diritto come norma e dell'ordinamento come istituzione sociale».

<sup>12</sup> Dobbiamo la valorizzazione della distinzione tra *iurisdictio* e *gubernaculum*, ai fini della delineazione del percorso del costituzionalismo tra età medievale e moderna, a C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, trad. it., il Mulino, Bologna, 2001, il quale, a p. 115, rileva che «il principale punto debole di tutta la dottrina costituzionalistica medievale consiste nella sua incapacità a comminare una pena, eccettuata la minaccia dell'esercizio della forza rivoluzionaria, contro quel principe che concretamente calpesti quei diritti dei suoi sudditi, nella tutela dei quali d'altra parte consiste lo scopo della sua legittima autorità».

teoriche differenti, reputano le divergenze, anche conflittuali, in ordine alle scelte politiche da compiere parte integrante del normale funzionamento di un (buon) sistema di governo, ponendo le premesse teoriche per una legittimazione dell'opposizione politica, su basi differenti da quelle tipiche del vecchio diritto di resistenza di matrice medievale.

Sul primo versante, il riferimento è, *in primis*, al pensiero di Thomas Hobbes, il quale vede nella stipula del contratto sociale la via per abbandonare uno stato di natura inteso come *bellum omnium contra omnes*, attraverso l'autorizzazione conferita ad un sovrano, monocratico o collegiale, ad esercitare un potere sciolto da ogni vincolo ed a rappresentare politicamente il popolo mediante tutti gli atti espressivi della suddetta sovranità<sup>13</sup>. Rispetto a tali atti – è importante rilevarlo – non solo è per Hobbes inammissibile (*rectius*, inconcepibile) ogni tentativo di metterne in discussione la validità, ma è priva di alcuna garanzia la stessa manifestazione di opinioni critiche, dal momento che annesso al diritto del sovrano di giudicare i mezzi attraverso cui perseguire le finalità del patto (pace e difesa), è reputato essere quello a «giudicare quali opinioni e dottrine siano avverse alla pace, e quali favorevoli ad essa; e di conseguenza in quali occasioni, in che misura e a che proposito si possa consentire agli uomini di parlare a delle moltitudini di popolo; e chi debba esaminare le dottrine esposte in tutti i libri, prima che siano pubblicati»<sup>14</sup>.

Se, dunque, non vi sono spazi garantiti, nell'ambito della teoria hobbesiana della sovranità, per la legittima espressione di opinioni dissenzienti e per lo svolgimento di attività oppositorie, neanche la teoria democratica della sovranità elaborata da Rousseau consente di riconoscere la manifestazione di dissenso nei confronti dei contenuti della volontà del sovrano come consustanziale al funzionamento di un regime democratico. Nel suo *Contratto sociale*, il filosofo ginevrino concepisce, infatti, il popolo, sovrano collettivo costituito dall'insieme di tutti i cittadini, come un'unità che delibera a maggioranza, senza che, però, acquisti rilevanza, se non in senso negativo, in quanto asseritamente espressiva di perniciosi particolarismi, la manifestazione, nel corso del procedimento deliberativo o successivamente all'espressione della "volontà generale" di posizioni divergenti rispetto alle decisioni adottate, che siano esse espresse: in quest'ottica, si ritiene che chi ha votato in maniera divergente rispetto all'orientamento risultato maggioritario lo abbia fatto per aver errato intorno al vero contenuto della volontà generale.

È vero che la stessa indicazione del principio di maggioranza come regola decisionale presuppone, implicitamente, il dato dell'esistenza di opinioni differenti tra i cittadini e che questi ultimi sono chiamati, per Rousseau, non ad accettare una verità assoluta calata dall'alto, ma, sul

<sup>13</sup> P. Rosanvallon, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 21-22, afferma che «per Hobbes è il sovrano che dà forma riconoscibile a un popolo che è solo moltitudine: il processo di rappresentanza si confonde, in questo caso, con una funzione di incarnazione», aggiungendo che «il lavoro della rappresentanza politica consiste in questa prospettiva nel creare un popolo fittizio, nel senso giuridico del termine, cioè nel forgiare attraverso l'istituzione monarchica un corpo simbolico al posto di un popolo reale introvabile e inconfigurabile». In proposito, G. Silvestri, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in G. Silvestri, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 22, afferma che, per Hobbes, «il sovrano è *legibus solutus* non perché ha il potere di comandare, talché sarebbe irrealistico pensare, lui vivente, ad una resistenza ai suoi atti illegittimi – come pensava Bodin – ma perché egli è l'anima dello Stato, che dà le leggi, con la conseguenza che soggiacere alle leggi significa soggiacere a se stesso, ossia essere libero», assunto da cui deriva che, «se lo Stato, come persona, è unione inscindibile di popolo ed autorità, al di fuori di esso non c'è niente di giuridicamente pensabile, c'è il vuoto giuridico e *qualsiasi atto di resistenza al comando del sovrano sarebbe intrinsecamente contraddittorio*». Cfr. anche le considerazioni svolte da M. Fioravanti, *Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 81, secondo cui «la ragione più profonda della impossibilità della opposizione al sovrano sta nel fatto che opporsi al sovrano significa indebolire la sua capacità di rappresentare l'ordine civile e politico di cui gli individui fanno parte e dunque autocondannarsi a regredire a quella condizione di moltitudine, entro cui fatalmente si svilupperanno i germi della guerra civile».

<sup>14</sup> T. Hobbes, *Leviatano*, trad. it., Editori Riuniti, Roma, 2002, p. 110.

piano, per così dire, metodologico, ad adottare un approccio coerente con l'idea, coesistente, per Rousseau, alla natura del contratto sociale, che l'utilità dei singoli debba, sul piano politico, accordarsi con quella della comunità complessivamente considerata. Ciò non toglie, però, che, nella concezione rousseauiana, l'assemblea legislativa popolare sia concepita come corpo puramente decidente e non (anche) deliberante. È chiamata cioè ad approvare leggi, ma non a discuterne e definirne i contenuti (compito demandato a specifici soggetti e istituzioni), a "volere" – potremmo dire – ma non a "giudicare". Anche un teorico della democrazia come Rousseau finisce così di fatto per espellere, al pari di Hobbes, gli individui concreti, pur divenuti membri di una collettività sovrana, dalla sfera del politico, attraverso un processo logico di integrale assorbimento/trasfigurazione delle volontà e dei diritti (naturali) degli individui nella volontà (politica) del popolo complessivamente considerato.

La teoria sopra richiamata prospetta, infatti, un modello ideale di democrazia in cui i cittadini *uti singuli*, che si suppone siano sufficientemente informati circa gli argomenti sottoposti alla loro attenzione, siano chiamati a decidere su tali argomenti, senza subire i condizionamenti derivanti dall'appartenenza ad "associazioni parziali". La presenza e l'azione di queste ultime, orientando la facoltà di giudizio dei singoli, produrrebbero, secondo Rousseau, il risultato di una volontà non coincidente con quella generale, bensì con la somma di volontà particolari, fino all'estremo, ove un'associazione prevalga per potenza su tutte le altre, del prodursi di una situazione in un cui ad avere il sopravvento sia una singola opinione particolare. Emerge, dunque, dalle riflessioni del pensatore ginevrino un sentimento di forte diffidenza (*rectius*, ostilità) nei confronti di quello che si sarebbe configurato come un tratto tipico del funzionamento delle democrazie contemporanee, cioè del sorgere di organizzazioni collettive che possano animare un confronto, anche conflittuale, tra una pluralità di opinioni differenti e, dunque, potenzialmente, una dialettica maggioranza-opposizione. E non si deve poi dimenticare che risulta inammissibile, nel quadro dell'elaborazione rousseauiana, la prospettiva dell'esistenza, al di sopra degli atti legislativi ordinari, di una legge superiore capace di porre limiti al legislatore, a garanzia di situazioni giuridiche soggettive protette, tra le quali anche il diritto a dissentire nei confronti dei contenuti delle manifestazioni della volontà generale.

Dalle riflessioni di Rousseau, pur innovative e foriere di sviluppi che avrebbero concorso, fuori dalle rigidità della sua costruzione ideale del governo democratico, al progresso del movimento costituzionalistico, emerge dunque una visione della legge come espressione del dominio della volontà generale sullo spirito di fazione, visione non diversa da quella fatta propria da molti esponenti dei movimenti che costellarono il decennio rivoluzionario francese e da un pensatore come Sieyès, che pure poneva al posto della volontà popolare direttamente manifestata dai cittadini quella di un'assemblea rappresentativa. In questa prospettiva, il riferimento al diritto di resistere all'oppressione, di cui all'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, per un verso, richiamava alla mente la resistenza, di cui la rivoluzione era stata grandiosa espressione, facendone il fondamento di un anelito al cambiamento radicale degli assetti socio-politici, nei confronti dell'oppressione subita dai cittadini durante l'*ancien régime*; per un altro, quanto al futuro, guardava a forme di oppressione che avrebbero potuto insidiare, compromettere o usurpare il ruolo di un legislatore che si riteneva non potesse introdurre precetti ingiusti.

Inconcepibile, nell'ottica largamente dominante tra i rivoluzionari francesi, era, infatti, che pericoli per l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini potessero derivare dall'opera di maggioranze operanti in maniera tale da opprimere le minoranze. Erano, anzi, queste ultime ad essere guardate con ostilità e diffidenza, come raggruppamenti potenzialmente mossi dalla volontà di restaurare vecchi privilegi o di introdurre di nuovi oppure, comunque, di mettere a rischio, con la loro azione, un'unità politica concepita con le forme di un'assoluta omogeneità. Siamo alle radici di



approcci che, come vedremo più avanti, in contesti come quello italiano, si sono a lungo posti alla base della tendenza a considerare il manifestarsi di forme di opposizione all'interno delle assemblee parlamentari (e del corpo sociale) un fenomeno patologico o, quantomeno, non pienamente integrabile nel fisiologico funzionamento di un sistema politico-istituzionale.

È necessario, per contro, volgere lo sguardo verso costruzioni teoriche che vedono nel pluralismo, inevitabilmente incorporante un certo tasso di conflittualità, un tratto essenziale e fisiologico della vita politica, se si vogliono trovare, nel pensiero filosofico dell'età moderna, le basi teoriche per una legittimazione dell'opposizione politica.

Si deve fare riferimento, in primo luogo, al pensiero di Niccolò Machiavelli, il quale, agli albori dell'età moderna, elaborò, anche attraverso una rilettura degli eventi della storia della Roma repubblicana, caratterizzata dall'estrema rilevanza delle "disunioni" e dei "tumulti" tra patrizi e plebei, una riflessione sui caratteri generali della vita politica, che faceva del conflitto un tratto essenziale della sua fisiologia<sup>15</sup>. Proprio la considerazione della storia romana aveva stimolato Machiavelli a rilevare come le discordie tra i due "umori diversi", quello dei "grandi" e quello del "popolo", presenti all'interno di ogni repubblica, se non degenerano verso la guerra civile, per il prevalere dello spirito di fazione e di interessi privatistici, possano essere forieri di innovazioni normative in grado di rafforzare la saldezza istituzionale dello Stato, realizzando l'obiettivo della "civile equalità"<sup>16</sup>. E sulla scia di Machiavelli si posero, nel vivo delle tumultuose vicende attraversate dalla Gran Bretagna nel corso del XVII secolo, una parte dei repubblicani inglesi (A. Sidney, W. Moyle, T. Gordon, tra gli altri), i quali elaborarono ricostruzioni della forma di governo ideale che, richiamandosi al modello della repubblica romana, consideravano con favore la partecipazione attiva (ed anche conflittuale) dei cittadini alla vita politica, discostandosi da un repubblicanesimo di matrice aristotelica (si pensi, per esempio, sempre in ambiente inglese, a J. Harrington), che idealizzava il valore della concordia intorno ad un bene comune concepito come sostanzialmente dato *a priori* e non frutto del confronto tra opinioni diverse ed anche discordanti.

Un contrattualismo differente da quello hobbesiano o rousseauiano, che non fa derivare dalla stipula del contratto sociale, con cui si trasferisce all'autorità sovrana la potestà di adottare atti normativi vincolanti per tutti, la rinuncia dei consociati ad esercitare la propria facoltà di giudizio in relazione al contenuto di tali atti, anche attraverso l'espressione di opinioni dissenzienti, è quello proprio del pensiero di Spinoza. Afferma, infatti, il filosofo olandese, in uno dei passaggi iniziali del capitolo XX del suo Trattato teologico-politico, che «nessuno può alienare a favore d'altri il proprio diritto naturale, inteso [...] come facoltà di pensare liberamente e di portare il proprio giudizio su qualsiasi argomento; né a tale alienazione può mai essere costretto», dovendosi ritenere che «l'autorità sovrana faccia violenza ai sudditi e usurpi i loro diritti quando vuol dettare a

<sup>15</sup> Sono grato della sollecitazione ad approfondire l'esplorazione anche dei contributi di pensatori pre-liberali, e in particolare di quello di Niccolò Machiavelli, a Giovanni Rizzoni, che l'ha espressa nel corso del suo intervento al workshop su "L'opposizione parlamentare: Regno Unito e Italia a confronto", svoltosi a Roma il 16 maggio 2014, presso il Centro di Studi sul Parlamento (Luiss "Guido Carli").

<sup>16</sup> M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, cit., p. 10, afferma in proposito che tale equalità «non ha nulla a che fare con il principio di uguaglianza che si affermerà successivamente su base giusnaturalistica», dal momento che «l'equalità non si impone [...] fra gli individui, ma nel governo delle forze che operano all'interno di un territorio o di una città, in modo da riconoscere a ciascuna di esse uno spazio proprio, equo e commisurato, ed evitare così che esse si fronteggino in modo minaccioso, tale da compromettere l'integrità e la stabilità della *res publica*, della comune esistenza politica». Sulla centralità della questione del conflitto nella riflessione machiavelliana, si vedano, tra gli altri, M. Geuna, *Machiavelli e il ruolo dei conflitti nella vita politica*, in A. Arienzo-D. Caruso (a cura di), *Conflitti*, Dante e Descartes, Napoli, 2005, p. 19 ss.; B. Magni, *Conflitto e libertà. Saggio su Machiavelli*. ETS, Pisa, 2012 e A. De Simone, *Conflitto e potere. L'inquieta persistenza del classico: Machiavelli tra filosofia e politica*, in *Lo Sguardo*, n. 13, 2013 (III), p. 37 ss.

ciascuno ciò che dev'essere abbracciato come vero e respinto come falso»<sup>17</sup>. Il diritto di dissentire è dunque reputato coesistente alla natura umana e la preferibilità della democrazia, nella quale le decisioni sono prese a maggioranza dall'insieme di tutti i consociati, viene fondata da Spinoza proprio sull'attitudine di questo tipo di governo a conservare per i cittadini nello stato civile la libertà di giudizio tipica dello stato di natura.

In democrazia, infatti, ciascun cittadino – rileva Spinoza – non può operare in maniera contrastante con i contenuti delle deliberazioni dell'autorità sovrana, ma deve ritenersi pienamente legittimato a coltivare ed esternare pubblicamente le proprie opinioni, comprese quelle critiche nei confronti dei suddetti contenuti, «purché si limiti semplicemente ad esporre e a insegnare sostenendo le proprie tesi con l'argomentazione e non con la frode, l'ira, l'odio o con l'intento di introdurre mutamenti nella cosa pubblica in forza della sua sola volontà»<sup>18</sup>. Anzi, – si afferma – un cittadino che metta in luce l'irragionevolezza di una data legge e ne ritenga opportuna ed utile l'abrogazione, «se sottopone le proprie opinioni al giudizio dell'autorità sovrana (alla quale soltanto compete di istituire o abrogare le leggi) e nel frattempo non compie atti contrari a ciò che quella legge prescrive, fa opera meritoria verso la comunità politica e si qualifica come il migliore dei cittadini»<sup>19</sup>. Spinoza teorizza, dunque, non diversamente (per quanto attraverso un percorso differente) da Machiavelli, la normalità (*rectius*, la fruttuosità) dell'operare di dinamiche conflittuali e oppositive nella vita delle comunità politiche. Nel quadro della sua teoria, come è stato detto, egli «non concepisce un diritto di resistenza sancito costituzionalmente, ma piuttosto evidenzia la naturale irriducibilità degli *ingenia* particolari che compongono la moltitudine alla coazione del potere», potendosi da ciò dedurre che «democratica è, quindi, anche l'incomprimibilità dei singoli dentro un diritto comune deciso da una parte soltanto»<sup>20</sup>.

Il pensatore olandese si era mosso, come si è visto, sul piano astratto della enucleazione dei tratti fondamentali di un regime democratico accogliente, a differenza della democrazia rousseauiana, nei confronti del pluralismo delle opinioni e del diritto alla manifestazione del dissenso. Dobbiamo, invece, a Condorcet, che sviluppò la sua riflessione negli anni della Rivoluzione francese, elaborando, nel 1793, anche un articolato progetto di Costituzione, la delineazione di un modello di sistema democratico-rappresentativo, che valorizzasse la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica, anche (e soprattutto) attraverso l'espressione di opinioni dissenzianti nell'ambito dei processi deliberativi. Tanto di quelli precedenti l'adozione delle decisioni da parte dell'assemblea rappresentativa, quanto di quelli attivabili dopo tale adozione, in vista della sottoposizione a referendum, su impulso di un certo numero di cittadini, di una legge vigente ritenuta da modificare o da espungere dall'ordinamento in quanto contraria alla Costituzione oppure della promozione di un'iniziativa legislativa finalizzata all'adozione di un nuovo provvedimento normativo<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> B. Spinoza, *Trattato teologico-politico*, in Id., *Etica e Trattato teologico-politico*, a cura di R. Cantoni e F. Fergnani, Utet, Torino, 2005, p. 719.

<sup>18</sup> B. Spinoza, *op. cit.*, p. 722.

<sup>19</sup> B. Spinoza, *op. cit.*, p. 722.

<sup>20</sup> S. Visentin, *Il movimento della democrazia: antropologia e politica in Spinoza*, in G. Duso (a cura di), *Oltre la democrazia*, Carocci, Roma, 2004, p. 163.

<sup>21</sup> Cfr. N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa*, cit., p. 179, la quale afferma che «il dissenso era il principio organizzatore della prospettiva condorcetiana della pratica del processo decisionale democratico», dal momento che Condorcet «non riteneva che la costituzione fosse la prova dell'esistenza di un male necessario (il governo) che andava tenuto sotto controllo e nemmeno che fosse un espediente "conservatore" volto a tenere a freno la partecipazione», ritenendo invece il pensatore francese che «la costituzione istituiva processi politici che presupponevano interpretazioni discordanti sul significato dell'"opinione comune"».

Se, in riferimento alle concezioni da ultimo esaminate, si può affermare che ci si muova nell'ambito di riflessioni sull'articolazione interna dei processi deliberativi e decisionali, rispetto ai quali dell'espressione di opinioni dissenzienti è evidenziata la fruttuosa funzione vivificatrice, è nel pensiero di John Locke, uno dei padri del liberalismo, che troviamo espressamente delineata una teoria del diritto all'opposizione come presidio garantistico a protezione dei contenuti del contratto sociale, ovvero, per il filosofo inglese, dei diritti naturali degli individui. Il riferimento è naturalmente alla concezione lockiana del diritto di resistenza, esercitabile nei confronti dei detentori del potere legislativo, istituito, con decisione adottata dalla maggioranza dei consociati, successivamente alla stipula, da parte di tutti i membri della collettività, del *pactum unionis*. Un potere che la suddetta maggioranza – rileva Locke – può decidere di esercitare direttamente, oppure mediante il suo affidamento ad un gruppo di individui o, infine, ad uno solo, che lo esercitino in via diretta, potendosi parlare, a proposito della forma di governo istituita, nel primo caso di *perfect democracy*, nel secondo di *oligarchy* e nell'ultimo di *monarchy*. Del sopra richiamato diritto di resistenza risulta legittimo l'esercizio da parte del popolo nei confronti di un legislativo che, con i suoi atti, abbia suscitato gravi pericoli per la garanzia dei diritti, oppure, in una forma meno estrema, tanto da parte dell'organo legislativo quanto da parte del popolo (ove l'intervento del legislativo non sia sufficiente), nei confronti di un esecutivo che impedisca al legislativo di svolgere efficacemente le proprie funzioni<sup>22</sup>.

In entrambi i casi, viene sostanzialmente in evidenza un *breach of trust*, una rottura cioè di quel patto fiduciario che fonda, su basi consensuali, la potestà del legislativo di adottare atti vincolanti per tutta la collettività. La prima forma di resistenza, che, in caso di opzione per una *perfect democracy*, deve ipotizzarsi promuovibile anche da una minoranza dei cittadini nei confronti di atti della maggioranza lesivi dei diritti naturali, mettendo radicalmente in discussione l'operato del legislativo, si pone, per parte sua, idealmente alla base degli sviluppi che avrebbero condotto, in alcuni ordinamenti democratici, all'introduzione dell'istituto della giustizia costituzionale, mentre nel contesto britannico, come è noto, un limite esterno all'operato delle maggioranze è costituito dal *common law* custodito dalle corti giudiziarie. Con la seconda tipologia di resistenza ci si colloca, invece, alle radici della «costruzione ideale della fiducia parlamentare pensata anche come procedimentalizzazione delle prassi di resistenza»<sup>23</sup>. Una procedimentalizzazione che, all'interno delle assemblee rappresentative dei governi di forma parlamentare, avrebbe progressivamente prodotto, nella concreta evoluzione storica dei sistemi di governo interessati, una tendenziale specializzazione delle minoranze politico-parlamentari nell'esercizio della funzione oppositoria, ma lungo percorsi storico-costituzionali differenti nei vari contesti, all'interno dei quali si sono, dunque, sviluppate di tale funzione idee e prassi anche molto diverse le une dalle altre.

### **3. L'opposizione parlamentare nel sistema politico-costituzionale britannico**

#### **3.1. Dalle origini "giurisdizionali" dell'opposizione parlamentare allo Shadow Cabinet**

La storia del Parlamento di Westminster conosce i suoi albori nel corso del XIII secolo, allorquando si va delineando un primo embrione della sua configurazione come istituzione rappresentativa della società inglese nella pluralità delle sue articolazioni, tanto di natura feudale quanto di natura territoriale, e co-detentrica, insieme alla Corona, del "potere della borsa" (*purse power*), che si

<sup>22</sup> Il duplice volto del diritto di resistenza in Locke è colto da A. Buratti, *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>23</sup> A. Buratti, *op. cit.*, p. 107.

aggiunge alla sua funzione consultiva e di cooperazione all'esercizio del potere giurisdizionale<sup>24</sup>. Dopo una fase storica molto tumultuosa, in cui la camera bassa era stata sede di una forte opposizione nei confronti delle pretese assolutistiche della Corona, il consolidarsi, nel periodo successivo alla "gloriosa rivoluzione" ed alla stipula, nel 1689, del *Bill of Rights*, della potestà delle due Camere, *House of Lords* e *House of Commons*, in materia finanziaria, gradualmente evolutasi in un generale potere legislativo, ha costituito senza dubbio il presupposto fondamentale della crescita del ruolo politico del Parlamento e della sua graduale trasformazione in un'istituzione dei cui orientamenti il sovrano doveva tenere conto anche al fine di assumere le sue determinazioni in ordine alla scelta dei suoi più stretti consiglieri, quei ministri, tra cui sarebbe poi emersa la figura del *prime minister*.

La necessaria attenzione sarà dedicata, nelle prossime pagine, ai principali aspetti del percorso che, sul piano politico-istituzionale, ha condotto a fare del Parlamento, ed in particolare della Camera dei Comuni, la sede in cui chiamare il Governo a rispondere del suo operato, in virtù dell'affermarsi di un principio di responsabilità politica, che avrebbe con il tempo, superati i decenni convulsi della contrapposizione tra monarchici e difensori delle prerogative parlamentari, promosso l'emergere della dialettica Governo-opposizione come tratto ordinario della vita politico-parlamentare. Non prima, però, di aver accennato ad alcune trasformazioni che, investendo il piano delle relazioni socio-politiche e dei fenomeni culturali, ebbero importanti riflessi anche su quello istituzionale.

Il riferimento è, in primo luogo, al ruolo svolto dal pluralismo religioso e poi dalle lotte per l'emancipazione dei cattolici, per un lungo periodo variamente discriminati, come vettore di democratizzazione della società britannica e, dunque, indirettamente, di legittimazione dell'opposizione. Ciò sia in ragione del sostanziale effetto di politicizzazione dell'argomento religioso originato dalla pluralità delle appartenenze riscontrabili all'interno del corpo sociale, che indeboliva la religione nel suo ruolo di fattore, unificante, di legittimazione del potere politico, sia in ragione dell'influenza che l'esempio delle mobilitazioni per l'emancipazione cattolica, dando impulso a pratiche anche innovative di opposizione sociale e politica, esercitarono nei confronti dell'azione dei sostenitori della riforma parlamentare, la quale approdò infine al significativo risultato dell'adozione del *Reform Act* del 1832<sup>25</sup>. In secondo luogo, non si deve sottovalutare l'influenza che sul rafforzamento del ruolo politico del Parlamento e, conseguentemente, del rilievo delle sue dinamiche interne, andò esercitando, a partire dall'inizio del XVIII secolo, il processo di costituzione e consolidamento di una sfera pubblica, entro la quale, attraverso il contributo dei primi importanti organi di stampa, poté iniziare a svolgersi un dibattito aperto sulle decisioni adottate dai governi. I contenuti di tali decisioni cominciarono così a poter essere posti continuativamente a confronto con proposte alternative, sostenute tanto a livello di opinione pubblica, quanto, all'interno della Camera dei Comuni, da parlamentari che, in quanto contrari alla linea governativa, potevano qualificarsi come di opposizione<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Una sintetica ricostruzione dell'evoluzione del ruolo del Parlamento nel corso della storia costituzionale britannica si trova in A. Torre, *Regno Unito*, II ed., il Mulino, Bologna, 2013, pp. 61-76.

<sup>25</sup> La rilevanza delle lotte per l'emancipazione cattolica nell'ambito del percorso di democratizzazione compiuto dalla società e dal sistema politico-istituzionale britannici lungo i secoli XVIII e XIX è evidenziata da C. Tilly, *Conflitto e democrazia in Europa, 1650-2000*, Bruno Mondadori, Milano, 2010, pp. 204-226.

<sup>26</sup> L'importanza della costituzione di una sfera pubblica entro cui i cittadini potessero entrare in relazione, attraverso il dibattito, con i processi decisionali che si svolgevano in Parlamento, anche ai fini del maturare dei presupposti per la stabilizzazione di una funzione oppositoria come tratto irrinunciabile della sistema politico-parlamentare britannico, è stata sottolineata, in un'opera che può giustamente considerarsi un classico, da J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 67-77, il quale, a p. 74, rileva che, in conseguenza delle

Tornando a concentrare direttamente l'attenzione sul piano politico-istituzionale, viene in rilievo il ruolo svolto, nel corso dei secoli XVII e XVIII, decisivi in vista dei successivi sviluppi della storia costituzionale britannica, dal ricorso all'antico istituto dell'*impeachment* (conosciuto già nel XIV secolo) come strumento utilizzato di fatto dal Parlamento al fine di esercitare un potere di condizionamento sulla scelta dei membri del Consiglio privato della Corona (*Privy Council*), al cui interno andò progressivamente emergendo la peculiare posizione dei componenti del *Cabinet*, collegio al quale, a partire dagli anni di Carlo II (1660-1685), venne riservata la funzione di consulenza nei confronti del Sovrano in ordine alla conduzione degli affari di Stato. La procedura di *impeachment* consentiva, infatti, alla Camera dei Comuni di muovere nei confronti dei consiglieri del re accuse relative alla commissione di crimini, tra cui quello, di portata molto ampia, di "alto tradimento", che, come è evidente, consente di apprestare contestazioni orientate al raggiungimento di obiettivi sostanzialmente politici<sup>27</sup>.

Tenendo al riparo dalle accuse la persona del sovrano, nel rispetto, quindi, del principio secondo cui *the King can do no wrong*, la Camera dei Comuni si costruiva così, mediante lo strumento dell'*impeachment*, un potenziale oppositorio, concepito – cosa molto rilevante ai nostri fini – come pienamente integrato nel sistema costituzionale e concettualmente configurato come finalizzato a difendere i cardini di tale sistema dalle conseguenze di comportamenti tenuti dai ministri. Ed anche quando, durante il XVIII secolo, le finalità dell'azione oppositoria erano gradualmente divenute di natura indiscutibilmente (e quasi puramente) politica, i parlamentari anti-governativi continuarono per una lunga fase ad utilizzare la *House of Commons* come organo di accusa e, per legittimare la propria azione e respingere gli addebiti di faziosità e di "anticostituzionalità", ad indirizzare ai ministri, compreso il Primo Ministro (figura il cui ruolo corrisponde a quello allora svolto dal *Lord Treasurer*) l'accusa di alto tradimento, che consentiva, come si è detto, di non colpire direttamente la persona del re. È stato, a tal proposito, molto efficacemente affermato che «*en même temps qu'il exacerbe les conflits politiques, le procès symbolique des ministres permet d'en limiter la portée*»<sup>28</sup>.

Se, dunque, il ricorso all'istituto dell'*impeachment* tende a connotare, fin dalla sua prima comparsa in età moderna, l'opposizione politica in Gran Bretagna come attività integrata nel normale funzionamento del sistema costituzionale, è stata l'evoluzione delle dinamiche politico-parlamentari nel corso del XVIII secolo a concorrere decisamente al consolidamento delle basi di quello che sarebbe poi divenuto il "classico" formato bi-polare Governo-Opposizione "ufficiale". A tal proposito, risulta, per molti versi, significativa, nella fase di passaggio tra un tipo di opposizione strutturata secondo lo schema giudiziario dell'*impeachment* ed un tipo di opposizione di natura ormai senz'altro politica, l'attività di organizzazione (e riflessione) politica portata avanti da Lord Bolingbroke. Aderente sin da giovane al raggruppamento parlamentare dei *tories*, contrapposto a

---

trasformazioni sopra richiamate, «la minoranza sconfitta in parlamento può sempre passare nella sfera pubblica e fare appello al giudizio del pubblico; la maggioranza tenuta insieme dalla corruzione, si vede obbligata a legittimare l'*authority* di cui dispone, con la *reason*, che l'opposizione le contesta» ed aggiunge che «l'opposizione politica sul piano nazionale era stata possibile fin allora come tentativo di affermazione violenta di interessi sotto forma di fronda e guerra civile; adesso, grazie alla mediazione di un pubblico raziocinante, essa prende l'aspetto di controversia permanente fra partito di opposizione e di governo».

<sup>27</sup> C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 100, afferma in proposito che il potere di *impeachment* «la cui legittimità è fatta risalire alla competenza giurisdizionale – anche in materia penale – degli antichi "concilia", rappresenta l'elemento definitivo in base al quale in seguito potrà essere affermata la necessità del "rapporto di fiducia" tra Parlamento e Governo, cioè il carattere distintivo della forma di governo parlamentare».

<sup>28</sup> C.M. Pimentel, *L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir*, in *Pouvoirs*, n. 108, 2004, p. 53, che di seguito aggiunge: «*le conflit cesse de porter sur le chef d'Etat pour se reporter entièrement sur les ministres: l'ancienne opposition contre le régime n'est plus qu'une opposition contre le gouvernement*».

quello dei *whigs*<sup>29</sup>, egli, strenuo avversario dei governi guidati dal *whig* Walpole, fu l'ispiratore della riorganizzazione di un partito parlamentare, configurato come *Country Party* (partito del Paese), il quale, in contrapposizione a quello che egli definiva *Court Party* (partito della Corte), fosse in grado di unire i vecchi *tories* ed i *whigs* delusi, con l'obiettivo di denunciare il sistema di corruzione tenuto in piedi dai ministri e di costringerli alle dimissioni attraverso la minaccia dell'*impeachment*. Nelle sue *Letters on the Spirit of Patriotism* (1736), scritte durante la sua permanenza in Francia, Bolingbroke, fedele alla logica "costituzionale" dell'*impeachment*, sottolineava come l'opposizione da lui concepita e promossa avesse ad oggetto il comportamento dei ministri, non quello del re, svolgendosi anzi nell'interesse stesso della Corona e della Costituzione e potendo così aspirare alla definizione di *opposizione "patriottica"*.

Nei fatti, le dimissioni di Walpole da *Lord Treasurer* nel 1742 sono state ritenute da molti il primo caso di vittoria di un'opposizione politicamente organizzata nella Camera dei Comuni. La mancata indicazione, in sede parlamentare, di specifiche incriminazioni di carattere penale mosse nei confronti del (primo) ministro, aveva spostato senza dubbio, in maniera evidente, il centro della contesa su un terreno prettamente politico. Resta, però, fermo che, essendosi trattato di dimissioni del solo *Lord Treasurer*, non accompagnate da quelle degli altri ministri, si restò, in quella circostanza, all'interno della logica tipica della responsabilità ministeriale individuale<sup>30</sup>.

Normalmente, è al caso delle contestuali dimissioni di Lord North e di tutti i suoi ministri, nel 1782, che ci si riferisce come a quello che segnerebbe il passaggio ad una forma di governo parlamentare, nell'ambito della quale al Parlamento (*rectius*, alla Camera dei Comuni) è conferito il potere di condizionare radicalmente la stessa permanenza in carica del Governo e non, semplicemente, quello di promuovere l'esclusione dalla compagine ministeriale di qualcuno tra i ministri nominati dal monarca. Si deve in effetti constatare che la mozione presentata nella *House of Commons* aveva fondato, in quella occasione, il venir meno della fiducia su ragioni di ordine prettamente politico, attinenti soprattutto alla conduzione della politica estera (l'epoca è quella della guerra contro le colonie americane) e non, quindi, sulla denuncia di malefatte compiute dal *Lord Treasurer*. Se ciò è indubbiamente vero, non si può, però, negare che, per quanto formalmente mosse contro i ministri, le critiche dei parlamentari avevano, nel caso di specie, come bersaglio reale il re Giorgio III, cui si doveva la scelta del persistere in un corso di politica estera inviso al Parlamento e dal quale Lord North, se avesse goduto di piena libertà decisionale (ovvero se la forma di governo si fosse al tempo già pienamente parlamentarizzata), avrebbe anche potuto accettare di discostarsi, discostandosi dall'orientamento sostenuto dalla Corona<sup>31</sup>.

Richiamato il contributo di riflessione che già nell'ultimo scorcio del XVIII secolo era stato fornito a proposito del ruolo dei partiti come attori fondamentali della vita politica<sup>32</sup>, grande

---

<sup>29</sup> A proposito della contrapposizione tra i due raggruppamenti richiamati nel testo, emersa nella seconda parte del XVII secolo, A. Torre, *op. cit.*, pp. 140-141, afferma che «attraverso la dialettica parlamentare dei *tories* e dei *whigs*, il conflitto politico, non più nelle piazze e nei campi di battaglia, si trasferiva nel confronto costituzionale che poneva l'una di fronte all'altra due concezioni: da un lato, la percezione *tory* del potere, fondata sulla tradizione, sul convenzionalismo giuridico e sulle (seppure limitate) prerogative della Corona, nonché sulle antiche forme paternalistiche di organizzazione rurale del consenso sociale; dall'altro, la nuova idea *whig*, basata sulla forza volitiva della *statute law* e sui privilegi del parlamento, nonché sulle ulteriori declinazioni di quell'organizzazione capitalistica le cui premesse erano state poste dalla *gentry* puritana e che avrebbe dato vita alla rivoluzione industriale».

<sup>30</sup> Così E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 67.

<sup>31</sup> In questo senso si esprime E. Rotelli, *op. cit.*, pp. 80-81, il quale, a p. 81, rileva infatti, a proposito della vicenda in esame, che, nelle fasi che precedettero le sue dimissioni, Lord North «nel merito della questione si era dichiarato pronto a conformarsi ai Comuni, ma certo non aveva convinto in tal senso Giorgio III».

<sup>32</sup> Era stato Edmund Burke, nell'ultimo scorcio del XVIII secolo, ad individuare, nell'ambito delle sue riflessioni (si vedano, in particolare, i suoi *Thoughts on the cause of the present discontent* del 1770 e gli *Speeches at His Arrival at*

importanza deve accordarsi, nel cammino evolutivo del sistema politico-parlamentare verso l'emersione di una chiara dialettica Governo-opposizione, al periodo intercorrente, tra il 1832, anno del più sopra citato *Reform Act*, ed il 1867, anno dell'altra riforma elettorale, che ha ulteriormente ampliato la platea degli elettori. In quell'arco temporale, le maggioranze, non ancora dotate di una coesione sufficiente a garantirne la stabilità (e la stabilità dei Governi da esse sostenuti), restavano esposte al frequente mutare degli equilibri parlamentari, potendo i raggruppamenti di opposizione provocare con la loro azione, grazie all'insorgere di divisioni all'interno della maggioranza, la caduta di un Governo<sup>33</sup>.

La forza del ruolo svolto dall'opposizione cominciava così a delinarsi con maggiore evidenza rispetto al passato, sebbene si trattasse di una forza fondata, in quella fase, proprio, principalmente, sulla ridotta compattezza politica e organizzativa dei partiti parlamentari, che rendeva fragile, come si è detto, la posizione del Governo nella Camera dei Comuni. Risultava, invece, ancora scarsa la capacità dell'opposizione di presentarsi davanti all'elettorato come portatrice di un coerente programma politico alternativo rispetto a quello governativo. Possiamo dire che in quel periodo la forza dell'opposizione parlamentare, pur evidentemente crescente<sup>34</sup>, si identificava quasi integralmente con quella del Parlamento stesso, con la sua attitudine a porsi come sede effettiva delle decisioni concernenti gli orientamenti e la durata in carica dei Governi<sup>35</sup>.

Se a proposito di Robert Peel, che nel 1834 aveva rivolto direttamente all'elettorato il proprio appello politico mediante la predisposizione e diffusione di un manifesto programmatico, è stato detto che «*his accession to office in 1841 demonstrated that opinion could change Governments*»<sup>36</sup>, è stato solamente dopo la riforma elettorale del 1867 che l'emergere, al posto dei precedenti, fluidi, raggruppamenti parlamentari, di veri e propri partiti coesi e disciplinati, ha contribuito decisamente ad orientare lo sviluppo del sistema politico-parlamentare verso una stabile articolazione bi-partitica, favorita, oltre che dall'ormai risalente radicamento di una logica binaria quale tratto distintivo della dialettica politico-parlamentare, dalle caratteristiche di un legislazione elettorale fondata sul principio del *first past the post* applicato nell'ambito di collegi uninominali. Nell'ambito di un sistema politico così articolato, ridotte fortemente le concrete possibilità di mutamenti di composizione della maggioranza in corso di legislatura, si

---

*Bristol and at the Conclusion of the Poll* del 1774, nei partiti lo strumento mediante il quale avrebbero potuto combinarsi proficuamente le esigenze sottostanti all'idea di una rappresentanza politica libera dal vincolo dei mandati imperativi e quelle connesse con la necessità che i rappresentanti si mantenessero, nello svolgimento della propria funzione, in sintonia con i propri elettori.

<sup>33</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 10, ricorda che «fra il 1832 e il 1867 dieci Governi hanno terminato il loro incarico in ragione del venir meno del supporto della Camera dei Comuni: in otto casi il *Premier* ha optato per le dimissioni, negli altri due per lo scioglimento. Nessuno dei Governi di questo periodo è giunto al termine della legislatura».

<sup>34</sup> Per quanto riguarda il profilo organizzativo, si può ricordare che durante il periodo dell'opposizione *whig* all'inizio del secolo XIX erano diventate più frequenti ed importanti le riunioni dei più eminenti esponenti dell'opposizione parlamentare (*opposition councils*), nel corso delle quali venivano elaborati gli orientamenti e le strategie parlamentari da seguire, senza, però, che si arrivasse ancora alla costituzione di un vero e proprio *shadow cabinet*. È nel 1826 che si ricorda essere poi stata per la prima volta adoperata, in un discorso tenuto nella *House of Commons* da Sir John Cam Hobhouse, l'espressione «*His Majesty's loyal Opposition*», destinata ad avere tantissima fortuna.

<sup>35</sup> Se, come è stato affermato da W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, trad. it., il Mulino, Bologna, 1995, p. 52, «il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo», nel periodo in esame è indubitabilmente l'organo titolare del secondo a godere di una posizione di vantaggio, che si traduceva nell'esercizio frequente anche nel corso della stessa legislatura del potere di scegliersi un Governo di proprio gradimento.

<sup>36</sup> I. Jennings, *Cabinet Government*, University Press, Cambridge, 1969, p. 15.

determinarono le condizioni perché l'alternanza nei ruoli di maggioranza ed opposizione potessero, salvo eccezioni, essere determinate solamente da un mutamento di orientamento da parte degli elettori.

Nei decenni contraddistinti soprattutto dall'operare di due importanti personalità politiche come quelle di Gladstone e di Disraeli, si viene così a determinare una situazione per cui ad un «Governo di partito» si contrappone un'«Opposizione di partito». Come limite alla libertà di scelta del sovrano si afferma definitivamente in quella fase la convenzione costituzionale in base a cui il *leader* del partito che detiene la maggioranza dei seggi nella camera bassa viene nominato Primo ministro, mentre, correlativamente, il *leader* del secondo partito per numero di seggi assume il ruolo di *leader* dell'Opposizione parlamentare, quella con la O maiuscola per distinguerla dai partiti minori di opposizione<sup>37</sup>. In questo nuovo contesto, l'azione di contrasto e controllo nei confronti dell'operato dell'Esecutivo portata avanti dall'Opposizione principale è ormai finalizzata non più ad un molto improbabile cambio di Governo in corso di legislatura, ma ad acquisire i consensi necessari ad una vittoria in occasione delle successive elezioni.

Per quel che concerne l'organizzazione dell'Opposizione, dobbiamo, in particolare, a Gladstone, durante il biennio 1867-1868 di opposizione liberale, l'iniziativa di promuovere la convocazione di riunioni di ministri del precedente Governo (*late cabinet*) per discutere le strategie da adottare nell'ambito dell'attività parlamentare. I conservatori non si adeguarono immediatamente alla prassi inaugurata dai liberali, ma intorno al 1880 l'uso delle riunioni tra *leader* e componenti del precedente gabinetto era ormai condiviso da entrambi i partiti principali. Si andò poi consolidando anche la regola secondo la quale, tendenzialmente, «una volta date le dimissioni i componenti del gabinetto continuano ad occuparsi in Parlamento, sedendo nel *front bench* dell'opposizione, dei settori di cui erano responsabili quando il partito era al governo»<sup>38</sup>, mentre, parallelamente, la partecipazione allo *Shadow Cabinet* diveniva gradualmente di fatto un pre-requisito quasi indefettibile per una successiva nomina alla guida di un dicastero governativo.

Nessuno sconvolgimento è stato introdotto, nell'articolazione dello schema di funzionamento delle relazioni politico-parlamentari che si andava delineando nell'ultimo scorcio del XIX secolo, dal graduale emergere, a partire dal primo dopo-guerra (1922), del partito laburista nel ruolo di principale avversario dei conservatori, al posto di un partito liberale in progressiva crisi di consensi. Nello stesso anno in cui giunge al suo culmine in Italia la crisi dello stato liberale, a causa, tra l'altro, dell'incapacità delle istituzioni e del sistema politico di assorbire la novità legata all'irrompere sulla scena, a seguito dell'introduzione del suffragio universale maschile, di partiti estranei alla tradizione del nostro liberalismo, un partito di ispirazione socialista assurge in Gran Bretagna al rango di Opposizione di Sua Maestà. Si tratta, però, di un partito – bisogna ricordarlo – che, rinunciando alla prospettiva di una rivoluzione politica e sociale, si contraddistingue, fin dal suo ingresso sulla scena politica, per un orientamento “riformista” e per la piena accettazione dei principi fondamentali del sistema politico-costituzionale britannico<sup>39</sup>, a cominciare dalla regola

<sup>37</sup> Dell'opposizione nel Parlamento britannico come opposizione con la O maiuscola parla A. POTTER, *Great Britain: Opposition with a Capital "O"*, in A.R. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven and London, 1966, p. 3 ss.

<sup>38</sup> G. de Vergottini, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 60.

<sup>39</sup> G. Rizzoni, *op.cit.*, p. 53, afferma che l'evoluzione del sistema politico-istituzionale britannico in conformità di una dinamica basata su un leale confronto tra maggioranza ed opposizione, dinamica non turbata neanche dalla comparsa sulla scena politica di un partito di orientamento socialista, come il Partito laburista, «è figlia (e allo stesso tempo madre) di una cultura costituzionale che considera l'effettività della funzione di governo uno dei valori supremi alla stregua dei quali valutare il buon funzionamento del sistema costituzionale», con la conseguenza che «in questa



basilare per cui la competizione politica non può investire i presupposti della convivenza democratica, tra cui anche il principio secondo cui la maggioranza può governare, ma non "dominare" la minoranza, e includere, tra gli obiettivi dei soggetti partitici aspiranti all'esercizio di responsabilità di governo, il sovvertimento del sistema<sup>40</sup>. Si determina così molto precocemente nel contesto britannico una situazione che, a differenza di quanto vedremo essere avvenuto in quello italiano, non contempla forme di esclusione di fatto dall'accesso al Governo di rilevanti forze politiche rappresentate in Parlamento e garantisce, perciò, oltre al funzionamento del meccanismo dell'alternanza, la piena valorizzazione, nelle forme rese possibili dall'applicazione di un sistema elettorale maggioritario puro come quello britannico, della capacità rappresentativa del Parlamento, consentendo, per mezzo dello stesso, potenzialmente a tutti i cittadini di incidere anche sulla determinazione dell'indirizzo politico di Governo e sulla scelta di chi deve occuparsi di attuarlo.

È al 1937, anno dell'approvazione del *Ministers of the Crown Act*, che risalgono il formale riconoscimento a livello legislativo del ruolo dell'Opposizione ufficiale ed una piena istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, attraverso l'introduzione di previsioni concernenti l'individuazione del Leader dell'Opposizione e la corresponsione a suo vantaggio di una retribuzione (previsione successivamente estesa anche a vantaggio degli *Opposition Whips*, incaricati di mantenere i necessari collegamenti tra leader e componenti del gruppo parlamentare e di assicurare il rispetto della disciplina di partito).

Lo schema bipartitico, incardinato sul confronto Governo-Opposizione ufficiale si è poi consolidato nel secondo dopo-guerra, con la definitiva acquisizione da parte del Partito laburista del ruolo di principale competitor del Partito conservatore, in sostituzione del Partito liberale, relegato nel ruolo di terza forza, fortemente penalizzata dal sistema elettorale *first past the post* e molto raramente, perciò, in grado di esercitare un ruolo rilevante negli equilibri politico-parlamentari (come sta avvenendo durante la legislatura in corso, caratterizzata da un Governo di coalizione a guida conservatrice, sostenuto anche dai liberal-democratici). La peculiare rilevanza costituzionale della funzione oppositoria è stata, peraltro, normativamente riconosciuta anche attraverso l'approvazione, nel 1975, di una risoluzione della Camera dei Comuni finalizzata a prevedere una specifica forma di finanziamento ai partiti di opposizione (il c.d. *Short Money*)<sup>41</sup>.

### ***3.2. L'immediata rilevanza costituzionale del ruolo dei partiti politici e i principi di funzionamento del Governo e del Governo ombra***

Sulla premessa dell'avvenuto consolidamento di un assetto delle relazioni politico-parlamentari quale quello che si è avuto modo di descrivere sopra a grandi linee, risulta necessario, a questo punto, svolgere alcune ulteriori considerazioni in merito alla conformazione ed al funzionamento del sistema politico-costituzionale britannico.

È innanzitutto necessario, in via preliminare, rilevare come, nell'ambito del sistema politico-istituzionale britannico, il cui funzionamento si regge su una fitta trama di regole di natura

---

prospettiva, anche la componente del Parlamento che si trovi momentaneamente all'opposizione si intende impegnata a non impedire il lavoro del Governo di sua Maestà».

<sup>40</sup> Per una sintetica ricostruzione delle relazioni tra sistema partitico e sistema costituzionale nel corso del XX secolo, si veda V. Bogdanor, *The Constitution and the Party System in the Twentieth Century*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no. 4, October 2004, p. 717 ss.

<sup>41</sup> Solamente a partire dal 2000, con l'adozione del *Political Parties, Elections and Referendums Act*, si è aggiunta a quella specificamente prevista per i partiti di opposizione una forma di finanziamento pubblico di carattere generale a vantaggio dei partiti politici comunque schierati.

convenzionale, i partiti politici svolgano un ruolo che assume, per così dire, un'immediata rilevanza costituzionale. In ragione della natura normalmente monopartitica dei governi, le decisioni assunte dai partiti in relazione, per esempio, alla scelta del proprio leader dispiegano una diretta efficacia sul piano delle dinamiche della forma di governo. Il Re o la Regina sono, infatti, convenzionalmente tenuti a nominare Primo Ministro il leader del partito di maggioranza, mentre, per parte sua, il leader del secondo partito assurge automaticamente al ruolo di Leader dell'Opposizione, carica anch'essa dotata, come si è visto, di rilevanza costituzionale. Alle regole interne dei partiti deve, inoltre, farsi riferimento anche in relazione alla designazione dei membri del *Cabinet* e dello *Shadow Cabinet*, rispetto alla quale ci si può, in questa sede, limitare a rilevare che il leader dei conservatori ha mano più libera di quello dei laburisti, condizionato nelle sue scelte da più penetranti vincoli derivanti dallo statuto del proprio partito, che assegna rilevanti poteri decisionali al *Parliamentary Labour Party*, ovvero all'assemblea dei parlamentari laburisti.

Con riferimento all'articolazione delle relazioni interne ai partiti, certamente contraddistinte dall'indubbia rilevanza politica del ruolo svolto dal leader, conviene poi tenere presente il fatto che il vincolo politico che lega tra loro e con la *leadership* del proprio partito i parlamentari appartenenti alla maggioranza di governo non si trasfonde in un vincolo di assoluta fedeltà al Primo ministro. La elaborazione del programma politico-elettorale ed il suo adattamento alle esigenze progressivamente emergenti nel corso dello sviluppo dell'azione di governo non è d'altra parte prerogativa del solo Primo ministro, concorrendovi anche gli altri parlamentari del partito di maggioranza, con particolare riguardo per gli esponenti di maggiore rilevanza e forza politica<sup>42</sup>. Non è escluso anzi che, come di fatto è capitato più volte nel corso della storia costituzionale britannica, l'accentuazione dei disaccordi nei confronti della linea politica propugnata dal *premier* conduca quest'ultimo a perdere il ruolo di *leader* del partito e, conseguentemente, ad essere sostituito nella carica di Primo ministro dal nuovo *leader*. E lo stesso può avvenire, naturalmente, in relazione al leader dell'Opposizione, in conseguenza di un mutamento degli orientamenti all'interno del suo partito che conduca ad un cambio di *leadership*.

Su un versante più prettamente istituzionale, è opportuno fare riferimento alle conseguenze, registrabili nella prima metà del XX secolo e poi, ancora più accentuatamente, lungo gli anni del secondo dopo-guerra, delle trasformazioni sopra descritte, i cui risultati erano evidenti già nell'ultimo scorcio del XIX secolo, con riferimento ai principi relativi alla posizione del *Cabinet* all'interno della forma di governo ed alla responsabilità dei ministri, così come, parallelamente, con riguardo al processo di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare<sup>43</sup>.

Per quanto concerne il Governo, si afferma e si precisa, assumendo definitivamente la forma di una vera e propria convenzione costituzionale, il principio della responsabilità collegiale dei membri dell'Esecutivo. Si prendono così completamente le distanze dal modello dell'*impeachment*, pur rideclinato in chiave politica, che era fino ad allora, se pure latentemente, in qualche modo

<sup>42</sup> M. Galizia, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 397, afferma che nella delineazione delle *issues* programmatiche, «accanto all'iniziativa di questi [ovvero del Primo ministro], ha [...] un peso considerevole ed autonomo l'intervento di quei *parliamentary leaders*, che saranno i capi della maggioranza ai Comuni, sui quali anche in questo periodo [ovvero nella fase pre-elettorale] continua a premere il "sense of the House"», per poi proseguire rilevando che «in tal modo, sia pure in modo indiretto e non formale, il *Parliament*, di cui tali *leaders* del *parliamentary party* operano quale strumento, partecipa anch'esso al meccanismo procedurale con cui viene elaborato il *mandate*, così come, conseguentemente, contribuisce alla successiva specificazione, entro tale trama di fondo, della direttrice di indirizzo politico».

<sup>43</sup> G. de Vergottini, voce *Opposizione parlamentare*, cit., p. 533, afferma che per istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare deve intendersi una sua configurazione come «parte integrante e permanente delle soluzioni organizzative inserite nella Costituzione», evidenziata dalla previsione «in via consuetudinaria o formalizzate» di «regole attraverso cui la medesima può legittimamente e lecitamente esprimere il proprio disaccordo rispetto agli indirizzi maggioritari».

sopravvissuto. Il principio sopra richiamato si articola, per usare le formulazioni adoperate dalla dottrina inglese, in tre regole relative a tre differenti punti di vista da cui è possibile esaminare le questioni sottese alla sua affermazione: la *confidence rule*, la *unanimity rule* e la *confidentiality rule*<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda l'opposizione, è, in primo luogo, la stessa necessità di un'efficiente e fruttuosa organizzazione unitaria della propria partecipazione ai lavori della *House of Commons* a porsi a fondamento del processo di istituzionalizzazione della funzione oppositoria e di incardinamento della sua titolarità principalmente in capo ad uno *Shadow Cabinet*, denominazione entrata nell'uso comune nel periodo immediatamente precedente al primo conflitto mondiale. Tra i principi disciplinanti l'attività e l'organizzazione dello *Shadow Cabinet*, emergevano regole sostanzialmente equivalenti a quelle costitutive della convenzione della *collective responsibility* valida per i membri del Governo, anche se da ritenersi meno vincolanti di queste ultime e, in ragione della diversa natura del "Governo dell'Opposizione" rispetto al Governo *tout court*, di valenza esclusivamente politica (non configurabili, cioè, come costitutive di una convenzione costituzionale).

È opportuno, inoltre, ribadire che la funzionalità di un tale modello di organizzazione dell'opposizione parlamentare è legata, in maniera rilevante (e possiamo senz'altro dire decisiva), alla sua connotazione monopartitica, la quale consente di riprodurre al livello della regolazione dei rapporti interni alla stessa la "logica maggioritaria" che ispira il complessivo funzionamento del sistema politico-parlamentare. Così, con riguardo a quest'ultimo, in caso di vittoria elettorale del proprio partito, ove questa sia sufficiente ad assicurare il conseguimento della maggioranza assoluta dei seggi nella Camera dei Comuni, o nell'evenienza di dimissioni del Primo ministro determinate anche da ragioni diverse da un mutamento dell'orientamento degli elettori, sorge in capo al Leader dell'Opposizione il diritto di essere il primo ad essere convocato dal Sovrano, in vista della scelta di un nuovo Primo ministro, diritto al quale corrisponde il suo "dovere" di essere pronto ad assumere la guida del Governo. Una sconfitta elettorale non provoca, per contro, per quel che concerne il versante interno all'organizzazione dell'opposizione, l'"effetto scompositivo" che essa può avere (e spesso ha) su una coalizione formata da diverse forze politiche, all'interno della quale, anche ove si riesca a conservare una qualche forma di unità d'azione, le decisioni non possono, comunque, essere frutto della mera applicazione del principio di maggioranza, cosa che rende assai ardua l'eventuale costituzione e difficoltoso il funzionamento di un collegio chiamato a dirigere e organizzare l'attività oppositoria.

### **3.3. Il rapporto Governo-Opposizione, tra logica della contrapposizione e logica della condivisione**

---

<sup>44</sup> Per *confidence rule*, si intende naturalmente la regola base della forma di governo parlamentare, secondo la quale un Governo che sia stato sfiduciato dalla *House of Commons* deve rassegnare le proprie dimissioni o può in alternativa, come risultato, però, dell'evoluzione verificatasi nel corso del XX secolo, chiedere al sovrano di sciogliere il Parlamento. La seconda regola, la c.d. *unanimity rule*, comporta, per i ministri, il dovere di votare in favore dell'approvazione dei provvedimenti presentati in Parlamento dal Governo e quello di mantenere, anche di fronte all'opinione pubblica una posizione unitaria: si ritiene, sulla base di tale regola, che il dissenso pubblicamente esternato debba implicare, come conseguenza, le dimissioni del ministro (o, in caso di mancate dimissioni, la revoca ad opera del Primo ministro). La *confidentiality rule*, infine, impone ai ministri, come corollario del loro obbligo di accettare le decisioni del *Cabinet* e di difenderle pubblicamente, un impegno a mantenere la massima segretezza in ordine alle questioni trattate nel corso delle riunioni governative. Per un'analisi del significato delle tre regole costitutive della responsabilità collegiale del Governo nell'ordinamento britannico, cfr. F. Rosa, *op. cit.*, pp. 11-23.

Nel ricostruire molto sinteticamente il percorso evolutivo dell'opposizione politico-parlamentare in Gran Bretagna, sono stati sinora sottolineati i profili, senza dubbio preminenti (e di maggiore visibilità), relativi alla progressiva costruzione dell'Opposizione ufficiale come soggetto deputato ad esercitare il ruolo di contraddittore del Governo e di soggetto portatore di un indirizzo politico alternativo, nella *logica della contrapposizione*. Non si può, peraltro, trascurare il fatto che nel contesto britannico, il quale certo assegna una rilevante valenza alla suddetta logica ed all'alternanza al Governo come fattore riequilibrante della preminenza governativa, opera anche, con riguardo alle relazioni tra i due principali soggetti politici, la diversa *logica della condivisione*. Quest'ultima estende, entro certi limiti, il raggio della sua influenza dal livello, per così dire statico, della (comune) accettazione dei principi di fondo del sistema a quello, attinente alla dinamica della vita istituzionale, della collaborazione a cui il Primo ministro può chiamare il leader dell'Opposizione, invitandolo a partecipare a consultazioni, come si suol dire, "*on Privy Council terms*" (i cui contenuti restano riservati), cosa che soprattutto è avvenuta, nel corso del tempo, in relazione ad importanti questioni in materia di affari costituzionali e di politica estera e di difesa<sup>45</sup>.

Se dal piano della complessiva conformazione del sistema politico-istituzionale si passa a quello, più specifico, della conformazione delle regole di diritto parlamentare (con particolare riguardo per quelle della Camera dei Comuni), intreccio di norme consuetudinarie costitutive della *practice of the House* e di diritto scritto (gli *standing orders*), permane la necessità di tenere conto dell'operatività delle due logiche sopra richiamate.

Dall'angolo visuale della contrapposizione, si deve rilevare come i sopra descritti sviluppi relativi al funzionamento della forma di governo ed all'articolazione dei rapporti politico-istituzionali abbiano contribuito decisamente a rendere possibile – potremmo quasi dire "naturale" – l'acquisizione da parte del Governo di una posizione di preminenza, normativamente riconosciuta, a livello di organizzazione dei lavori parlamentari e nell'ambito degli altri procedimenti decisionali, a cominciare da quello legislativo. Si tratta di una posizione che consente all'Esecutivo, che determina in via ampiamente prevalente l'agenda dei lavori, di esercitare formalmente un controllo tendenzialmente completo sui tempi dei lavori parlamentari, potendo ricorrere ai c.d. *methods of curtailment of debate* al fine di superare gli effetti di pratiche ostruzionistiche eventualmente messe in campo dalle opposizioni e assicurare tempi ragionevolmente brevi per l'approvazione di provvedimenti di propria iniziativa.

A fronte di ciò, è opportuno evidenziare, a proposito dell'Opposizione, che al suo leader è riconosciuta una serie di prerogative, tra cui si possono ricordare, oltre ad una generale funzione di interlocuzione con il Primo ministro nell'ambito dei dibattiti parlamentari, il diritto di intervenire per esporre le linee del programma dell'Opposizione nell'ambito del dibattito che, all'inizio di ogni sessione, segue il *Queen's Speech* (contenente l'esposizione del programma governativo), quello di presentare mozioni di sfiducia nei confronti del Governo e quello di presentare le interrogazioni di

<sup>45</sup> Sul significato politico che le consultazioni tra Primo ministro e leader dell'Opposizione possono assumere e sulle non sempre facili valutazioni cui è chiamato il secondo, ove sia chiamato a prendere parte alle suddette consultazioni, cfr. R. Brazier, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, Third edition, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 166, ove afferma che «*clearly such an offer may be very tempting to an Opposition Leader because, by accepting it, he may appear statesmanlike (to his own satisfaction, at any rate)*», aggiungendo che però «*on the other hand by receiving information which is only available to the government he may well restrict his freedom to attack Ministers, because without the Prime Minister's consent neither the fact that a meeting took place nor what passed in it may be communicated to others*», considerazioni che lo portano a concludere che, in ultima analisi, «*the Leader of the Opposition must make a political judgement, rather than apply some constitutional precept, in deciding whether there would be any advantage in agreeing to offered talks*».

maggior valenza politica all'interno del *Prime minister's question time* (che si aggiunge all'ordinario *question time*, in cui possono porsi interrogazioni agli altri ministri). Accanto alle prerogative parlamentari del leader dell'Opposizione, deve farsi poi riferimento al ruolo esercitato dai membri dello *Shadow Cabinet* (e del più ampio *Shadow Government*), designati secondo le regole interne stabilite dai diversi partiti, nel supportare il leader, facendosi attivi sostenitori degli orientamenti politici dell'Opposizione in riferimento ai loro ambiti di competenza. Da ricordare è, inoltre, la previsione negli *standing orders* della Camera dei Comuni di una riserva di tempi garantita ai partiti di opposizione, attraverso il conferimento della possibilità di determinare l'ordine del giorno di venti sedute per sessione, di cui diciassette a beneficio dell'Opposizione ufficiale e le restanti a beneficio del secondo partito di opposizione (i c.d. *opposition days*). Ed, infine, non si può trascurare come l'Opposizione, oltre che delle *parliamentary questions*, può servirsi, tra l'altro, dello strumento della sottoposizione al voto dell'aula di atti di indirizzo finalizzati a promuovere una votazione in ordine ad atti di legislazione delegata (gli *statutory instruments*) adottati dal Governo.

Ma, come si è più sopra detto, a livello parlamentare, non diversamente che a quello generale del sistema costituzionale, la logica della contrapposizione tra schieramenti non occupa tutto il campo, lasciando spazio anche alle ragioni della condivisione e della collaborazione. Queste ultime sono incorporate in parte nei tratti distintivi dello "stile" dei rapporti intercorrenti tra Governo e Opposizione in relazione, per così dire, alla determinazione della cornice entro cui il conflitto parlamentare deve dispiegarsi, in parte nel funzionamento delle garanzie interne volte ad assicurare il rispetto del diritto parlamentare.

Con riguardo al primo profilo, è necessario fare riferimento, innanzitutto, alle consultazioni che si svolgono tra i rappresentanti parlamentari di Governo ed Opposizione, "*through the usual channels*"<sup>46</sup>, sulle diverse questioni che possono porsi nell'ambito della vita parlamentare ed, in particolare, in ordine alla determinazione della tabella di marcia dei provvedimenti di iniziativa governativa, normalmente concordata tra Governo e Opposizione, così da evitare, nella generalità dei casi, il ricorso da parte del primo a strumenti come la *closure* o la *guillotine motion*, i classici strumenti ostruzionistici conosciuti a Westminster<sup>47</sup>. Si deve poi fare riferimento alla convenzione secondo cui ad esponenti dell'Opposizione sono attribuite le presidenze di commissioni con

<sup>46</sup> Gli incontri tra i rappresentanti parlamentari di Governo e Opposizione svolgono funzioni assimilabili a quelle che, in maniera più formalizzata, per quanto, come noto, con scarsissime garanzie di pubblicità, nell'ordinamento parlamentare italiano sono assegnate alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi.

<sup>47</sup> Non è un caso che l'introduzione, a partire dalla fine degli anni '90, recependosi le indicazioni contenute in una relazione del *Modernisation of the House of Commons Committee*, dello strumento delle *programming motions*, finalizzato a consentire al Governo una predeterminazione *a priori* dei tempi di discussione dei provvedimenti (qualcosa di simile al "contingentamento dei tempi" adoperato nelle nostre Camere), abbia provocato forti malumori tra le file dell'Opposizione, soprattutto nei primi tempi di applicazione della nuova procedura, per la sua potenziale capacità di annullare gli spazi di contrattazione aperti dalle tradizionali consultazioni *through the usual channels*. Preoccupazioni in ordine ai rischi di un certo tipo di uso sistematico delle *programming motions* sono state espresse anche da un'importante commissione della Camera dei Comuni come il *Procedure Committee*. Cfr., in particolare, *Procedure Committee, Programming of Legislation*, 14 July 2004, HC 325 2003-04, para 18 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmproced/325/325.pdf>), dove si può leggere quanto segue: «*We believe that, if programming were used as originally envisaged by the Modernisation Committee, namely only when there is cross-party agreement, it would have the potential to be a more effective way of considering, and improving, legislation, and we regret that it has come to be seen as the same as the guillotine, though more widely applied. We recommend that the sessional orders should be changed to allow programming motions to be decided without debate only with cross-party support; on other occasions the Government would, if necessary, have to justify such a motion in a one-hour debate. In exchange, we would expect parties to adopt a constructive approach to programming*».

funzioni di controllo, quali il *Public Accounts Committee*, lo *European Legislation Committee* e lo *Statutory Instruments Committee*, ed agli accordi che, sino al 2010, venivano raggiunti tra Governo ed Opposizione in ordine alla distribuzione delle presidenze dei *departmental select committees*, della cui rilevanza e delle cui funzioni si dirà qualcosa più avanti<sup>48</sup>.

Con riguardo al secondo dei profili più sopra richiamati, il riferimento è alla figura ed al ruolo dello *Speaker* della Camera dei Comuni, al quale gli usi e gli *standing orders* della camera bassa riconoscono numerosi e rilevanti poteri, attinenti, oltre che al mantenimento dell'ordine in aula, tanto alla "gestione" della vita parlamentare<sup>49</sup>, quanto alla garanzia del rispetto del diritto parlamentare (ed alla sua interpretazione, nonché integrazione mediante le c.d. *rulings from the Chair*), poteri che è chiamato ad esercitare in piena indipendenza rispetto ai diversi attori politico-parlamentari, a garanzia dei legittimi interessi del Governo e delle opposizioni<sup>50</sup>. Il tratto distintivo della "neutralità", normalmente associato alla figura dello *Speaker* della Camera dei Comuni<sup>51</sup>, concorre, in maniera molto significativa, a dare corpo alla componente che potremmo definire "giuridico-istituzionale", per distinguerla dall'altra più eminentemente politica, di quella dimensione della condivisione che affianca la dimensione della contrapposizione, integrandosi con questa, come elemento costitutivo degli equilibri politico-costituzionali essenziali al buon funzionamento del sistema di governo britannico.

È necessario, peraltro, notare che la centralità della relazione Governo-Opposizione, nella duplicità delle dimensioni appena evidenziate, non equivale ad esclusività del corrispondente punto di vista come prospettiva di analisi della vita politico-parlamentare britannica. È stato, infatti, evidenziato come sia individuabile, accanto alla principale (e più evidente) *confrontation* tra Governo e Opposizione, la *confrontation* tra Governo e parlamentari, i c.d. *back-benchers*, che, privi di responsabilità governative, «are free to criticise ministers or their department on behalf of their constituents, or of interest or pressure groups, or on their own personal account»<sup>52</sup>. Questa

<sup>48</sup> Nel 2010 è stata approvata una nuova procedura per la scelta dei presidenti dei *select committees*, la quale prevede il ricorso al voto segreto, con la possibilità di collocare in ordine di preferenza i candidati prescelti, mediante una votazione preceduta da quella su una mozione che recepisce i contenuti di una comunicazione dello *Speaker*, indirizzata ai leader dei partiti parlamentari, concernente la distribuzione delle presidenze tra i partiti stessi sulla base di una proporzione che rifletta la composizione dell'aula. Se pure attraverso canali diversi da quelli costituiti dalle precedenti consultazioni di carattere informale, si persegue così l'obiettivo di garantire un equilibrio tra Governo, Opposizione ed altri partiti di minoranza in relazione alla designazione dei presidenti di commissione, sottraendo queste decisioni alla pura logica della contrapposizione.

<sup>49</sup> Si pensi, tra gli altri, all'importante potere di chiamare i deputati a parlare nel corso dei dibattiti d'aula, esercitando anche un controllo con riguardo al rispetto dei tempi di intervento, ed a quello di adottare decisioni inappellabilità degli emendamenti proposti in relazione a progetti di legge o mozioni.

<sup>50</sup> Sul ruolo e i poteri dello *Speaker* della Camera dei Comuni, cfr. R. Rogers-R. Walters, *How Parliament Works*, Pearson, Harlow, 2006, pp. 44-55. Sul percorso evolutivo della figura e delle funzioni dello *Speaker*, si veda A. Torre, *Lo Speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster*, in V. Lippolis-N. Lupo (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013, p. 45 ss., il quale, a p. 68, richiamando la fondamentale esperienza della *speakership* di Onslow, nei decenni centrali del XVIII secolo, connette l'affermarsi della necessaria garanzia dell'imparzialità del *presiding officer* della Camera dei Comuni, diventata poi tratto consustanziale alla sua figura in età vittoriana, alle trasformazioni che avevano, già al tempo della presidenza onslowiana, della Camera dei Comuni una camera «sempre più polarizzata intorno alle discriminanti politiche dettate dal *party system* e nella quale il conflitto, non più armato, è costituzionalizzato e "parlamentarizzato"».

<sup>51</sup> È noto che lo *Speaker*, dopo essere salito allo scranno presidenziale, si ritira completamente dalla vita politica attiva e si presenta alle elezioni successive non all'interno delle fila del proprio partito di origine, bensì "as the *Speaker* seeking re-election" in un collegio nel quale i maggiori partiti non presentano propri candidati.

<sup>52</sup> J.A.G. Griffith-M. Ryle, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, a cura di R. Blackburn-A. Kennon, con la collaborazione di M. Wheeler-Booth, Sweet & Maxwell, London, 2003, p. 14.

seconda *confrontation*, in grado di mantenere attiva una dialettica Governo-Parlamento che non può esaurirsi nel mero rapporto Governo-Opposizione, ha modo di esplicitarsi soprattutto in riferimento all'esercizio della funzione di controllo parlamentare.

Il riferimento è specialmente all'attività di *scrutiny* svolta attraverso i *departmental select committees*, stabilmente introdotti alla Camera dei Comuni con una riforma del 1979. Composti da membri scelti tra i *back-benchers* e dotati di penetranti poteri di indagine (*the power to send for persons, papers and records*) e della rilevante facoltà di scegliere autonomamente i temi delle proprie inchieste all'interno di ampie sfere di competenza, essi hanno contribuito, insieme ad altri recenti sviluppi<sup>53</sup>, a rafforzare la capacità di condizionamento del Parlamento nei confronti del Governo<sup>54</sup>. Valorizzandosi, dunque, come si è detto, la peculiare posizione dei *back-benchers*, si riesce a promuovere, per così dire, una risoluzione di quello che è stato definito un paradosso del funzionamento dei sistemi di governo parlamentari. Il riferimento è al fatto che i parlamentari, mentre, per un verso, sono chiamati, per appartenenza partitica, a conformare lealmente la propria azione alle indicazioni del proprio partito, per un altro, sono tutti, compresi quelli del partito o dei partiti che sostengono l'Esecutivo, membri di un'istituzione a cui, nel suo complesso, spetta il compito di chiamare a rispondere il Governo del proprio operato, per conto degli elettori<sup>55</sup>. A fronte di ciò, l'ampliamento delle sedi e degli strumenti del controllo parlamentare al di là di quelli dominati dalla pura logica contrappositiva consente di far emergere meglio il "secondo volto" dei parlamentari di maggioranza e di far sì che le spinte divergenti sottese alla definizione del loro ruolo istituzionale possano concorrere a migliorare la complessiva capacità di controllo del Parlamento, integrando con l'apporto di attività ispirate da logiche diverse da quella puramente contrappositiva quello delle forme di controllo rispetto a cui preminente è il ruolo svolto dall'Opposizione.

Nel senso di un rimodellarsi degli equilibri politico-istituzionali sta operando anche, negli ultimi anni, il ruolo svolto dalla "rinnovata" *House of Lords*, composta, in seguito all'adozione dell'*House of Lords Act 1999*, quasi esclusivamente da membri nominati a vita. In ragione delle competenze proprie di molti dei lord vitalizi, la Camera alta ha accresciuto la propria autorevolezza e incrementato la propria capacità di esercitare sul Governo un tipo di controllo che, fuori dalla diretta presa della contesa politica che domina la scena nella Camera dei Comuni, riesce molto spesso a raggiungere un più elevato livello di approfondimento e accuratezza. La perdita da parte dei conservatori della posizione di preminenza in precedenza stabilmente da essi esercitata nella seconda Camera ha poi inciso indirettamente anche sugli equilibri tra le due Camere e sulla posizione dei partiti di opposizione nella Camera dei Comuni, contribuendo a rendere più fluide e meno prevedibili quanto agli esiti le dinamiche politico-parlamentari.

---

<sup>53</sup> Il riferimento è, tra l'altro, all'introduzione di nuove opportunità per dibattiti promossi dai *back-benchers*, attraverso il nuovo *Backbench Business Committee*, e ai progressi compiuti con la previsione di forme di *pre- e post-legislative scrutiny* da svolgersi ad opera di *select committees*, nonché al conferimento di poteri di inchiesta agli stessi *public bill committees*, al cui interno si svolge una parte del procedimento legislativo.

<sup>54</sup> P. Norton, *Parliament in British Politics*, II edition, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke Hampshire, 2013, p. 13, al fine di spiegare, in estrema sintesi, quale sia il ruolo del Parlamento nell'ambito del sistema politico-istituzionale, con particolare riguardo per i suoi rapporti con il Governo afferma: «*The government is normally assured of getting the measures it wants, but the content of those measures may be influenced by the actions of MPs and peers. The need to go through the highly institutionalized legislative process limits government*».

<sup>55</sup> Così P. Norton, *La nature du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, p. 14, il quale, al fine di spiegare in cosa consista il paradosso a cui si è fatto riferimento nel testo, afferma: «*La plupart des députés sont des partisans du gouvernement et on attend d'eux qu'ils votent loyalement les mesures que celui-ci propose et qu'ils le soutiennent, en particulier lors des votes de confiance. Pourtant, ils sont aussi des membres d'une institution qui est censée soumettre l'action de ce même gouvernement à un examen soutenu au nom du peuple et, si nécessaire, restreindre cette action toujours au nom du peuple*».

In presenza di una camera alta in cui possono, dopo la riforma del 1999, risultare decisivi i voti dei *cross-benchers* (lords privi di una specifica affiliazione politica) o, a seconda delle circostanze, anche una parte di quelli delle forze di opposizione, le opposizioni nella Camera dei Comuni, e tra queste naturalmente l'Opposizione ufficiale, sono in condizione, in alcuni casi, di "giocare di sponda" con i lords, al fine di cercare di far accettare nella Camera bassa modifiche di proprio gradimento ai progetti di legge di iniziativa governativa. Pur essendo a ciò formalmente abilitati, è alquanto improbabile, infatti, che gli esecutivi possano fare un ricorso sistematico alle procedure di cui ai *Parliament acts 1911 e 1949* per superare le resistenze della Camera dei lord, ragion per cui, salva l'applicazione della *Salisbury convention* in rapporto ai progetti di legge finalizzati a dare attuazione a punti del programma elettorale<sup>56</sup>, le opposizioni sono in grado di ottenere la condiscendenza del Governo nei confronti di proprie richieste, minacciando, più o meno espressamente, di proseguire la battaglia nella seconda Camera, con buone possibilità di uscirne vittoriose<sup>57</sup>. Ed è stato inoltre rilevato che l'accresciuto ruolo della *House of Lords*, aprendo spazi per un parziale riarticolarsi dei rapporti inter-partitici, contribuisce, in maniera indiretta, a rafforzare anche la posizione della Camera bassa complessivamente considerata, soprattutto per il tramite dell'azione svolta dai *back-benchers* dello stesso partito di Governo, che possono, più o meno apertamente lavorare di concerto con esponenti della seconda Camera, al fine di portare avanti proposte parzialmente differenti da quelle ufficialmente sostenute dal Governo. Ciò tende, a sua volta, ad accrescere il potere negoziale esercitabile dalla Camera alta nell'ambito dei rapporti tra le due Camere<sup>58</sup>. Anche per questa via troverebbe così nuovi spazi per esprimersi la seconda delle *confrontation* sopra richiamate e, più in generale, emergerebbero ulteriori ragioni per mitigare una visione superficiale del sistema politico-parlamentare britannico, che focalizzi l'attenzione solamente sul profilo, pur relevantissimo, della contrapposizione frontale tra Governo e Opposizione.

#### **4. L'opposizione parlamentare nel sistema politico-costituzionale italiano: la lunga fase dell'opposizione senza alternanza**

##### **4.1. Il cammino dell'opposizione nel sistema politico-costituzionale dell'Italia liberale**

Analogamente a quanto si è avuto modo di constatare con riguardo al contesto britannico, anche in riferimento a quello italiano tracciare un profilo dell'evoluzione dell'opposizione significa

<sup>56</sup> La *Salisbury convention*, conosciuta anche come *Salisbury/Addison convention* (il nome deriva da quelli del Visconte Addison, il *Leader of the House of Lords*, laburista, e del Visconte Cranborne, che dal 1947 divenne il quinto Marchese di Salisbury, *Leader of the Opposition* nella *House of Lords*, conservatore, tra i quali si convenne sui termini di quella che, nata come accordo politico, si sarebbe consolidata come una duratura convenzione costituzionale) è la convenzione ai sensi della quale si deve ritenere che il Governo sia destinatario di un mandato popolare a realizzare il proprio programma elettorale (*General Election manifesto*) e, quindi, a veder approvati i progetti di legge miranti a dare attuazione ai punti del succitato programma, senza che, dunque, i *Lords* fossero legittimati a respingerli o ad approvare emendamenti che ne modificano radicalmente i contenuti («*wrecking amendments*»).

<sup>57</sup> Così M. Russel, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, in *Political Studies*, Vol. 58, 2010, p. 881, la quale rileva che «*the Lords, where the government lacks a majority and where the third party and independents hold the balance of power, operates with knowledge of, and often in collaboration with, forces in the Commons. Opposition parties may be able to extract concessions in the Commons in the knowledge that they can push policy points to defeat if necessary in the Lords*».

<sup>58</sup> M. Russel, *op. cit.*, p. 881, a partire dalla lettura dei dati relative ai governi laburisti operanti prima del 2010, ma svolgendo considerazioni di validità generale rileva: «*the government backbench in the Commons, already more restive following Blair's outsized majorities and controversial policy positions, may also work openly or covertly with the Lords. A more assertive Lords therefore strengthens the Commons, both in its 'opposition' and 'intra-party' modes. A more assertive Commons, in turn, strengthens the negotiating power of the Lords*».



confrontarsi necessariamente con il dato della stretta correlazione tra la conformazione del sistema costituzionale e quella del sistema politico-parlamentare. È, infatti, nell'intreccio tra queste due sfere, come dovrebbe essere chiaro alla luce di quanto si è andato sinora dicendo, che maturano i processi di legittimazione ed organizzazione dell'opposizione, attraverso cui essa si afferma come elemento costitutivo del funzionamento di uno specifico regime democratico (o in via di democratizzazione) ed assume una particolare fisionomia organizzativa, in coerenza con i tratti formali e sostanziali della forma di governo.

La storia costituzionale britannica, come si è rilevato nei precedenti paragrafi, si è caratterizzata per la capacità di integrare molto presto, se pure non senza passaggi traumatici, come quelli superati nel corso del XVII secolo, e attraverso un lungo cammino evolutivo, nella fisiologia dei rapporti politico-parlamentari la presenza di un'opposizione parlamentare, la quale è andata strutturandosi come un contraddittore permanente del Governo, giungendo progressivamente ad adottare, in ciò favorita dal suo formato monopartitico, un modello organizzativo analogo a quello dell'Esecutivo. La tipica forma di istituzionalizzazione dell'opposizione realizzata oltremontana, associata alla convergenza dei partiti maggiori sui principi comuni di una costituzione non scritta ma percepita da tutti come sostanzialmente vincolante, ha contribuito a strutturare un sistema politico-parlamentare caratterizzato da una cultura istituzionale in cui è radicata la considerazione delle funzioni di governo e di opposizione come entrambe coesistenti al corretto funzionamento della forma di governo.

L'esperienza dell'Italia liberale, che ha i suoi ascendenti diretti in quella del Regno di Sardegna, si caratterizza per un'articolazione sensibilmente diversa delle relazioni tra raggruppamenti politico-parlamentari. Si trattava di un contesto contraddistinto, tra l'altro, nonostante non mancassero i richiami di esponenti della classe politica al modello britannico, dalla forte presa di concezioni, di ascendenza francese, sostenitrici di un'idea ipostatizzante della capacità rappresentativa delle assemblee elettive e, per altro verso, dalla forza di una visione dello Stato che, a differenza che nel Regno Unito, non integrava al suo interno il valore della limitazione del potere derivante dall'esercizio di un'autonoma funzione giurisdizionale. Un contesto nel quale il prevalere, nel corso del processo di unificazione nazionale, delle tendenze liberali moderate, che mantennero saldo il legame con una Corona sabauda ostile ad ogni genere di mutamento radicale, impedì che lo Stato unitario potesse essere edificato sulle fondamenta di un processo costituente cui concorressero forze politiche rappresentative di tutto il corpo sociale.

Come è stato rilevato, «il fatto che l'unificazione si compia senza Assemblea costituente ha un'influenza importante sulla successiva evoluzione del sistema dei partiti e sul processo di democratizzazione dell'Italia liberale»<sup>59</sup>, lasciando le istituzioni prive di una piena legittimazione democratica, intesa come attitudine a rappresentare adeguatamente le differenze presenti all'interno del corpo sociale ed a farsi sede efficace di una composizione dei conflitti sociali e politici<sup>60</sup>. Le relazioni tra soggetti politico-parlamentari non si poterono quindi fondare su un patto costituzionale rinnovato, che, in un certo senso, fosse in grado di fare le veci, in Italia, di quella convergenza sui

<sup>59</sup> F. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, p. 28.

<sup>60</sup> F. Rossi, *op. cit.*, p. 31, nell'ambito di un percorso argomentativo riguardante, in generale, la questione del rapporto tra parlamentarismo e democrazia, afferma che l'approccio più convincente per affrontare tale problema «sembra quello di far riferimento al concetto di "legittimazione democratica" del potere, cioè alla integrazione "attiva" della società nello Stato (che storicamente porta a riflettere sulla funzione svolta a tale riguardo dalla struttura del sistema partitico)», aggiungendo che «si rivela cioè insufficiente sia l'ottica centrata sul sistema elettorale (estensione del suffragio fino al suffragio universale) sia l'ottica centrata sul rapporto tra gli organi costituzionali dello Stato (forma di governo parlamentare basata sul rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo)».

principi di fondo del sistema, che in Gran Bretagna era maturata nella lunga durata di una storia costituzionale che era stata storia di progressivo radicamento del ruolo del Parlamento nell'ambito degli equilibri costituzionali e storia di parlamentarizzazione del conflitto politico e, per questa via, di sua costituzionalizzazione.

Stante l'accentuata fragilità politico-istituzionale del nascente Stato liberale, si tendeva ad individuare in Italia nel Parlamento il luogo istituzionale in cui i rappresentanti politici delle classi dirigenti dell'epoca ritenevano di dover convergere al centro, al fine di evitare di lasciare spazio alle tendenze più estreme, dalla cui eventuale affermazione si riteneva potesse derivare un grave pericolo per la tenuta dell'ordinamento statale. Il sistema politico vedeva, in altre parole, nel superamento delle divisioni l'ideale da perseguire. Risultava concretamente molto arduo trovare spazio per l'idea che una parte del Parlamento potesse svolgere il ruolo di «opposizione costituzionale», cioè di raggruppamento politico legittimato a contrapporsi al Governo, in vista di un successivo cambio di maggioranza. Una tale evenienza era infatti percepita come un evento traumatico e rischioso per l'assetto costituzionale. Era fortemente avvertito – lo ribadiamo – il timore che le divisioni all'interno del ceto politico di estrazione liberale potessero aprire spazi di manovra alle forze della reazione e, sull'opposto versante, a gruppi che, in ragione delle loro tendenze antimonarchiche e dei loro orientamenti ideologici e politici eversivi di consolidati assetti sociali e politici, erano reputati pericolosi per gli equilibri della costituzione materiale oligarchica. La tendenza a convergere al centro è stata, peraltro, come vedremo, nella storia dell'Italia liberale, cosa molto diversa da una tensione verso la ricerca di punti di incontro tra partiti politici portatori di orientamenti ben determinati e socialmente radicati e pronti a dare vita a soluzioni governative di tipo pienamente consociativo, nel senso lijphartiano del termine<sup>61</sup>.

Da una parte, nella vasta area costituita dal complesso del ceto politico liberale, che la scarsissima estensione del corpo elettorale rendeva scarsamente rappresentativo del paese reale<sup>62</sup>, si combinava la continua ricerca di compromessi sollecitati da interessi particolari (ed il rapido formarsi e disfarsi di mobili raggruppamenti parlamentari) con il permanere di una forte tendenza ad articolare il confronto politico tra «destra» e «sinistra» in termini fortemente conflittuali ed alieni dall'idea della normalità dell'alternanza al Governo di schieramenti contrapposti. Come uno scontro, cioè, fra gruppi che non esitavano a praticare la delegittimazione dei propri avversari, anche in presenza di distanze ideologiche certamente non invalicabili, soprattutto nell'allontanarsi delle più aspre lotte del periodo risorgimentale<sup>63</sup>. Dall'altra, il sistema politico tendeva a strutturarsi intorno all'idea della extracostituzionalità delle forme di opposizione politica e sociale espressive di orientamenti distanti dai valori di fondo dell'ordine liberale e, perciò, contrastate, soprattutto nel corso dei decenni che precedettero la c.d. età giolittiana, anche sul terreno della tutela dell'ordine pubblico, attraverso l'introduzione di forti limitazioni al godimento dei diritti civili, a cominciare

<sup>61</sup> Ad A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2014, si deve, come è noto, l'elaborazione della distinzione tra un modello maggioritario ed uno consociativo/consensuale di democrazia.

<sup>62</sup> P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in R. Romanelli, *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 80, afferma che «una base elettorale ristretta non riusciva a configurarsi quale "rappresentante virtuale" del paese com'era nel caso britannico, ma veniva percepita solo in quanto espressione di una minoranza, come un "paese legale" piuttosto disgiunto dal "paese reale"», rilevando poi, nella nota n. 13, che, invece, «nel sistema britannico si sostenne a lungo il principio dell'estendersi della rappresentanza anche ai non ammessi al suffragio, in quanto chi votava non esprimeva una sua opinione personale, ma agiva come espressione di un gruppo sociale che per suo tramite influenzava il risultato elettorale (l'industriale votava anche per i suoi operai, il proprietario terriero per i suoi contadini, il padre di famiglia per la famiglia nel suo complesso ecc.)» e che «dunque attraverso questo (supposto) esercizio sociale del diritto di voto il suffragio era "virtualmente" esteso a tutti i meritevoli».

<sup>63</sup> È significativo che, dopo l'avvento al potere della Sinistra, nel 1876, a seguito di quella che fu definita "rivoluzione parlamentare", gli esponenti del nuovo ceto politico definirono i loro avversari della Destra "consorteria".

dalla libertà di associazione, peraltro non espressamente garantita dallo Statuto Albertino<sup>64</sup>. Le diverse e profonde linee di frattura e di divisione che attraversavano la società italiana non riuscivano perciò a trovare opportunità per una vera ricomposizione al livello della dialettica politico-parlamentare, attraverso una parlamentarizzazione del conflitto politico che rispecchiasse adeguatamente le dinamiche in corso a livello sociale e si incardinasse su un tipo di confronto tra maggioranza e opposizione che, pur nelle differenze, potesse richiamare la dialettica tra due schieramenti entrambi legittimati a trasfondere i propri orientamenti nell'indirizzo politico di Governo che era possibile osservare nello stesso periodo storico nel Regno Unito<sup>65</sup>.

D'altronde, a quanto si è detto a proposito dell'atteggiamento tenuto dalle forze politiche prevalenti nei confronti delle opposizioni extra-parlamentari, si aggiungeva la tendenza a distinguere, in riferimento al versante parlamentare, l'area della rappresentanza, in cui erano comprese tutte le forze politiche presenti alla Camera, da quella della legittimità, dalla quale erano di fatto esclusi gli esponenti parlamentari di quelle forze, spesso punta parlamentare di un molto più ampio *iceberg* extraparlamentare, ritenute non legittimate, per ragioni ideologiche, ad assumere responsabilità di governo<sup>66</sup>. Non può meravigliare che in un simile contesto, il quale rendeva molto arduo l'operare del meccanismo dell'alternanza al Governo di gruppi politici contrapposti, si tendesse a ricorrere, anche al fine di fronteggiare gli effetti di un comunque inarrestabile processo di democratizzazione, a strategie di progressiva attrazione di frazioni dell'opposizione parlamentare nell'area di Governo: invece dell'alternanza, – si potrebbe affermare – la confluenza.

La mancanza di partiti politico-parlamentari coesi e sufficientemente disciplinati, tali non potendo essere considerati i fluidi schieramenti della Destra e della Sinistra storica, internamente molto frammentati e privi di una chiara identità politico-programmatica, contribuì, insieme alle (e in correlazione con le) ragioni sopra indicate, ad impedire che il ceto politico liberale si articolasse al suo interno in soggetti capaci di dare corpo ad un protagonismo parlamentare in grado di promuovere l'emancipazione dell'assemblea elettiva da ogni forma di tutela regia e/o di sudditanza nei confronti del Governo. Il ruolo politicamente preminente assunto dal Presidente del Consiglio all'interno dell'Esecutivo non derivava così, a differenza di quanto avveniva nello stesso periodo sulle sponde del Tamigi, dalla sua posizione di leader di una maggioranza parlamentare coesa e disciplinata, tendenzialmente capace, perciò, di assicurare, nel corso di una legislatura, un saldo sostegno parlamentare all'indirizzo politico governativo. Derivava, invece, sul versante più strettamente politico, dalla sua capacità di costruire delle maggioranze che assicurassero il necessario sostegno parlamentare al Governo in carica, nel vivo di una vita parlamentare caratterizzata da fluidi raggruppamenti politici che si componevano e scomponevano sulla base di motivazioni spesso di natura personalistica e particolaristica, attraverso pratiche che, a partire

---

<sup>64</sup> In questo senso, si veda ancora U. Allegretti, *Dissenso, opposizione politica, disordine sociale: le risposte dello Stato liberale*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 12. La criminalità*, Einaudi, Torino, 1997, p. 735, il quale afferma, tirando le fila di un articolato discorso in merito all'atteggiamento tenuto dalle istituzioni statali nei confronti dei soggetti portatori di orientamenti giudicati anticostituzionali, che nell'Italia liberale «si ha [...] per le opposizioni extracostituzionali uno statuto dimidiato, e, bisogna dire, non solo variabile, ma variamente e elasticamente applicato, senza che si possa parlare in termini pieni di una democrazia protetta».

<sup>65</sup> Cfr. F. Rossi, *op. cit.*, p. 28, per il quale «l'estraneità dei rossi e dei neri [ossia delle forze repubblicane/radicali e socialiste, da una parte, e dei cattolici, dall'altra] nella costruzione dello Stato unitario impedisce così l'evoluzione del sistema politico (impennato sull'unica maggioranza possibile, quella del "grande partito liberale") in un sistema bipartitico (o bipolare) basato sulla distinzione tra liberal-conservatori (che integrino i cattolici) e liberal-democratici (che integrino l'estrema sinistra) oppure, in una prospettiva di più lungo periodo, sulla distinzione tra liberali e socialisti».

<sup>66</sup> Di distinzione tra *area della rappresentanza* ed *area della legittimità* parla G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 7-14.

dall'epoca della stipula del famoso accordo Depretis-Minghetti, furono definite "trasformistiche"<sup>67</sup>; sul versante istituzionale, dalle peculiarità di una forma di governo, mai pienamente parlamentarizzata, nel cui ambito il Re conservava una rilevante potestà di incidenza sull'indirizzo politico, che si esprimeva sia attraverso l'esercizio diretto e libero da condizionamenti di alcuni poteri di prerogativa regia, sia attraverso l'esercizio di poteri formalmente regi, ma ricadenti nella sfera di influenza sostanziale del Governo e spesso esercitati in dialogo "opaco" con il monarca.

Si può, in altri termini, affermare che il Re, oltre a regnare, continuava anche, significativamente, a governare, come emergeva, tra l'altro, dalla rilevante influenza esercitata dalla Corona in ordine alla designazione dei ministri (alcuni dei quali, come quelli della Guerra, della Marina e degli Esteri, erano scelti in via sostanzialmente esclusiva dal sovrano) e dalla sua capacità, soprattutto nelle fasi di crisi più acuta di richiamare a sé un decisivo potere di iniziativa politica generale, esercitato in accordo con la porzione più conservatrice, quando non reazionaria, della classe politica<sup>68</sup>. Il Governo, per parte sua, che non mancava di utilizzare le sue articolazioni periferiche per esercitare un'influenza, ai limiti e oltre i limiti della legalità, sui procedimenti elettorali, al fine di favorire i candidati di area governativa, non esitava, per altro verso, ad orientare secondo le proprie convenienze gli importanti poteri di cui, per previsione statutaria o consuetudinaria, il Re disponeva nei confronti del Parlamento.

---

<sup>67</sup> A proposito della connessione tra natura fluida e trasformistica delle maggioranze parlamentari nel Parlamento statutario e chiusura del patto costituzionale implicito che le teneva unite contro le minoranze considerate anti-sistema, cfr. G. Orsina, *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/I Semestre 2008, *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, p. 55, il quale rileva che «la particolare configurazione assunta dal "partito" liberale – che finiva in sostanza per presentarsi come l'insieme politicamente frammentato e amorfo degli "amici della costituzione" – interagiva da presso sia col rapporto che i liberali avevano con le opposizioni estranee al sistema, i "rossi" e i "neri", sia con le relazioni che la camera elettiva intratteneva col potere esecutivo», per poi aggiungere che «grazie alla loro rigidità costituzionale i liberali potevano conservare indiscussa la propria egemonia tanto sui cattolici quanto sui radicali e poi socialisti; e in virtù della loro flessibilità politica potevano invece promuoverne l'integrazione in posizione subordinata, e là dove l'avessero ritenuto opportuno sfruttarne le risorse elettorali politiche» ed, infine, concludere che tale equilibrio necessitava di essere conservato con cura, mantenendo fermo un elevato tasso di indeterminazione politica, dal momento che «ammettere all'interno della classe dirigente liberale delle divisioni ideologiche non negoziabili – come ad esempio quella fra clerico-moderati e anticlericali – avrebbe [...] spaccato il "partito", mettendone in pericolo l'egemonia e restituendo l'iniziativa politica ai "rossi" o ai "neri"». A proposito del trasformismo, si vedano anche le considerazioni svolte da A. Mastropaolo, *Notabili, clientelismo e trasformismo*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 814, il quale, sulla base della considerazione del fatto che per decenni il sistema rappresentativo-parlamentare liberale è stato oggetto di dure critiche e di attacchi finalizzati a delegittimarlo, afferma che «se si tiene conto di ciò, è del tutto improprio ridurre il trasformismo esclusivamente a una pratica (che pure senza dubbio vi fu) di spregiudicate convergenze personali, o di ristrette consorterie, di modesti tatticismi parlamentari, di scandalose collusioni affaristiche e di spiccioli favoritismi clientelari, quando non addirittura a costante storica ed ennesima conferma di una propensione antropologica degli italiani alla compromissione». Cfr. anche A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni cost.*, n. 1/2011, p. 20, il quale afferma che «non tutto è negativo nelle pratiche trasformiste», dal momento che «grazie a quegli accordi l'Unità del giovane Stato riuscì a consolidarsi mentre il Parlamento riuscì a contenere le influenze della Corona», sebbene – aggiunge l'Autore – «venne persa tuttavia dal Parlamento quella capacità di integrazione sociale e politica che è stata utile ad altre democrazie europee [...]».

<sup>68</sup> La mente non può che andare all'influenza esercitata dal Re in relazione, per citare i principali, agli eventi della c.d. "crisi di fine secolo", nel corso della quale l'Esecutivo si trovò a dover fronteggiare una forte opposizione sociale e parlamentare nei confronti di iniziative giudicate da molti di natura illiberale, a quelli che portarono all'ingresso dell'Italia nel primo conflitto mondiale ed, infine, a quelli che facilitarono l'insediamento del primo Governo Mussolini ed il successivo affermarsi del regime fascista.

Detto della possibilità di incidere sulla composizione del Senato, di nomina regia, attraverso le c.d. "informate" di senatori graditi al Governo, erano soprattutto i poteri di convocazione proroga e chiusura delle sessioni della Camera dei deputati e di scioglimento della medesima Camera a consentire l'esercizio di un forte condizionamento sul funzionamento del Parlamento. Si trattava di poteri molto penetranti, mediante cui il Governo, orientando l'esercizio di potestà regie, poteva sostanzialmente "disattivare" una Camera dei deputati che si fosse rivelata riottosa rispetto ai propri desiderata, sospendendo una sessione parlamentare (con la proroga) o chiudendola (appunto mediante la chiusura, da cui derivava, tra l'altro, la decadenza di tutti i disegni di legge in discussione), chiusura cui seguiva normalmente lo scioglimento della Camera. Uno scioglimento che tendeva ad assumere, dunque, in molte circostanze, una connotazione marcatamente "anti-parlamentare" e, quindi, in primo luogo, "anti-oppositoria".

Alla luce di quanto sinora si è visto, pare evidente la distanza rispetto all'esperienza britannica, in riferimento, per quel che maggiormente interessa in questa sede, alla conformazione organizzativa ed al ruolo esercitato dall'opposizione parlamentare nell'ambito del sistema politico-parlamentare italiano del periodo statutario.

Per molti versi emblematica della distanza tra le due esperienze, in riferimento all'articolarsi della dialettica maggioranza-opposizione, è la conformazione assunta dal discorso della Corona, tenuto per prassi alla Camera dei deputati al momento dell'insediamento di un nuovo Governo. Mentre a Westminster il discorso della Corona, pronunciato all'inizio di ogni sessione, era (ed è) occasione di un dibattito di estrema rilevanza politica, finalizzato, principalmente, ad un confronto tra le linee programmatiche del Governo e dell'Opposizione, nella nostra Camera dei deputati già nel Regno di Sardegna, «il monarca viene [...] ritenuto esprimere, con il suo discorso, meri auspici di circostanza, e in ogni caso opinioni non sindacabili da parte dei rappresentanti»<sup>69</sup>. L'appello alla «sacralità» e «inviolabilità» della persona del Re (art. 4 dello Statuto Albertino), ed alla sua conseguente irresponsabilità politica, diventava il canale per impedire che si aprisse una discussione che potesse mettere in gioco la responsabilità politica del Governo<sup>70</sup>, mediante un confronto con le posizioni e gli orientamenti delle minoranze di opposizione.

Mancando, come si è visto, i presupposti per lo sviluppo di un'opposizione in grado di configurarsi come potenziale alternativa al Governo in carica e subendo la Camera le forti limitazioni derivanti dall'esercizio dei più sopra ricordati poteri regi, il tentativo, portato avanti dal Governo Pelloux nel corso della c.d. crisi di fine secolo, di superare l'ostruzionismo nei confronti di disegni di legge contenenti disposizioni fortemente limitative dei diritti civili e politici dei cittadini mediante l'adozione di modifiche dei regolamentari limitative della libertà di discussione non poteva che essere percepito come un vero e proprio attacco ai diritti delle minoranze e dei parlamentari in quanto tali. Risultava inaccettabile nel nostro paese l'introduzione di innovazioni pur formalmente, per molti versi, assimilabili a quelle adottate nella Camera dei Comuni qualche anno prima per superare l'ostruzionismo dei nazionalisti irlandesi. Nel sistema

<sup>69</sup> P. Colombo, *La «ben calcolata inazione»: Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 73.

<sup>70</sup> Sintomatica della natura di mera formalità che assumeva la seduta in cui venivano esposti dal Sovrano quelli che si soleva chiamare «gli intendimenti» del nuovo Governo, era la prassi che a partire dal 1849 si instaurò di affidare la risposta al discorso della Corona al deputato più giovane. E, come rilevato da S. Merlini-G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 52, con il nuovo regolamento della Camera approvato nel 1863, «questo uso mutò in peggio: in quanto l'art. 74 prevede che gli indirizzi di risposta fossero preparati da una commissione composta dal presidente della camera e da cinque deputati nominati a maggioranza assoluta», cosicché, «in tal modo, la maggioranza di governo finiva per rispondere a se stessa, monopolizzando la discussione sul programma di governo».

parlamentare italiano, l'ostruzionismo, come forma "estrema" di opposizione parlamentare, non poteva essere superato mediante un'innovazione regolamentare che limitasse fortemente i diritti delle minoranze, senza rischiare di minare nelle sue fondamenta le stesse garanzie di funzionalità del Parlamento (*rectius* della Camera dei deputati) come istituzione rappresentativa. Nel bilanciamento tra le esigenze del principio maggioritario e quelle del principio pluralistico (e rappresentativo) risultavano mancanti le condizioni che potessero rendere accettabile una svolta normativa fortemente sbilanciata a vantaggio delle ragioni del primo. Un cambiamento di questo tipo avrebbe, infatti, depotenziato in modo rilevante l'attitudine della camera elettiva ad esercitare le proprie funzioni e la sua capacità di essere anche sede per un'efficace esercizio, nelle forme rese possibili dalle condizioni date, della funzione oppositoria, indebolendo di fatto, in modo molto consistente, la possibilità per le minoranze di concorrere, per usare le parole del vigente art. 49 Cost., a determinare la politica nazionale.

Nel corso delle vicende che hanno segnato la fase finale della parabola dell'Italia liberale, caratterizzata dall'ingresso sulla scena politica dei nuovi partiti di massa (in particolare, del Partito socialista e del Partito popolare) e dalla difficoltà di trovare stabili alternative alle collaudate strategie di formazione di Governi "a maggioranza variabile", risultarono evidenti i limiti di un sistema politico-costituzionale inadeguato, nei suoi cardini normativi espressi e nei suoi presupposti impliciti, ad accogliere ed istituzionalizzare entro i propri confini i processi di integrazione politica propri di uno Stato ormai avviato a configurarsi, secondo la nota definizione coniata da Massimo Severo Giannini, come Stato pluriclasse. Divenne evidente, in quegli anni molto difficili della storia italiana, la necessità di una rifondazione del nostro sistema politico-parlamentare su nuove basi costituzionali che fossero in grado di consentire, tra l'altro, una piena istituzionalizzazione del conflitto sociale ed una conseguente piena legittimazione dell'opposizione politica, colmando anche, in un certo senso, il vuoto di legittimazione lasciato aperto da un processo di edificazione dello Stato unitario che non era potuto passare attraverso l'esperienza di un'assemblea costituente che avesse radicato nel concorso di tutti gli orientamenti politici che avevano preso parte al processo risorgimentale. Un'esperienza che il nostro Paese ha potuto fare solamente, come è noto, alla fine del secondo conflitto mondiale, alla conclusione del ventennio contraddistinto dal regime fascista, il quale, per affermarsi, aveva tratto vantaggio proprio, tra l'altro, dalle fragilità del sistema costituzionale statutario.

#### ***4.2. Le basi costituzionali dell'opposizione politico-parlamentare nell'ordinamento repubblicano***

In seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, è ai suoi contenuti che è necessario guardare, al fine di tracciare un profilo dell'opposizione parlamentare nel sistema politico-costituzionale italiano. Come punto di partenza, bisogna rilevare che l'affermazione del principio democratico si accompagna, per la forma in cui essa è realizzata ad opera dell'art. 1, commi 1 e 2, Cost.<sup>71</sup>, alla costituzionalizzazione della democrazia in un duplice senso. In primo luogo, nel senso di rendere consustanziale alla democrazia la nozione di limite, che ne condiziona l'esercizio al rispetto dei vincoli posti dalla necessaria garanzia dei diritti ed al principio, latamente

---

<sup>71</sup> Come è noto, l'art. 1 Cost., oltre a riconoscere la sovranità al popolo, stabilisce che essa debba essere esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

inteso, della separazione e dell'equilibrio tra i poteri<sup>72</sup>, istituendo un nesso inscindibile tra il principio democratico ed il principio liberale dello Stato di diritto<sup>73</sup>. In secondo luogo, quello nel senso di conferirle lo spessore derivante dal suo essere connotata come non solo limitata dai diritti, ma anche «sostanziata» da questi. Ciò in conformità con una visione «pluralistica» del popolo, inteso non come entità unitaria e indivisibile, ma come «collettività organizzata», entro la quale il pluralismo non scompare all'ombra di una sovrastante volontà generale<sup>74</sup>.

La configurazione del popolo come soggetto pluralisticamente articolato al suo interno, composto di cittadini singoli e associati, come si evince su un piano generale dall'art. 2 Cost., oltre che dalle specifiche previsioni in tema di tutela di diritti e libertà alla base del funzionamento di un regime democratico, rende peraltro l'elemento della conflittualità, ovviamente entro i confini e nelle forme ammissibili nel sistema costituzionale vigente, consustanziale alla sua stessa definizione ed alla definizione della democrazia. Ciò appare di estrema rilevanza ai fini della ricerca delle fondamenta costituzionali dell'opposizione politico-parlamentare. Se è vero che mancano riferimenti espliciti nella Costituzione italiana all'opposizione politica ed al suo ruolo, nei caratteri appena evidenziati della nostra democrazia si reperiscono, al livello della definizione della forma di Stato, le essenziali garanzie costituzionali dell'esercizio della funzione oppositoria.

Quanto appena detto non toglie, ovviamente, che è poi sul versante della forma di governo e delle previsioni che disciplinano i procedimenti decisionali che è indispensabile concentrare l'attenzione, allo scopo di comprendere quale ruolo la Costituzione assegni, per quanto implicitamente, all'opposizione e come la Carta del 1948 delinea i tratti essenziali del rapporto tra maggioranza di governo e opposizione parlamentare. A tal proposito, pare opportuno orientare l'attenzione su due ordini di previsioni costituzionali, tra loro peraltro in stretta correlazione: a) quelle che sostanziano le fondamenta costituzionali dei processi di dialettica/integrazione politico-istituzionale, i quali animano il funzionamento della forma di governo e le relazioni politico-parlamentari; b) quelle che definiscono il contesto istituzionale e regolativo in cui i rapporti tra maggioranza di governo ed opposizione sono chiamati a svolgersi, definendo i limiti entro cui posso

<sup>72</sup> C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 11 afferma, in proposito, che «la disposizione che il popolo è sovrano nelle forma e nei limiti della Costituzione non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all'esercizio di una preesistente sovranità del popolo..., ma proprio all'opposto che la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto».

<sup>73</sup> Lo rileva benissimo L. Carlassare, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, 3. Sovranità e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 163 ss, *passim*, ed, in particolare, p. 179, laddove si rileva: «l'idea del controllo sul potere è comunque e sempre l'elemento essenziale di entrambi i principi. La democrazia [...]» - afferma l'autrice richiamando Dahrendorf - «“è essenzialmente controllo del potere”. D'altra parte, i diritti, la cui tutela è obiettivo essenziale del costituzionalismo, sono ritenuti» - rileva l'autrice richiamando Dahl - «“indispensabili alle istituzioni politiche democratiche” di cui sono addirittura i “fondamentali materiali costitutivi”. E» - qui ad essere citato è un passo di Bobbio - «“l'unica garanzia del rispetto dei diritti di libertà sta nel diritto di controllare il potere cui spetta questa garanzia».

<sup>74</sup> V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in V. Crisafulli, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 122 afferma, infatti, che «nel nostro sistema costituzionale [...] la suprema potestà di governo non è attribuita al popolo come unità indivisibile, ossia come ad un unico soggetto, ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico: né l'esercizio di tale potestà si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari, che in diversi modi concorrono [...] alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata (sovranità popolare)».

svilupparsi le logiche sottostanti all'affermazione del principio maggioritario come regola decisionale (e come "regola per governare").

Con riguardo al primo versante, il riferimento è essenzialmente agli artt. 49, 64, comma 3, 94, comma 2, e 95 Cost., da leggersi insieme all'art. 67 Cost. Gli artt. 49 e 67 Cost. definiscono la cornice generale delle relazioni tra sfera sociale e sfera politico-istituzionale, all'interno della quale anche i rapporti tra maggioranza di governo ed opposizione parlamentare devono essere collocati e compresi.

In particolare, l'art. 67 Cost., il quale, stabilendo i principi della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo, recepisce senz'altro il portato della tradizione del parlamentarismo liberale, può ben essere letto, contestualmente, come presidio di un parlamentarismo democratico, che tenga saldo il legame politico tra rappresentanti e rappresentati. Si tratta, infatti, di una previsione che, per un verso, garantisce la libertà del parlamentare e la possibilità per il medesimo di dissentire nei confronti di posizioni assunte dal partito di appartenenza, senza dover temere conseguenze giuridiche negative in grado di incidere sul proprio *status*, e, per un altro, fa del parlamentare, rappresentante della nazione, un soggetto chiamato a prestazioni di unità politica<sup>75</sup>. E, nel contesto di una democrazia pluralistica, quale quella prefigurata dalla nostra Costituzione, molto diverso da quello, più angusto, delineato dalle costituzioni ottocentesche, una disposizione con i contenuti dell'art. 67 Cost. può contribuire a stimolare la democratizzazione dei processi decisionali interni ai partiti e a fluidificare le relazioni tra elettorato e Camere, migliorando, per il tramite della libertà e dell'azione dei singoli parlamentari, la ricettività delle Camere nei confronti delle istanze politiche continuamente emergenti nella società. Lungi dal configurarsi come una mera eredità del parlamentarismo liberale, l'art. 67 incorpora, quindi, istanze normative in grado di promuovere un incremento della *responsiveness* delle Camere e di alimentare i processi che sottostanno all'elaborazione tanto dell'indirizzo politico di governo quanto di quelli oppositori<sup>76</sup>.

Protagonisti fondamentali di tali processi sono quei partiti politici, attraverso cui i cittadini concorrono, ai sensi dell'art. 49 Cost., a determinare la «politica nazionale», intesa come «arena comunicativo-deliberativa del pluralismo politico»<sup>77</sup>. All'interno di quest'ultima emerge l'indirizzo politico di maggioranza, che l'art. 94, comma 2, Cost., facendo riferimento alla motivazione che deve necessariamente accompagnare le mozioni di fiducia e sfiducia, approvate a maggioranza semplice ai sensi dell'art. 64, comma 3, Cost., vuole esplicitamente delineato, nei suoi tratti essenziali, già al momento dell'insediamento del Governo. È al contenuto dell'indirizzo politico, determinato al momento della costituzione del rapporto fiduciario, che si deve guardare come alla base di quell'indirizzo politico governativo, richiamato dall'art. 95 Cost., laddove si fa riferimento, tra le funzioni del Presidente del Consiglio, a quella di mantenere appunto «l'unità di indirizzo politico» del Governo. Un indirizzo politico che è chiamato ad affermarsi attraverso un continuo confronto con gli indirizzi di opposizione, nel vivo di processi determinativi che devono mantenersi in comunicazione con la più ampia sfera della politica nazionale.

D'altra parte, come è stato molto bene rilevato in dottrina, nel concetto di "concorso" alla determinazione della politica nazionale, di cui all'art. 49 Cost., sono accolti sia la nozione di «competizione regolata» tra partiti, e quindi anche tra maggioranza e opposizione, sia quella di «partecipazione»<sup>78</sup>. Le ragioni del principio maggioritario, che pur ammettono, ed, anzi, forse

<sup>75</sup> N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 684.

<sup>76</sup> Così P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 86-87.

<sup>77</sup> G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 219.

<sup>78</sup> G. Rizzoni, *op. cit.*, pp. 214-220.



richiederebbero la previsione di istituti in grado di assicurare una certa stabilità diacronica alle attività volte a dare attuazione all'indirizzo governativo, non possono, dunque, occupare tutto il campo. Devono essere, invece, garantiti spazi adeguati per un confronto tra i diversi orientamenti politici, compresi quelli di opposizione, nell'ambito di tutti i procedimenti decisionali e, più in generale, all'interno della vita politico-parlamentare. Un confronto che, dunque, non deve assumere le pure sembianze di una contrapposizione frontale tra le posizioni della maggioranza e quelle dell'opposizione/delle opposizioni.

Naturalmente, perché l'indirizzo politico di maggioranza possa mantenere una sua consistente coerenza diacronica, deve sussistere e conservarsi nel corso del tempo un sufficiente livello di coesione politica della maggioranza di governo, finalità il cui raggiungimento, mancando a livello costituzionale tracce di uno strutturato statuto del Governo in Parlamento, è sostanzialmente demandato, in massima parte, al puro operare delle dinamiche politiche. E considerazioni analoghe valgono in relazione all'opposizione parlamentare, dal momento che la sua coesione interna costituisce un presupposto fondamentale per un'attività oppositoria in grado di mantenere coerenza diacronica ed efficacia nella prospettazione di un'alternativa politico-programmatica. In questo caso, d'altronde, in mancanza di fattori unificanti di forza analoga a quella dei fattori rilevabili con riguardo alle forze di maggioranza, tenute unite quantomeno dalla necessità di tenere in piedi il Governo il mantenimento di un adeguato livello di coesione programmatica ed organizzativa è un obiettivo ancora più arduo da conseguire.

Se passiamo poi a prendere in considerazione il secondo gruppo di previsioni costituzionali più sopra richiamato, ovvero quello comprendente le prescrizioni che, come si è detto, definiscono il contesto entro cui le relazioni maggioranza-opposizione devono svolgersi, ponendo, in vario modo, dei limiti all'affermazione del puro principio maggioritario, vengono in rilievo disposizioni di vario contenuto. Oltre alla scelta per il bicameralismo perfetto e per un accentuato "policentrismo parlamentare"<sup>79</sup>, che moltiplica i luoghi e quindi le occasioni per l'esercizio (anche) della funzione oppositoria, bisogna riferirsi alle numerose previsioni che introducono eccezioni rispetto alla regola generale della decisione a maggioranza dei presenti, così introducendo altrettanti limiti al potere delle maggioranze politiche e, allo stesso tempo, garanzie per le minoranze (comprese quelle di opposizione), previsioni a cui vanno aggiunte quelle che conferiscono specifici poteri a *quorum* minoritari di componenti delle Camere.

È stato, peraltro, notato, a proposito delle disposizioni costituzionali che introducono maggioranze qualificate per l'assunzione di decisioni di particolare rilevanza ordinamentale<sup>80</sup>, che «anche per l'adozione delle decisioni di massimo rilievo politico-istituzionale le tutele riconosciute dall'originario disegno costituzionale alle minoranze non giungono [...] sino a concedere a quest'ultime un "diritto di arresto" in Parlamento»<sup>81</sup>. Si scende, infatti, dopo le prime votazioni fino al quorum della maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, il cui raggiungimento è di

---

<sup>79</sup> Con l'espressione policentrismo parlamentare, si intende fare riferimento al ruolo molto rilevante ed incisivo attribuito dalla Costituzione alle commissioni parlamentari. La Costituzione stabilisce, infatti, come è noto, che le commissioni debbano necessariamente intervenire nell'ambito del procedimento legislativo e che la fase parlamentare di tale procedimento possa anche concludersi all'interno di una commissione (art. 72, commi 1 e 3). Per altro verso, l'art. 82 Cost. stabilisce che possano essere nominate commissioni (d'inchiesta), ai fini dello svolgimento di «inchieste su materie di pubblico interesse».

<sup>80</sup> Il riferimento è, per esempio, ai quorum previsti per l'approvazione di leggi di revisione costituzionale e di altre leggi costituzionali, per l'approvazione e la modifica dei regolamenti parlamentari e per l'elezione del Presidente della Repubblica.

<sup>81</sup> G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 207.

norma agevolmente conseguibile da una maggioranza di governo che non si divida al suo interno<sup>82</sup>. Il costituente non ha, dunque, evidentemente, voluto fornire alle minoranze, comprese quelle di opposizione, strumenti che potessero consentire loro di bloccare o rallentare oltremodo i processi decisionali, mirando, invece, soltanto ad intensificare, in relazione all'adozione di decisioni particolarmente importanti, il livello di inclusività ed apertura dei suddetti processi ai contributi anche delle forze esterne rispetto alla maggioranza parlamentare.

È poi all'evoluzione delle relazioni politico-parlamentari registratasi nel corso della storia repubblicana che è necessario rivolgere l'attenzione, allo scopo di comprendere quale sia stata e come si sia modificata nel tempo, entro i confini tracciati dalle indicazioni desumibili dal testo costituzionale, la concreta conformazione dell'opposizione parlamentare, tanto sul piano organizzativo quanto su quello funzionale. Accanto a fattori di natura eminentemente politica, incidono significativamente sul ruolo dell'opposizione ulteriori fattori di ordine normativo, riconducibili ad una pluralità di livelli di regolazione: il livello della legislazione elettorale (compresa quella c.d. di contorno), che, concorrendo decisamente a disegnare il volto delle assemblee rappresentative, influenzano anche, in modo particolare, il profilo organizzativo dell'opposizione; il livello delle regole di diritto parlamentare, capaci di incidere, in vario modo, sia sull'organizzazione, sia sul bagaglio di strumenti a disposizione dell'opposizione e sulle opportunità ad essa aperte in riferimento ai vari procedimenti parlamentari; il livello, infine, delle regole non scritte, che siano o meno di natura propriamente giuridica, le quali sono in grado di incidere in maniera molto rilevante sulle dinamiche della forma di governo e sulle relazioni maggioranza-opposizione<sup>83</sup>. Si tratta di livelli di regolazione che, in rapporto alla storia repubblicana, ferma la cornice costituzionale, devono, come vedremo, essere tenuti in grande considerazione nel soffermarsi sulle trasformazioni del ruolo dell'opposizione nel nostro sistema politico-istituzionale.

### ***4.3. Maggioranza e opposizione nel primo quarantennio della storia repubblicana, tra "principio proporzionalistico" e conventio ad excludendum***

Come si è visto, la Carta del 1948 ha segnato, con i suoi contenuti, una cesura rilevante rispetto al passato, per quel che concerne la definizione delle basi costituzionali di una forma di Stato che, libera dalle ipoteche che in epoca statutaria avevano condizionato negativamente il processo di democratizzazione e impedito l'approdo definitivo ad una forma di governo parlamentare, integra ormai pienamente l'opposizione nella fisiologia delle relazioni politico-istituzionali. La Costituzione, nello stabilire, all'art. 49, il principio del concorso dei cittadini, attraverso i partiti, alla determinazione della politica nazionale, prevedendo che tale concorso debba avvenire «con metodo democratico», non aveva, inoltre, introdotto previsioni che, analogamente a quanto fatto dall'art. 21 della Legge Fondamentale della Repubblica federale tedesca, prescrivessero dei limiti sanzionabili alle finalità giuridicamente perseguibili dai partiti. In questo modo, aveva posto i diversi orientamenti politici in una condizione di reciproca eguaglianza.

Se, dunque, formalmente, quella italiana, alla cui edificazione avevano del resto partecipato anche i partiti della sinistra socialista e comunista (tra i presumibili principali destinatari di

<sup>82</sup> G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 207, rileva che «da questo punto di vista, nell'elevazione "secca" ai due terzi del quorum richiesto per l'approvazione delle leggi di amnistia e indulto disposta nel 1979 con la revisione dell'art. 79 della Costituzione può essere vista una deviazione da tale orientamento fondamentale».

<sup>83</sup> La rilevanza dei tre livelli di regolazione elencati nel testo è stata evidenziata da Elena Griglio nel corso del workshop su "L'opposizione parlamentare: Regno Unito e Italia a confronto", svoltosi a Roma, presso il Centro di Studi sul Parlamento (Luiss "Guido Carli").

eventuali interventi normativi restrittivi della libertà di associazione politica) non si configurava come una "democrazia protetta", ad affermarsi fu, però, molto presto, «una interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione in base alla quale [...] i partiti della coalizione di governo 'convennero' [...] che la ideologia e le finalità politiche del partito comunista e del partito socialista fossero tali da qualificare quei partiti come partiti antisistema: con la conseguenza di imporre la esclusione permanente di quei partiti non solo dal governo nazionale ma, in realtà, anche da tutta la sfera del governo politicamente rilevante; il che portò alla sospensione del processo di attuazione delle Regioni a statuto comune proprio per evitare il rischio di consegnare qualcuna di quelle ad un governo delle sinistre»<sup>84</sup>. Per quanto in un contesto molto diverso da quello dell'Italia pre-fascista, si reinstaurava, quindi, una distinzione tra "area della rappresentanza" ed "area della legittimità". Tali sviluppi hanno contribuito ad orientare in una maniera molto peculiare le dinamiche politico-istituzionali, contribuendo anche ad influire sulle scelte operate sia in tema di legislazione elettorale, sia in ordine alla elaborazione delle regole sub-costituzionali di diritto parlamentare.

La preclusione della prospettiva dell'alternanza al Governo ha dunque, in primo luogo, contribuito a potenziare un orientamento "proporzionalistico", già ben radicato nella, per quanto non imposto dalla, Carta costituzionale e nella storia del processo costituente (e pre-costituente). Nel corso del quale era maturata, infatti, un'idea della democrazia fondata sulla partecipazione ai processi decisionali, su un piede di parità, di tutti i soggetti esponenziali di orientamenti politici presenti nella società. La massima apertura possibile delle sedi della rappresentanza politica, capace peraltro di garantire meglio di altre soluzioni contro la possibilità di vittorie elettorali troppo nette da parte di formazioni politiche tra loro molto distanti sul piano ideologico, divenne poi, soprattutto dal punto di vista delle opposizioni, l'indispensabile strumento di garanzia della effettiva democraticità di un sistema che, alla luce di quanto sopra si è detto, privava di fatto, per quanto non di diritto, alcune forze politiche della possibilità di entrare a far parte della maggioranza di governo.

Non meno significativa è stata la scelta "continuista" operata nel 1948, in riferimento ai contenuti dei regolamenti parlamentari. Alla Camera dei deputati fu riadottato, infatti, con alcune lievi modifiche, il Regolamento del 1900, come risultante dalle innovazioni apportatevi nel 1920 e nel 1922, mentre al Senato, che da camera di nomina regia era divenuto assemblea elettiva al pari della camera bassa, fu adottato un nuovo regolamento, ma ricalcato, sebbene non senza alcuni significativi elementi di differenziazione, su quello della Camera. Si trattò di una scelta che non solo comportò la mancata introduzione nel diritto parlamentare italiano di istituti volti a rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, per esempio attraverso l'attribuzione allo stesso, o alla sua maggioranza, di efficaci poteri di organizzazione dei lavori parlamentari, perpetuando una continuità con le scelte fatte in seguito alla sconfitta del tentativo, portato provvisoriamente a termine, di riforma del Regolamento della Camera ispirato dal Governo Pelloux, ma che, più in generale, non valorizzò adeguatamente il mutamento di scenario prodotto da una Costituzione che aveva articolato una nuova idea della rappresentanza politica, incardinata sul ruolo dei partiti. Un'idea che fu in buona parte contraddetta da regolamenti parlamentari i quali conservarono un'impostazione sostanzialmente di stampo ottocentesco, incentrata sul ruolo del singolo parlamentare, di cui erano conservate, tra l'altro, un'ampia facoltà di intervento nei dibattiti e la

---

<sup>84</sup> S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione. (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editori, Firenze, 2009, pp. 14-15. P. Scoppola, *Parlamento e governo da De Gasperi a Moro*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., p. 360, rileva, sottolineando la peculiarità dell'accordo tra i partiti centristi: «la parola *conventio* può indurre in errore: non si tratta in realtà di una convenzione, di un accordo stipulato in un momento determinato fra le forze della maggioranza, quanto piuttosto di un dato di fatto. La formula cioè ha valore non costitutivo ma "ricognitivo" di una realtà esistente, legata al quadro internazionale uscito dalla seconda guerra mondiale».

rilevantissima garanzia derivante, per la libertà di esercizio del mandato, dalla previsione di un esteso ricorso al voto segreto<sup>85</sup>. In un Parlamento le cui regole lasciavano, quindi, alle minoranze ampi spazi per l'esercizio di poteri interdittivi, non risultava agevole il compito di mantenere coese maggioranze parlamentari costituite da coalizioni composte da diversi partiti, a loro volta internamente molto frammentati, le quali dovevano confrontarsi con forze di opposizione più coese e politicamente disciplinate<sup>86</sup>.

All'interno di un contesto politico e normativo di questo tipo, i rapporti tra maggioranza ed opposizione andarono acquisendo caratteri sensibilmente diversi da quelli propri di sistemi politico-istituzionali contraddistinti dalla possibilità di un'alternanza nei ruoli, nell'ambito dei quali l'opposizione (o, quantomeno, una parte rilevante di essa) tende a finalizzare il complesso delle proprie iniziative e attività allo scopo principale dell'accesso all'area di Governo, in sostituzione delle forze attualmente costitutive della maggioranza parlamentare. I principali partiti di opposizione (e il riferimento è, soprattutto, al Pci) consolidarono, invece, nel Parlamento italiano, un ruolo che teneva insieme il profilo di un'opposizione fortemente contrappositiva, il quale emergeva soprattutto in occasione di dibattiti in merito a questioni rispetto a cui le differenze ideologiche e/o in ordine alla collocazione geo-politica del Paese acquisivano una particolare rilevanza, e quello di un'opposizione che non esitava a fare valere la forza dei suoi numeri parlamentari e della sua compattezza interna ai fini dell'esercizio di un potere di condizionamento sui contenuti dei provvedimenti legislativi, molti dei quali approvati in commissione in sede deliberante.

In altri termini, l'opposizione, essendo in grado di ostacolare, rallentandolo significativamente, il cammino delle iniziative legislative alla cui approvazione la maggioranza era interessata, godeva di una posizione di forza in Parlamento, che consentiva ad essa di indurre le maggioranze ad accettare modifiche, anche rilevanti, dei testi in discussione. Ciò normalmente in cambio della condiscendenza delle forze di opposizione nei confronti di una approvazione dei disegni di legge attraverso la via "secondaria", ma divenuta per una lunga fase quantitativamente preminente, della commissione in sede deliberante, alla quale la Costituzione faceva espresso

---

<sup>85</sup> V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., p. 617, afferma, a proposito del Regolamento prefascista richiamato in vigore alla Camera, che era «l'espressione di un parlamentarismo basato su una concezione atomistica e individualistica dell'esplicazione del mandato parlamentare, che prescindeva dal formarsi di coesi e omogenei schieramenti di maggioranza e opposizione [...] in cui le sorti del governo e la sua capacità di attuare il proprio indirizzo politico erano quindi affidate alla composizione e scomposizione di maggioranze assembleari non stabili». Cfr. anche S. Sicardi, *op. cit.*, p. 345, il quale evidenzia come, all'interno di un quadro normativo ispirato ai principi del parlamentarismo liberale, «la preminenza del principio maggioritario è assicurata sul piano numerico e non nelle sue implicazioni politiche e di schieramento correlate all'emergere dello stato dei partiti».

<sup>86</sup> N. Lupo, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/I Semestre 2008, *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., p. 119, con riguardo alla correlazione tra operatività della *conventio ad excudendum* nei confronti dei principali partiti della sinistra e scelte fatte, nella prima legislatura repubblicana, in riferimento ai contenuti dei regolamenti parlamentari, afferma che «l'esistenza della *conventio ad excludendum*, in coincidenza con la formazione, sul piano dei rapporti internazionali, dei due blocchi facenti capo alle due superpotenze statunitense e sovietica, spinge a lasciare in larga parte indeterminate le regole di funzionamento del gioco parlamentare, in modo da consentire al parlamento italiano di svolgere (almeno) un duplice ruolo: per un verso, un ruolo di tribuna, o di "cassa di risonanza", di luogo in cui emergono cioè con chiarezza e con nettezza, talvolta persino in forme drammatiche, le contrapposizioni tra le diverse forze politiche sulle scelte di fondo; e, per altro verso, un ruolo di integrazione, ossia di sede del processo decisionale nella quale confrontare le diverse posizioni, ricercando, ogni volta che sia possibile, elementi di convergenza tra pressoché tutti i gruppi, a prescindere dalla loro collocazione alla maggioranza o all'opposizione, sulle scelte concrete».

riferimento all'art. 72, comma 3, Cost. Si tratta di una via che garantisce ai progetti di legge un cammino più agevole e rapido verso l'approvazione, ma che richiede, per essere percorsa sino in fondo, un consenso molto ampio tra le forze politiche<sup>87</sup>, cosa che spingeva nella direzione di accordi trasversali rispetto alla linea di divisione maggioranza-opposizione, agevolati anche dal regime di pubblicità attenuata che caratterizza i lavori delle commissioni parlamentari.

Si è parlato in proposito, molto spesso utilizzando l'espressione in un'accezione negativa, di pratiche consociative. In proposito, è certamente vero che l'appannamento dell'indirizzo politico di maggioranza all'interno dei processi determinativi della politica nazionale rendeva meno agevole che in altri sistemi democratici l'imputazione della responsabilità politica per le decisioni adottate e contribuiva, inoltre, a favorire una dinamica incrementale di una consistente componente della spesa pubblica connessa all'approvazione di provvedimenti settoriali e micro-settoriali. Non si deve, però, dimenticare che in una "democrazia a ruoli fissi" il concorso di tutte le principali forze politiche all'elaborazione, soprattutto, di provvedimenti legislativi di grande rilevanza ordinamentale, molti dei quali adottati nel corso degli anni '60 e '70, risultò un importante canale di valorizzazione del Parlamento come istituzione integratrice, all'interno della quale poteva svolgersi, nel concreto della vita parlamentare, un lavoro di mediazione che si poneva in continuità con quello svolto in Assemblea Costituente e consentiva, al tempo stesso, di evitare che una situazione di permanente muro contro muro conducesse ad una sostanziale paralisi dell'attività parlamentare<sup>88</sup>.

In quest'ottica, giocò un ruolo molto significativo l'adozione, nel 1971, dei nuovi regolamenti di Camera e Senato. Principale obiettivo sistemico di quella riforma (*rectius*, riscrittura) regolamentare fu quello di affermare compiutamente la primazia e la centralità del Parlamento inteso come sede di una rappresentanza ormai pienamente democratizzata e incardinata sui partiti politici. A tal fine, si procedette, oltre che alla valorizzazione dei gruppi parlamentari ed al definitivo superamento dell'atomismo parlamentare di stampo ottocentesco, al potenziamento dello strumentario conoscitivo-ispettivo e, più in generale, della capacità delle Camere di relazionarsi autonomamente e direttamente con la società<sup>89</sup>. Per altro verso, si predispose la cornice normativa

<sup>87</sup> L'art. 72, comma 3, Cost. prevede infatti, con riferimento al caso di deferimento dell'approvazione dei disegni di legge alle commissioni parlamentari, che «fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto».

<sup>88</sup> Così P. Caretti, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 594, il quale, alla luce di una riflessione in merito ai tratti distintivi della situazione politica ed istituzionale dell'Italia del secondo dopo-guerra, rileva come si sia dovuta acquisire, nel nostro paese, la «consapevolezza che, nelle condizioni date, la prassi consociativa che si era venuta formando in Parlamento costituiva la strada maestra, se non obbligata, per saldare l'attività del Parlamento a quella svolta dall'Assemblea costituente, per ritrovarne lo spirito collaborativo e assicurare così funzionalità a una forma di governo, altrimenti forse destinata alla paralisi o comunque a una vita fragile e precaria». Cfr. anche A. Predieri, *Parlamento 1975*, in A. Predieri (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di comunità, Milano, 1975, p. 32, il quale definisce le leggende, ovvero quelle leggi di carattere micro-settoriale approvate in gran numero nelle commissioni in sede deliberante, «una disfunzione funzionale al sistema perché consentono nelle prime legislature sino alla IV (e anche nelle successive, ma, come vedremo, in una dimensione diversa), la non emarginazione delle opposizioni: cioè un gioco parlamentare che si realizza nel perpetuarsi di quel doppio binario di antagonismo-opposizione sul fronte governativo, di cooperazione-integrazione sul fronte legislativo».

<sup>89</sup> Cfr. L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., il Mulino, Bologna, 2013, p. 33, dove si afferma che «i nuovi regolamenti comportarono senza dubbio un deciso processo di modernizzazione dell'istituzione parlamentare, facendo leva sulla dimensione del gruppo parlamentare e valorizzando ulteriormente il lavoro delle commissioni permanenti (già di fatto principali sedi decisionali nel procedimento legislativo, che furono allora dotate altresì di rilevanti poteri conoscitivi e di indirizzo, al fine di accrescerne le funzioni di controllo». E. Gianfrancesco, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a*

che consentì, in un certo senso, di “codificare” le prassi consociative che si erano andate affermando nel corso dei primi due decenni di storia repubblicana, attraverso, tra l’altro, la previsione di procedure programmatiche che richiedevano l’unanimità dei consensi dei gruppi parlamentari per poter funzionare in maniera efficace e di procedure legislative che assegnavano a tutti i gruppi rilevanti poteri (potenzialmente) interdittivi, così contribuendo a promuovere le mediazioni tra le forze politiche, comunque collocate sull’asse maggioranza-opposizione, come indispensabile presupposto della funzionalità delle Camere<sup>90</sup>. Si deve, peraltro, rilevare che negli anni ’70 la consociazione crebbe, per così dire, di tono, approdando agli alti livelli dell’approvazione, con il contributo anche del Partito comunista, di numerose riforme di grande rilievo che investirono la sfera della tutela dei diritti civili e sociali e, infine, nella legislatura 1976-1979, all’ingresso del succitato partito nella maggioranza parlamentare, negli anni dei c.d. governi di solidarietà nazionale, a cui comunque i comunisti non parteciparono con propri ministri.

Nel ruolo di garanti del rispetto di un diritto parlamentare che affidava, in parte consistente, il buon funzionamento dei procedimenti alla capacità di autoregolazione del conflitto da parte delle forze politiche si ponevano i Presidenti di assemblea, a cui, come è noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 9/1959, aveva sostanzialmente demandato lo svolgimento del compito di assicurare l’osservanza dei regolamenti parlamentari, riservando per sé quello di sindacare la violazione diretta di prescrizioni costituzionali. L’elevazione dei quorum previsti per la loro elezione e lo stabilirsi, a partire dal 1976, della convenzione relativa all’assegnazione della presidenza della Camera ad un esponente del principale partito di opposizione contribuirono a rafforzare l’immagine ed il ruolo di organi di garanzia *super partes*, ai quali si decise, perciò, di attribuire, nel corso del tempo, poteri molto rilevanti in riferimento a snodi fondamentali della vita parlamentare, tra cui quello dell’organizzazione dei lavori<sup>91</sup>.

---

*quarant’anni dal 1971*, cit., p. 140, evidenzia, tra le idee guida della riforma regolamentare del 1971, «l’importanza della rottura del monopolio del Governo quale interlocutore del Parlamento e l’esigenza per quest’ultimo di accedere in via diretta e non mediata al mondo degli “interessi organizzati” che spesso l’istituzione governativa non è in grado di rendere nella sua complessità, essendo per sua natura portata ad operare una selezione ed una sintesi per linee affini all’indirizzo politico sostenuto» ed aggiunge che «i regolamenti parlamentari del 1971 segnano in questo modo una discontinuità con un’impostazione sostanzialmente ancora ottocentesca, tendente a risolvere il ruolo del Parlamento nella funzione assorbente di contraddittore dialettico del Governo e ad esaurire il nucleo della vita costituzionale dello Stato-persona in questa relazione».

<sup>90</sup> Condivisibilmente S. Tosi, *Sistema politico-costituzionale e regolamento parlamentare: l’esperienza dal ’71 alla VII legislatura*, in AA.VV., *Il Parlamento nella costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi nella Camera nella VII legislatura*, Atti del convegno del gruppo parlamentare radicale (Roma, 20-21-22 ottobre 1978), Giuffrè, Milano, 1979, p. 10, rileva che «l’ipotesi progettuale più alta e valida della riforma [...] consisteva [...] nell’istituzionalizzazione proceduristica delle tensioni per ricavarne una sintesi efficiente» (corsivo dell’autore) e sottolinea, qualche pagina più avanti (a pagina 13), l’importanza del «valore politico sostanziale della didattica democratica espressa dalla *procedurizzazione delle tensioni*, nonché il valore politico sostanziale dell’“*audita et altera parte*”, della partecipazione delle opposizioni al contraddittorio, che solo la sede parlamentare consente e di per se stessa vivifica, per raggiungere l’unico “compromesso” accettabile e anzi dovuto per un regime parlamentare. Che resta quello kelsenianamente inteso» (corsivi dell’autore).

<sup>91</sup> Per una ricostruzione dell’evoluzione della figura del Presidente di assemblea parlamentare nell’ordinamento italiano che accorda il dovuto spazio al significato della riforma regolamentare del 1971, si vedano V. Lippolis, *Le metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in V. Lippolis-N. Lupo (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 3 ss. e C. De Cesare, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo-G. Rivosecchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 57 ss. Sia consentito, inoltre, il riferimento, per uno studio ricostruttivo del ruolo dei Presidenti di assemblea svolto dal punto di vista dell’incidenza sul rapporto maggioranza-opposizione, V. Casamassima, *Presidente di Assemblea e statuto dell’opposizione*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo-G. Rivosecchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., p. 75 ss.

La dimensione della condivisione, che in Gran Bretagna abbiamo visto convivere ed intrecciarsi con una contestuale forte valorizzazione delle istanze sottese all'affermazione del principio maggioritario, permeava, in Italia, l'articolazione complessiva delle regole, scritte e non scritte, del gioco parlamentare, conformando il ruolo dell'opposizione in maniera molto particolare. Non si può, però, parlare, a proposito dell'Italia della prima fase della storia repubblicana, di "democrazia consociativa", con tale espressione volendosi affermare la sua riconducibilità al "modello" consociativo/consensuale elaborato da Lijphart<sup>92</sup> alla luce della considerazione di esperienze costituzionali quali, per esempio, quelle di Belgio, Svizzera, Olanda e Austria. Si tratta, infatti, nel caso di quelli appena richiamati, di contesti in cui le profonde fratture sociali, ideologiche, linguistiche e/o religiose ivi riscontrabili hanno fatto ritenere indispensabile, ai fini del mantenimento di un equilibrio pacifico tra le varie componenti, una loro convivenza basata sulla marcata attenuazione del ricorso al principio maggioritario come regola per governare e sul ricorso ad ampie coalizioni governative, con la partecipazione di partiti rappresentativi delle succitate componenti.

Al contrario, come si è avuto modo di rilevare in precedenza, la Costituzione italiana, che pur certamente valorizza le istanze inclusive-integrative in ordine alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.), accorda al principio maggioritario una rilevanza indiscutibile in ordine alla definizione dell'indirizzo politico (art. 94 Cost.), costituzionalizzando, nel disciplinare il rapporto di fiducia, la dimensione della contrapposizione tra maggioranza e opposizione<sup>93</sup>. E, d'altra parte, la stessa esistenza della *conventio ad excludendum*, mentre promuoveva, in chiave compensativa, diffuse pratiche consociative ed il mantenimento di uno statuto dell'opposizione sostanzialmente coincidente con un sistema di tutele forti a vantaggio di tutte le minoranze parlamentari, impediva proprio quella piena consociazione tra le forze politiche attraverso una condivisione delle responsabilità di governo, che non si realizzò neanche, come già accennato in precedenza, al tempo dei governi c.d. di "solidarietà nazionale" degli anni 1976-1979, in riferimento ai quali non ci si spinse oltre un sostegno esterno da parte del Pci<sup>94</sup>.

Quando poi il superamento delle condizioni che avevano per decenni fondato la permanenza della *conventio ad excludendum* ha aperto la strada a mutamenti della legislazione elettorale e dei regolamenti parlamentari che hanno fatto parlare di passaggio alla democrazia "maggioritaria", tali cambiamenti, che hanno inciso, in maniera molto rilevante, (anche) sulla posizione e sul ruolo dell'opposizione parlamentare, non hanno incontrato un ostacolo nella trama aperta ed elastica della

---

<sup>92</sup> Cfr. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven-London, 1999; trad. it., *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>93</sup> Si vedano in questo senso le condivisibili riflessioni contenute in G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 230, il quale, a proposito del Parlamento italiano, afferma che «le Camere hanno prodotto una fondamentale "prestazione di unificazione" del paese che si è resa possibile non attraverso le tecniche di depoliticizzazione del conflitto tipiche delle esperienze consociative, ma, all'opposto, facendo girare a pieno regime la fortissima dialettica interna fra le diverse componenti politiche presenti nelle assemblee rappresentative».

<sup>94</sup> A proposito del nostro regime parlamentare nella sua conformazione assunta negli anni '70, C. Chimenti, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 22, rileva che il nostro regime parlamentare dell'epoca dell'adozione dei regolamenti parlamentari del 1971, quella in riferimento a cui più frequente è il richiamo al modello consociativo, non era contraddistinto «né da una convenzione interpartitica di alternanza al potere, né da una convenzione consociativa», risultando perciò «anomalo» ed aggiungeva che «in realtà l'allora vigente *conventio ad excludendum* delle sinistre, ed in particolare dei comunisti, mentre rendeva impossibile l'alternanza al potere con la Dc (partito di maggioranza relativa) e con i suoi alleati, ideologicamente ad essa vicini, impediva altresì la consociazione. La quale, nel significato tecnico del termine, ricavato da varie esperienze straniere, avrebbe comportato l'inclusione nel Governo di tutti i principali partiti, quantunque ideologicamente distanti».

disciplina costituzionale della forma di governo, limitandosi a veicolare una nuova declinazione attuativa non senza rilevanti criticità in ordine, soprattutto, alla tenuta del sistema delle garanzie e dei limiti nei confronti del potere dei governi e delle maggioranze.

## **5. Il sistema politico costituzionale italiano al tempo della “democrazia maggioritaria”: il difficile “equilibrio” tra principio maggioritario e garanzie dell’opposizione (e del rispetto del diritto parlamentare)**

### **5.1. L’impatto del passaggio al maggioritario sul sistema politico-istituzionale e il rafforzamento della maggioranza di governo attraverso le riforme dei regolamenti e le prassi parlamentari**

Le riforme dei regolamenti parlamentari adottate nel corso degli anni '80, finalizzate al perseguimento dell'obiettivo della “governabilità”, avevano già prodotto cambiamenti significativi negli equilibri politico-parlamentari, rafforzando la posizione della maggioranza parlamentare, e, indirettamente, quella del Governo, attraverso modifiche soprattutto alla disciplina della programmazione dei lavori ed a quella delle discussioni e delle votazioni<sup>95</sup>. Mentre, peraltro, la maggior parte delle modifiche regolamentari approvate nel corso del decennio in questione avevano visto l'accordo anche del maggiore partito di opposizione, avendo tra le loro principali finalità quella di “spuntare le armi” a disposizione dei micro-gruppi di minoranza, privati di una parte rilevante dei loro poteri interdittivi, la riforma delle modalità di votazione, che limitò fortemente la possibilità di ricorrere allo scrutinio segreto, dovette superare, per essere approvata nel 1988, la forte ostilità (anche) del Pci.

Quest'ultimo vedeva, infatti, cadere, con la regola dell'ordinario ricorso al voto segreto, la possibilità di valersi della propria coesione interna, molto maggiore di quella delle coalizioni e dei partiti di maggioranza, per esercitare un potere di condizionamento sull'andamento e sugli esiti dei processi decisionali. Più in generale, un rilevante mutamento, quale quello che si andava realizzando, degli equilibri tra maggioranza ed opposizione, pur giustificato dall'esigenza di superare limiti indubbi dell'impianto regolamentare del 1971 dal punto di vista dell'efficienza decisionale delle procedure parlamentari, risultava non privo di profili di oggettiva problematicità, dal momento che, nel permanere della *conventio ad excludendum*, rafforzava la posizione di una specifica maggioranza, di fatto inamovibile, a discapito di un'opposizione destinata a permanere indefinitamente tale.

La fine della *conventio*, come conseguenza dell'impatto nel contesto italiano della fine della divisione dell'Europa in blocchi contrapposti, aprì poi la strada, insieme alla crisi del sistema dei partiti, esplosa con l'emergere della realtà di una corruzione che investiva una parte molto ampia della classe politica (Tangentopoli), alle spinte, nel volgere di pochi anni vittoriose, verso un abbandono della proporzionale e la sua sostituzione con un sistema elettorale di tipo maggioritario. Era diffusa in quella fase la convinzione che un tale cambiamento potesse veicolare un processo di ri-legittimazione del sistema politico, oltre che in ragione del maggiore radicamento territoriale di parlamentari eletti in piccoli collegi uninominali, in virtù, soprattutto, della sua capacità di conferire agli elettori il potere di decidere di fatto anche sulla formula di Governo, accordando la propria

<sup>95</sup> Si possono citare, per esempio: le modifiche regolamentari che hanno previsto, alla Camera, la possibilità di una programmazione presidenziale, in mancanza del raggiungimento del consenso unanime dei gruppi su programmi e calendari adottati in Conferenza dei Capigruppo; le innovazioni che hanno introdotto limitazioni alla durata degli interventi; la riforma, forse la più rilevante tra quelle approvate negli anni '80, che ha, sia alla Camera sia al Senato, stabilito il principio del normale ricorso al voto palese, in sostituzione della precedente preferenza accordata allo scrutinio segreto.



preferenza ad una delle coalizioni elettorali che si fossero proposte come potenziali coalizioni di Governo.

Senza poter qui approfondire la riflessione in ordine alle varie implicazioni delle trasformazioni che hanno investito in quegli anni il nostro sistema politico-istituzionale, si può senz'altro affermare che la posizione dell'Esecutivo, non solo in Parlamento ma in generale all'interno del sistema politico-istituzionale, è uscita rafforzata dal passaggio a sistemi elettorali (quello adottato nel 1993 ed il successivo, introdotto nel 2005 e poi dichiarato parzialmente incostituzionale dalla Consulta nel 2014) ispirati ad una logica maggioritaria e orientati a promuovere un'articolazione bipolare del confronto tra schieramenti politici. Tali sistemi elettorali hanno contribuito decisamente a realizzare le condizioni, nel contesto di una competizione politico-elettorale bipolarizzata, per un sensibile irrobustimento della legittimazione elettorale del Governo e del Presidente del Consiglio dei Ministri. Pur nell'invarianza delle previsioni costituzionali in materia di forma di governo, la logica sottesa al loro funzionamento ha prodotto la conseguenza, infatti, di conferire in sostanza agli elettori il potere di esprimere indicazioni "dirette" in ordine alla composizione della coalizione governativa ed alla designazione della personalità destinata alla carica di Capo del Governo.

Il leader della coalizione vincitrice, una volta nominato Presidente del Consiglio, vede saldata la forza giuridica delle prerogative costituzionali del Presidente del Consiglio con quella, tutta politica, che gli deriva dalla consacrazione elettorale ricevuta appunto come "candidato *premier*" della propria coalizione. Al contrario, il *leader* della coalizione uscita sconfitta dalle urne si viene a trovare in una condizione molto diversa. Se, infatti, l'esperienza delle legislature del maggioritario ha dimostrato che la scarsa coesione interna, propria del nostro "bipolarismo coatto", di alleanze molto ampie, costruite in vista del raggiungimento della vittoria elettorale ma fortemente frammentate, rende alquanto arduo, per il Presidente del Consiglio, il compito di mantenere unite coalizioni elettorali divenute coalizioni di Governo, le difficoltà risultano moltiplicate per il leader della coalizione sconfitta. Per quest'ultimo risulta, infatti, ancora più difficile che per il primo riuscire a tenere unita l'alleanza costruita in vista delle elezioni e mantenere così vivi i presupposti politici che gli possano consentire di assumere saldamente il ruolo di guida dell'opposizione parlamentare, o, meglio, della principale opposizione operante all'interno delle Camere<sup>96</sup>.

Le previsioni dedicate dai regolamenti parlamentari alla formazione dei gruppi parlamentari non fanno altro, per parte loro, che spingere in direzione contraria rispetto a sforzi miranti all'obiettivo del mantenimento dell'unità coalizionale. Esse ignorano, infatti, la nozione di coalizione e non introducono disincentivi alla proliferazione, in corso di legislatura, di gruppi parlamentari molto spesso non corrispondenti a forze politiche che abbiano presentato proprie liste in occasione delle elezioni politiche. A introdurre fattori di incentivo nei confronti della proliferazione partitica sono state, inoltre, le normative, succedutesi nel corso degli anni, in materia di comunicazione politica (e di finanziamento all'editoria di partito) e di finanziamento ai partiti e

---

<sup>96</sup> Cfr. C. De Cesare, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in C. De Cesare (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne, Roma, 2011, p. 23, il quale, a proposito della coalizione sconfitta, afferma che «trasformandosi questa in opposizione (una, delle opposizioni, benché la principale, in Parlamento) il "capo" perde buona parte della sua legittimazione», aggiungendo che «si tratta, a questo punto, per le forze politiche perdenti, di ripartire da zero; configurare fra i partiti una nuova, ragionevolmente possibile, formula di coalizione che possa presentarsi in futuro all'elettorato come alternativa di governo, ma, forse prima ancora, individuare un nuovo leader (o, se possibile, confermare il precedente) che abbia la capacità politica di coagulare intorno alla sua figura e ad un programma un'area politica "credibile", tale cioè da essere ragionevolmente in grado di conquistare una maggioranza nell'opinione pubblica».

ai gruppi parlamentari<sup>97</sup>. Considerando poi, sul piano eminentemente politico, come si sia passati, all'esito della tornata elettorale del febbraio 2013, da un'articolazione bipolare ad una tripolare della competizione politico-elettorale, pare oggi ancor meno realisticamente prospettabile di quanto già non fosse in precedenza l'adozione di riforme, di livello costituzionale o regolamentare, che impongano l'adozione, come stabile istituto parlamentare, di qualcosa di simile al britannico *Shadow Cabinet*<sup>98</sup>.

Spostando l'attenzione dai profili organizzativi verso quelli funzionali del rapporto maggioranza-opposizione, vengono in rilievo soprattutto gli effetti delle riforme regolamentari adottate nell'ultimo scorcio degli anni '90. Esse hanno introdotto, specialmente alla Camera,

---

<sup>97</sup> In tema di comunicazione politica il riferimento è, in particolare, alla legge n. 28/2000, sulla c.d. *par condicio*, sulla cui attitudine a riconoscere ed incentivare la frantumazione politica, si vedano le considerazioni svolte da R. Bin, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., p. 99 ss. In materia di finanziamento ai partiti, su cui si veda in generale F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012, le leggi approvate dal 1993 in poi (tra le principali possono citarsi le leggi n. 2/1997, n. 157/1999 e n. 156/2002) hanno garantito l'accesso a consistenti «rimborsi elettorali» anche a formazioni politiche di consistenza molto ridotta, finendo per costituire un «“volano” della frammentazione», come evidenziato, tra gli altri, da G. Tarli Barbieri, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., pp. 127-137; sui profili costituenti incentivi alla frammentazione non ha inciso significativamente la legge n. 96/2012, la quale, oltre ad aver, tra l'altro, previsto una riduzione dell'importo quantitativo dei contributi pubblici, ha toccato soprattutto aspetti concernenti le modalità di erogazione dei finanziamenti, introducendo una nuova tipologia di contributi a titolo di cofinanziamento, e le garanzie di trasparenza circa il loro utilizzo (cfr., per un commento, L. Foti, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, 24/07/2012), prima di essere in buona parte abrogata dal decreto-legge n. 149/2013, convertito in legge dalla legge n. 13/2014, che ha proceduto ad abolire il finanziamento pubblico come precedentemente disciplinato, sostituendolo con «forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti» (art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 149/2013). Con riguardo ai contributi a vantaggio dei gruppi parlamentari (che si aggiungono alla disponibilità di locali e attrezzature), le pertinenti norme dei regolamenti di Camera e Senato (art. 15 Reg. Cam. e art. 16 Reg. Sen.) stabiliscono che, ai fini della loro determinazione complessiva ed attribuzione ai singoli gruppi, si tenga conto delle «esigenze di base comuni» a tutti i gruppi, oltre che della consistenza numerica di ciascuno di essi, cosa che avvantaggia i gruppi meno numerosi, costituendo un incentivo alla loro formazione; sul punto, sono intervenute, comunque, delle modifiche regolamentari nell'autunno del 2012 tanto alla Camera quanto al Senato, che, pur avendo come obiettivi fondamentali quelli del controllo sui livelli di spesa e della imposizione di più rigorose regole di gestione, hanno toccato anche i profili qui esaminati, come rileva, in relazione al Regolamento della Camera F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), Fasc. n. 3/2012, 6, la quale afferma «il contributo è determinato tenendo conto della “consistenza numerica di ciascun gruppo” e non più anche delle esigenze di base comuni» e che, dunque, «nonostante tale ultimo criterio sarà ancora applicato nella determinazione dei locali e delle attrezzature, e di esso si dovrà tenere conto nella ripartizione dei contributi tra le componenti politiche del gruppo misto, la modifica denota la volontà di porre un freno alla frammentazione, poiché la distribuzione dei contributi economici esclusivamente sulla base della consistenza numerica eviterà di avvantaggiare - come è avvenuto sino ad oggi - i gruppi meno numerosi». Per quel che concerne infine i contributi all'editoria di partito (sui cui più recenti sviluppi, cfr. M.R. Allegri, *Il finanziamento pubblico all'editoria e particolarmente ai giornali di partito prima e dopo la riforma del 2012*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, 18/09/2012), l'art. 3 della legge n. 250/1990 e l'art. 153 della legge n. 388/2000 stabiliscono che destinatari possano esserne organi o giornali di forze politiche che abbiano un proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o rappresentanze al Parlamento europeo (o siano espressione di minoranze linguistiche, avendo almeno un rappresentante in un ramo del Parlamento italiano).

<sup>98</sup> La situazione potrebbe mutare qualora fosse approvata anche dal Senato, oltre che dalla Camera, una legge elettorale per l'elezione dei deputati modellata sui contenuti del disegno di legge A.S. n. 1385. I contenuti di quest'ultimo, che introducono previsioni, peraltro sotto vari aspetti discutibili e criticabili, sia in materia di soglie di sbarramento sia in riferimento al premio di maggioranza, spingerebbero, in caso di approvazione in via definitiva, nuovamente verso un'articolazione bipolare della competizione elettorale.

innovazioni capaci di rafforzare in modo rilevante la posizione del Governo nell'ambito dei procedimenti parlamentari. Ciò è avvenuto, peraltro, senza passare per l'introduzione di uno specifico "statuto del Governo in Parlamento", ma principalmente mediante il rafforzamento della posizione della maggioranza parlamentare all'interno delle procedure riguardanti la programmazione dei lavori e l'organizzazione dei tempi della discussione. Mentre al Senato restavano ferme le previsioni che assegnavano al Presidente di assemblea un ruolo molto rilevante e attribuivano alla maggioranza l'ultima parola in tema di definizione del calendario dei lavori e delle modalità di applicazione del contingentamento dei tempi, alla Camera si apportarono alle previsioni regolamentari modifiche molto significative.

Soprattutto sul piano simbolico una certa importanza deve essere senza dubbio riconosciuta all'abbandono del principio dell'approvazione unanime degli strumenti programmatici in Conferenza dei Capigruppo, sostituito dalla regola del necessario raggiungimento del consenso dei Presidenti di gruppi cui aderiscano almeno i tre quarti dei deputati. Ed un rilievo pratico ancora maggiore ha rivestito la parificazione tra gli effetti della programmazione a maggioranza qualificata e quelli della programmazione predisposta dal Presidente di assemblea, che è abilitato, in caso di mancato raggiungimento della succitata maggioranza, a definire calendari dei lavori, efficaci in seguito alla loro semplice comunicazione all'assemblea, dalla cui adozione consegue, per gli argomenti inseriti al loro interno, la possibilità di procedere immediatamente al contingentamento dei tempi della discussione. A proposito del contingentamento dei tempi<sup>99</sup>, si deve, inoltre, rilevare che la sua capacità di garantire l'attuazione dei calendari è stata incrementata dal consolidarsi di prassi che, sollevando, in verità, forti dubbi circa la loro compatibilità con l'art. 72, comma 1, Cost., hanno contribuito a consentire una rilevante compressione, fino al limite del loro totale azzeramento, dei tempi della discussione dei testi in commissione in sede referente<sup>100</sup>.

A fronte del rafforzamento della posizione della maggioranza all'interno delle procedure programmatiche e, conseguentemente, nell'ambito del procedimento legislativo, che dal funzionamento dei procedimenti organizzatori è fortemente condizionato, è tutt'altro che diminuito nelle ultime legislature, come ci si sarebbe potuti aspettare data la più agevole percorribilità del percorso parlamentare delle leggi, il ricorso dei governi alla propria potestà normativa primaria, esercitabile attraverso l'adozione di atti aventi forza di legge. Accanto alla forza di concezioni del potere delle maggioranze incentrate sull'enfaticizzazione dell'"immediatezza" della legittimazione politico-elettorale degli esecutivi e sulla conseguente abilitazione degli stessi a ottenere una

<sup>99</sup> Su norme e prassi in materia di contingentamento dei tempi della discussione, cfr. N. Lupo, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'Atena (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 605 ss.

<sup>100</sup> All'affermazione, in forme diverse nei regolamenti delle due Camere, del principio della preminenza della programmazione dell'assemblea su quelle delle commissioni si è, infatti, aggiunta la tendenza ad interpretare le disposizioni regolamentari sui termini di durata della fase dell'esame dei testi in sede referente come indicativi di termini "massimi", dunque liberamente limitabili. Alla Camera, il cui Regolamento prevede però espressamente che si possa derogare al termine di due mesi solamente ove l'esame in commissione sia stato effettivamente concluso, la ricorrente calendarizzazione per l'esame in aula di progetti di legge con l'apposizione della clausola «ove concluso in commissione» ha prodotto effetti di fortissima sollecitazione nei confronti delle commissioni a concludere i lavori, per consentire l'inizio della discussione in aula nella data fissata nel calendario di assemblea. Su tale prassi e sulla difesa che della stessa è stata fatta dal Presidente della Camera, si vedano G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in AA.VV., *Il Filangieri-Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 72-74 e L. Minervini, *Il ruolo delle commissioni permanenti nella programmazione dei lavori parlamentari. Note sull'applicazione dell'art. 81 del Regolamento della Camera dei deputati*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari, Vol. I, Roma, 2013 (14), pp. 142-144.

riduzione, se ritenuto necessario, a mera formalità del passaggio parlamentare dei testi legislativi, è stata, tra l'altro, anche la scarsa coesione delle maggioranze a spingere, in particolare, i governi verso la sostanziale trasformazione, nelle legislature più recenti, della decretazione d'urgenza in metodo ordinario di legislazione, con ricadute perniciose al livello dei procedimenti parlamentari<sup>101</sup>.

Ciò ha inciso negativamente, in primo luogo, sulla stabilità delle decisioni concernenti la programmazione dei lavori, soggette ad essere continuamente aggiornate, in seguito alla presentazione di sempre nuovi disegni di legge di conversione, per i quali la stessa Costituzione, sul presupposto implicito dell'eccezionalità del ricorso ad atti funzionalizzati ad affrontare "emergenze", predetermina, in sessanta giorni, la durata massima del procedimento. In secondo luogo, proprio l'esigenza di concludere entro il suddetto termine i procedimenti ha reso, in riferimento ai disegni di legge di conversione, particolarmente accentuata la spinta a comprimere i tempi della discussione. Al Senato, consentendolo il Regolamento (il combinato disposto degli artt. 78, comma 5, e 55, comma 5), la via seguita è stata, non infrequentemente, quella dell'applicazione della "ghigliottina"; alla Camera, dove un'ormai risalente interpretazione dell'art. 154 Reg. Cam. esclude la contingentabilità dei disegni di legge di conversione, gli esecutivi hanno fatto, invece, molto spesso ricorso, per porre fine ai dibattiti e far passare testi anche molto diversi da quelli precedentemente discussi in commissione, alla tecnica della presentazione di maxi-emendamenti, sulla cui approvazione viene quasi sempre posta la questione di fiducia<sup>102</sup>. Ed è opportuno, peraltro, ricordare che, nel corso della seduta d'aula del 29 gennaio 2014, il Presidente della Camera, che in diverse altre occasioni aveva "minacciato" il ricorso alla ghigliottina, non espressamente prevista dal Regolamento della Camera, ha fatto applicazione proprio del succitato istituto, aprendo la strada ad una possibile normalizzazione del suo utilizzo anche a Montecitorio.

## ***5.2. Il ruolo dell'opposizione, tra limiti intrinseci delle riforme regolamentari dedicate, persistente "cultura dell'emendamento" e difficile tenuta del sistema delle garanzie del conflitto politico. Alcune riflessioni conclusive a partire dal confronto con l'esperienza britannica***

Per quanto riguarda l'opposizione, le trasformazioni subite dal sistema politico-istituzionale, in conseguenza del cambiamento della legislazione elettorale, hanno mutato significativamente il contesto entro cui le forze ricomprese nella minoranza parlamentare sono chiamate ad operare. Rinviano a quanto in precedenza notato in relazione agli aspetti organizzativi, si può affermare che, dal punto di vista dell'opposizione-funzione, risultava evidente la necessità di ridefinirne il ruolo e le garanzie, una volta abbandonato, a livello di sistema elettorale, un principio proporzionalistico che aveva per decenni rappresentato, con i suoi sviluppi sul piano del diritto

---

<sup>101</sup> In un contesto molto diverso da quello in riferimento al quale Alberto Predieri aveva parlato negli anni '70, a proposito del decreto-legge, di «una sorta di disegno di legge rinforzato ad urgenza garantita» (A. Predieri, *op. cit.*, p. 80), la decretazione d'urgenza continua a rappresentare, ad un livello ancora più elevato, quantitativamente e qualitativamente, che nel passato, uno strumento al cui utilizzo i governi, in ragione della sua versatilità e facilità d'uso, non sanno e non vogliono rinunciare.

<sup>102</sup> Sul fenomeno della sottoposizione al voto delle Camere di maxi-emendamenti e sui suoi profili di criticità, cfr., tra gli altri, L. Cuocolo, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 4753 ss.; E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni cost.*, 2005, p. 807 ss.; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 ss.; G. Piccirilli, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 363 ss.; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, in particolare, pp. 259-314.

parlamentare<sup>103</sup>, la garanzia fondamentale, per quanto implicita, per la posizione delle minoranze di opposizione nel sistema politico-parlamentare italiano.

Nel corso dei primi decenni della storia repubblicana, le garanzie dell'opposizione, radicate, al fondo, nella trama delle norme costituzionali, erano, infatti, sostanzialmente incorporate negli equilibri politico-istituzionali che tutelavano il diritto di tutti i soggetti politici, indistintamente, a concorrere alla determinazione, per via parlamentare, della politica nazionale. Il passaggio al maggioritario, tendendo a riqualificare le Camere come sede di attuazione di indirizzi in buona parte predeterminati a livello elettorale e richiedendo, correlativamente, che tali indirizzi fossero, in una certa misura, "protetti" nel corso del loro cammino parlamentare di traduzione in contenuti di atti giuridicamente vincolanti, mentre conferiva all'alternanza, finalmente possibile, la funzione di essenziale fattore di riequilibrio del sistema, esigeva, sul versante parlamentare, un duplice movimento innovatore: da una parte, risultava necessario arricchire il bagaglio delle opposizioni di strumenti che consentissero di evidenziare il proprio ruolo di forze portatrici di indirizzi politici alternativi a quelli della maggioranza, in vista di una possibile alternanza al Governo; dall'altra, risultava indispensabile ripensare la componente garantistica dello statuto dell'opposizione, concernente il profilo della garanzia dei diritti delle minoranze politiche. In riferimento a tale aspetto, emergeva in primo piano la questione del rapporto tra garanzie politiche e giuridiche (tra le quali si possono distinguere quelle interne da quelle esterne rispetto alla sfera politico-parlamentare) nei confronti dei rischi di "abuso di posizione dominante" ad opera delle maggioranze.

Con riguardo al primo dei versanti appena indicati, toccato da alcune delle principali riforme regolamentari approvate alla fine degli anni '90, si deve fare riferimento, innanzitutto, all'introduzione, nella disciplina della programmazione dei lavori, di riserve di tempi per argomenti proposti dai gruppi di opposizione<sup>104</sup>, ispirata all'esempio britannico degli *opposition days*. Sebbene le relative prescrizioni abbiano ricevuto regolare applicazione e l'innovazione abbia consentito, utilmente, alle opposizioni, che comunque procedono molto spesso in ordine sparso, di "imporre" all'assemblea dibattiti su atti di indirizzo vertenti su tematiche di proprio interesse, l'istituto si è rivelato un'arma spuntata in caso di utilizzo nell'ambito del procedimento legislativo, non essendo garantito l'arrivo in aula dei testi originari. E proprio in riferimento al procedimento legislativo si può rilevare che, se la tendenza a comprimere la fase dell'esame in commissione e/o a sottoporre al voto dell'assemblea testi diversi da quelli discussi in sede referente, hanno in buona parte vanificato le innovazioni che avevano attribuito a minoranze di parlamentari la facoltà di richiedere dati e informazioni al Governo nel corso dell'istruttoria legislativa, non ha sortito effetti rilevanti neanche la riforma, alla Camera, dell'istituto della relazione di minoranza. In relazione a quest'ultima, è stato previsto che sia necessariamente accompagnata da un testo, parzialmente o integralmente, alternativo a quello adottato a maggioranza dalla commissione, testo a cui è riservato un trattamento di favore in sede di votazione degli emendamenti al testo principale. Le ragioni dell'insuccesso dell'istituto così riformato, in buona parte riconducibili, anche in questo caso, al sostanziale fallimento complessivo cui è andato incontro, nei fatti, il tentativo di ridisegnare la fase dell'esame dei testi in commissione attribuendo un ruolo propulsivo alle minoranze, vanno cercate altresì nella oggettiva maggiore onerosità, materiale e politica, della redazione non solo di una relazione, ma anche di un testo alternativo a quello della maggioranza e della realizzazione di quell'opera di

<sup>103</sup> Il riferimento è, in particolare, allo sviluppo, per molti versi compensativo dell'impossibile alternanza al Governo, rappresentato dall'affermazione, attraverso la normativa regolamentare, di un principio di equiordinazione di tutti i gruppi parlamentari, a prescindere dalla collocazione nell'ambito della maggioranza o dell'opposizione.

<sup>104</sup> È proprio all'interno di tali disposizioni, articolate in maniera parzialmente diversa nei regolamenti di Camera e Senato, che il concetto di "opposizione" ha fatto per la prima volta ingresso, in maniera espressa, nel diritto parlamentare italiano.

coordinamento tra i diversi gruppi di opposizione, necessaria al fine di rendere le iniziative politicamente più efficaci<sup>105</sup>.

E non si deve, d'altronde, dimenticare che ha concorso a ridurre l'efficacia di quella appena citata, come di altre innovazioni regolamentari, anche la persistente propensione delle opposizioni a non abbandonare «le antiche abitudini che ammettono tuttora – nonostante l'applicazione delle misure di contingentamento introdotte dal regolamento – la possibilità di presentare e votare un numero molto alto di emendamenti», cosa che «non incentiva le minoranze a selezionare le proposte di modifica dei testi davvero qualificanti per delineare indirizzi politici alternativi rispetto a quelli espressi dai progetti della maggioranza»<sup>106</sup>. Nella prassi delle ultime legislature si registra, infatti, una tendenza generale delle opposizioni a cercare nella presentazione di un elevato numero di emendamenti (e di ordini del giorno) una forma di compensazione, di scarsissimo impatto pratico, rispetto alla condizione generale di estrema debolezza in cui versano.

Risultati non entusiasmanti sono stati anche quelli prodotti da riforme che hanno toccato un altro settore del diritto parlamentare, in relazione al quale la nuova articolazione delle relazioni politico-parlamentari pareva rendere opportune modifiche regolamentari volte a predisporre occasioni per un confronto aperto tra maggioranza (*rectius* Governo) e opposizione. Il riferimento è a innovazioni riguardanti istituti finalizzati all'esercizio della funzione di controllo attraverso gli strumenti del sindacato ispettivo ed, in particolare, all'introduzione, nell'ambito della disciplina delle interrogazioni a risposta immediata, accanto all'ordinario *question time* (che coinvolge i ministri di settore), del c.d. *premier question time*<sup>107</sup>. Si tratta, in sostanza, della possibilità, facendo riferimento alla disciplina contenuta nel Regolamento della Camera, di rivolgere, per due volte all'interno di ciascun calendario, domande al Presidente del Consiglio, che deve, dunque, ritenersi obbligato ad essere presente alle relative sedute. Se già le differenze rispetto al corrispondente istituto britannico, tra cui la mancata previsione in Italia di qualcosa di simile alle *supplementary questions*<sup>108</sup>, rendevano poco adatto il *question time* italiano a promuovere un confronto "in campo aperto" e capace di attrarre l'attenzione anche degli elettori fuori dalle Camere, la mancanza di

<sup>105</sup> Come rilevato da N. Lupo, *Il procedimento legislativo in Assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in AA.VV., *Il Parlamento del bipolarismo*, cit., pp. 137-138.

<sup>106</sup> G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 266.

<sup>107</sup> Bisogna poi ricordare che le "legislature del maggioritario" (il riferimento è, in particolare, alla XIV legislatura) sono state, tra l'altro, contraddistinte da casi di uso distorto di un istituto come quello della commissione d'inchiesta, previsto direttamente dalla Costituzione, all'art. 82, ai fini dell'esercizio di funzioni conoscitive ed ispettive. Il riferimento è ai casi, per così dire, di "inchieste contro l'opposizione", o meglio contro la precedente maggioranza di governo (quelle sull'affare Telekom Serbia e sul c.d. "dossier Mitrokhin"), costituite contro l'opinione dei gruppi di opposizione, allo scopo di indagare su episodi che si affermava avessero visto il coinvolgimento di esponenti delle maggioranze parlamentari operanti nel corso della precedente legislatura. Anche come argine a derive di questo genere nell'utilizzo dello strumento della commissione di inchiesta, è stata avanzata da molti la proposta di introdurre anche da noi, sull'esempio tedesco, le "inchieste di minoranza" (si veda da ultimo A. Pace, *Attualità delle inchieste di minoranza*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2014, in <http://www.osservatorioaic.it/attualit-delle-inchieste-di-minoranza.html>), anche se vi è stato chi, in proposito, ha affermato che una riforma di questo tipo in Italia potrebbe non funzionare, dal momento che «nel caso italiano essa presterebbe probabilmente il fianco ad un uso strumentale dell'inchiesta da parte della minoranza, piuttosto che ad una valorizzazione della funzione ispettiva e del controllo parlamentare» (G. Rivesecchi, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in E. Gianfrancesco-N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 197).

<sup>108</sup> Si tratta, a Westminster, di interrogazioni successive a quella principale, che verte su un argomento molto generale, attraverso le quali vengono posti al ministro o al Primo ministro, quesiti su temi non previamente comunicati all'interrogato. Nel caso del *premier question time*, le interrogazioni principali rivolte al Primo ministro sono a tal punto generiche ("open questions"), da non consentire al suddetto di formarsi alcuna idea circa l'oggetto delle *supplementaries*, tra cui rivestono, naturalmente, particolare importanza quelle rivolte al Capo del Governo dal leader dell'Opposizione.

rimedi giuridici efficaci nei confronti dell'assenteismo dei Presidenti del Consiglio, che hanno disertato la stragrande maggioranza delle sedute del *premier question time*, ha privato la riforma di un'apprezzabile efficacia nell'arricchire lo statuto dell'opposizione. A fronte dell'inadeguatezza delle garanzie "interne" alle Camere a sanzionare le "inadempienze" del Presidente del Consiglio (a nulla sono valsi gli inviti dei Presidenti di assemblea al rispetto delle prescrizioni regolamentari), è stato prospettato, come rimedio possibile, l'utilizzo del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale<sup>109</sup>.

Viene così in rilievo, attraverso le considerazioni appena svolte, il secondo dei profili generali più sopra richiamati, tra quelli in relazione a cui le trasformazioni del sistema politico e dell'atteggiarsi della nostra forma di governo parlamentare hanno reso necessaria una riflessione. Il riferimento è a quello, particolarmente significativo nel quadro di una comparazione con l'ordinamento del Regno Unito, relativo al funzionamento del sistema delle garanzie, politiche e giuridiche, del rispetto del diritto parlamentare, di evidente rilevanza in ordine alla conformazione del ruolo dell'opposizione.

Per quel che concerne le garanzie politiche, come già in precedenza accennato, quelle consustanziali agli equilibri propri della fase proporzionalistica sono entrate in forte sofferenza con il passaggio ad un modello, sotto vari aspetti squilibrato, di democrazia maggioritaria. L'operare del meccanismo dell'alternanza al Governo, come fattore di limitazione dei possibili abusi delle maggioranze, si è accompagnato, infatti, ad una consistente restrizione degli spazi della dimensione collaborativa all'interno della vita parlamentare, dimensione che, di estrema importanza, come si è visto, anche a Westminster, aveva sostanziato, nei decenni proporzionalistici, un'etica del rispetto reciproco tra avversari che, pur in presenza di rilevanti distanze ideologiche, dava corpo, in continuità – si potrebbe dire – con lo "spirito della Costituente", al pilastro politico del sistema delle garanzie del conflitto politico-parlamentare.

L'accordo di fondo tra i principali partiti, di maggioranza e di opposizione, sulle regole non scritte del confronto politico, a proposito della quale si è parlato di «convenzione basata sull'autogaranzia delle forze politiche rispetto alle regole del gioco»<sup>110</sup>, per un verso, contribuiva a rendere nei fatti accettabile la, pur molto discutibile, astensione della Corte costituzionale, dopo la promettente sentenza n. 9/1959, dall'esercizio di un penetrante controllo sul rispetto delle norme costituzionali di diritto parlamentare; per un altro, rendeva relativamente agevole il compito di Presidenti di assemblea che, soprattutto a partire dagli anni '70 e per circa un ventennio, hanno esercitato le proprie funzioni costruendosi un'autorevolezza fondata, oltre che sulle indubbie qualità delle persone che hanno rivestito le cariche presidenziali, proprio sulla forza del succitato accordo.

L'autorevolezza dei Presidenti delle Camere italiane si era fondata, dunque, su presupposti non coincidenti con quelli, fortemente radicati nella lunga durata della storia di un Parlamento plurisecolare, alla base della "neutralità" afferente alla concezione "magistratuale" della *speakership* britannica ed alla definizione dello *Speaker* come "giudice" del diritto parlamentare<sup>111</sup>. Aveva giocato un ruolo rilevante, ai fini della costruzione, nel nostro Paese, della fiducia nell'imparziale esercizio dei loro poteri, la forza degli equilibri interni ad un sistema politico

<sup>109</sup> G. Rivosecchi, *Quali rimedi all'inattuazione del «Premier question time»? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, n. 4/2004, p. 811 ss.

<sup>110</sup> Così M. Manetti, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV., *Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale. Parma 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, p. 5.

<sup>111</sup> L'espressione "magistrato dell'assemblea" a proposito dello Speaker britannico è stata adoperata, come noto, da Alessandro Torre nella sua monografia sui Presidenti di assemblea parlamentare (A. Torre, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000).

costituito da partiti forti e socialmente radicati, molto distanti dai fluidi schieramenti politici di epoca pre-fascista. Equilibri che, per una fase abbastanza lunga e in maniera particolarmente accentuata nel primo decennio successivo all'adozione dei Regolamenti del 1971 (quello della c.d. "centralità del Parlamento), avevano consentito ai Presidenti di prendere le distanze da un ruolo di garanti dell'attuazione dell'indirizzo politico maggioritario per consolidarsi nel ruolo di custodi rispettati del Regolamento, svolto attraverso l'esercizio dei decisivi poteri di interpretazione ed applicazione, inappellabile, del diritto parlamentare.

Venuti meno i presupposti che sono stati appena sinteticamente descritti e cresciuto sensibilmente il livello di politicità sia dei compiti attribuiti ai Presidenti di assemblea<sup>112</sup>, sia, complessivamente, della loro figura, investita dalle conseguenze dell'instaurarsi, nelle legislature del maggioritario, della prassi di scegliere entrambi i Presidenti tra esponenti della maggioranza (spesso leader di partiti della stessa), la tenuta del versante endo-parlamentare delle garanzie giuridiche del conflitto politico, incardinato proprio sul ruolo dei Presidenti, ha cominciato ad essere sottoposto a crescenti pressioni. Proprio in una fase in cui il rafforzamento della posizione delle maggioranze all'interno del sistema politico-istituzionale avrebbe richiesto un corrispondente rafforzamento dei poteri di garanzia, l'immagine di imparzialità dei Presidenti delle Camere è andata appannandosi, cosa che ha reso molto più arduo che in passato ai suddetti l'esercizio della loro funzione di custodi del Regolamento e della stessa Costituzione, nelle parti in cui introduce direttamente norme di diritto parlamentare.

I Presidenti devono, invero, oggi esercitare la funzione da ultimo citata in un contesto in cui non ci si è limitati a valorizzare e tutelare meglio che in precedenza l'esigenza di limitare la forza dei poteri interdittivi esercitabili dalle opposizioni, ferma, però, la garanzia di procedimenti decisionali aperti alla partecipazione ed al contributo di queste ultime e, più in generale, dei diversi attori politico-parlamentari. Gli organi di vertice delle Camere sono invece chiamati a fare i conti con Governi e maggioranze che tendono a manifestare con forza un interesse a che sia assicurato un passaggio parlamentare agevole alle proprie iniziative, anche al prezzo di notevoli sacrifici per le ragioni della discussione e dell'approfondimento delle tematiche trattate, ragioni di cui soprattutto la riforma dell'istruttoria legislativa alla Camera aveva mirato a rinnovare gli strumenti di attuazione. Le suddette iniziative tendono, infatti, ad essere presentate all'opinione pubblica, di norma con grande enfasi mediatica, non come punti di partenza, senza dubbio molto rilevanti, di processi che conoscono, però, nell'esame e nella discussione parlamentari momenti fondamentali e sostanzialmente decisivi del percorso che conduce all'adozione delle decisioni finali, bensì, per così dire, come "prodotti pre-confezionati", da trasformare al più presto in atti normativi o, molto frequentemente, da consolidare, per così dire, nella loro normatività, trattandosi di disegni di legge di conversione di decreti-legge.

In quest'ottica, sui Presidenti di assemblea si fa avvertire forte la pressione a riempire gli spazi lasciati liberi dal diretto esercizio di poteri nella disponibilità delle maggioranze con interpretazioni delle previsioni regolamentari tali da facilitare il più possibile il cammino dei testi alla cui approvazione la maggioranza è interessata, comprimendo molto spesso gli spazi dell'esame e del dibattito parlamentari. Risulta tutt'altro che facile, a fronte di ciò, per i Presidenti svolgere la loro funzione istituzionale di tutelare, attraverso l'esercizio delle proprie funzioni, accanto,

---

<sup>112</sup> I Presidenti delle Camere diventati sempre più, soprattutto alla Camera, attori fondamentali dei delicatissimi procedimenti organizzatori (dei lavori e dei tempi), oltre che di quello legislativo. Basti ricordare, sul primo versante, i poteri in materia di definizione di programmi e calendari e di determinazione delle modalità applicative del contingentamento dei tempi (e delle eccezioni previste dal Regolamento della Camera alla sua applicabilità); sul secondo versante, tra l'altro, i rilevanti poteri di selezione degli emendamenti da sottoporre al voto ed alle scelte incidenti sull'applicabilità o meno dello scrutinio segreto alle votazioni cui l'aula è chiamata a procedere.



senz'altro, alle ragioni dell'efficiente funzionamento delle procedure parlamentari, le stesse condizioni di legittimazione dei processi decisionali e dei loro esiti, che poggiano proprio sul rispetto rigoroso del diritto parlamentare, a garanzia, in primo luogo, per quanto non solo, dei diritti delle opposizioni (e di tutte le minoranze politico-parlamentari). Si sono così potuti consolidare prassi e orientamenti interpretativi capaci talvolta di veicolare, e trasmettere di legislatura in legislatura, in adesione alla logica perversa dell'«inseguimento del precedente peggiore»<sup>113</sup>, vere e proprie violazioni di prescrizioni costituzionali, come quelle, a cui si è avuto modo di accennare in precedenza, relative all'art. 72, comma 1, Cost. sull'obbligo di previo esame dei disegni di legge in commissione.

Non può, dunque, che essere accolto con grande favore il fatto che, dopo decenni di reticenze ad esercitare un controllo penetrante sul rispetto delle norme costituzionali che dettano regole in materia di procedimento legislativo<sup>114</sup>, la Corte costituzionale, soprattutto con le sentt. nn. 22/2012 e 32/2014<sup>115</sup>, pronunciate in materia di procedimento di conversione dei decreti-legge, pare aver aperto la via ad un suo sindacato più rigoroso, per quanto certo non agevole, sui vizi procedurali degli atti legislativi e, in questo modo, ad una valorizzazione delle garanzie giuridiche «esterne» del conflitto politico, il cui funzionamento è in grado di concorrere a realizzare le condizioni per un corretto ed equilibrato svolgimento delle relazioni maggioranza-opposizione. E si può, a tal proposito, ritenere che anche un ampliamento delle vie di accesso alla Corte costituzionale, attraverso l'introduzione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari, potrebbe svolgere un ruolo positivo al fine di assicurare il pieno rispetto del principio di legalità costituzionale in Parlamento e, perciò, la piena legittimazione democratica (e non puramente maggioritaria) dei prodotti dell'attività parlamentare<sup>116</sup>.

Ciò detto, paiono risultare, altresì, indispensabili significative modifiche ai regolamenti parlamentari, solo molto parzialmente adeguati al nuovo contesto maggioritario<sup>117</sup>, ed, al contempo, la ricostruzione di un sistema di garanzie politiche del conflitto, che consenta al rapporto

<sup>113</sup> L'espressione ed il concetto cui si riferisce sono stati adoperati in una pluralità di scritti da Nicola Lupo, al fine di porre in evidenza una tendenza, particolarmente evidente, nelle legislature del maggioritario, a perpetuare lungo il tempo interpretazioni e prassi discutibili attraverso il richiamo a precedenti decisioni altrettanto discutibili.

<sup>114</sup> Cfr. in tema N. Lupo, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale. Parma 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, p. 141 ss.

<sup>115</sup> Sulla sentenza n. 22/2012 cfr. M. Manetti, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti-legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 492 ss. e V. Marcenò, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012. Sulla sentenza n. 32/2014, cfr. G. Filippetta, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 03/07/2014 e G. Piccirilli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.*, n. 2/2014, p. 396 ss.

<sup>116</sup> Cfr., però, G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., p. 305 che esprime perplessità circa l'opportunità di procedere a forme di giurisdizionalizzazione del conflitto politico quali quelle implicate da una chiamata in causa della Corte costituzionale, affermando che «l'opzione adottata nel nostro sistema ha comunque consentito alla Corte costituzionale di intervenire sui profili politicamente più controversi della legislazione in seconda battuta ed una volta raffreddata la battaglia parlamentare, in prevalenza sulla base dei dubbi di costituzionalità formulati dall'autorità giudiziaria» e aggiungendo che «considerata la prova complessivamente positiva data dalle attuali forme del sindacato di costituzionalità, l'anticipazione dell'intervento della Corte attraverso l'introduzione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari [...] avrebbe probabilmente lo svantaggio di spiazzare l'intero sistema delle garanzie «politiche» oggi in campo e di esporre direttamente la Consulta alle fortissime tensioni espresse dal conflitto interpartitico».

<sup>117</sup> Come rilevato da N. Lupo, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 2087.

maggioranza-opposizione di emanciparsi dalla presa di concezioni anguste e “muscolari” del principio maggioritario.

Ci sembra emergere, in altri termini, in primo luogo, la necessità di un organico intervento riformatore sui regolamenti delle Camere, finalizzato a rendere il loro impianto capace di fornire una cornice normativa adeguata a relazioni politico-parlamentari nell'ambito delle quali le ragioni della maggioranza possano senz'altro prevalere, ma in forme più chiaramente regolamentate (e delimitate) di quelle che hanno sinora fatto leva sul consolidarsi di discutibili interpretazioni presidenziali e tali da tenere nel dovuto conto, come coesenziali alla natura stessa dell'istituzione Parlamento, le ragioni dell'apertura dei procedimenti decisionali parlamentari alla partecipazione ed al contributo delle opposizioni, pur nella distinzione dei ruoli<sup>118</sup>.

In secondo luogo, si rivela molto forte l'esigenza, come si è già detto, di una rivitalizzazione, oltre che delle garanzie giuridiche, delle garanzie politiche, da ricostruirsi in forme chiaramente differenti da quelle proprie della fase proporzionalistica, ma in grado di ricostruire le basi di una dialettica democratica che non si esaurisca in mera competizione per la conquista del potere tra soggetti che tendono, come è avvenuto nel ventennio appena concluso, a delegittimarsi vicendevolmente davanti all'opinione pubblica. Soltanto, infatti, riconferendo sostanza ad un modo di intendere l'attività politica che, nello spirito della democrazia pluralistica disegnata dalla Costituzione, integri, nelle regole, come anche nei concreti comportamenti dei soggetti politico-parlamentari, un'idea di democrazia che non si risolva nel principio maggioritario, potrebbe raggiungersi l'obiettivo di rimettere in asse un sistema politico-istituzionale fortemente squilibrato a vantaggio delle istanze decisionistiche. E tale finalità potrebbe, in questo modo, essere raggiunta senza scaricare totalmente sull'organo di giustizia costituzionale l'onere di incanalare le relazioni politico-parlamentari entro i binari del rispetto delle prescrizioni costituzionali e contribuendo anche a rendere più agevole il compito dei Presidenti di assemblea.

È quasi poi inutile aggiungere che, in vista di un riassetto delle garanzie politiche del conflitto politico-parlamentare, deve riconoscersi estrema rilevanza ad una, certo non facile, ricostruzione del ruolo dei partiti politici come attori capaci di svolgere efficacemente una funzione, assegnata agli stessi dall'art. 49 Cost., di raccordo tra sfera sociale e sfera istituzionale, senza, dunque, appiattirsi solamente sulla seconda. A ciò dovrebbero, tra l'altro, auspicabilmente, contribuire la valorizzazione di istituti di partecipazione democratica interna ai partiti e l'adozione di sistemi elettorali che, superati i limiti di sistemi come quello disegnato dal c.d. “Porcellum” e dal disegno di legge c.d. “Italicum”, fortemente riduttivi del grado di rappresentatività del Parlamento, rafforzino sostanzialmente la posizione di quest'ultimo nel sistema e, al suo interno, *in primis* delle opposizioni, le quali, non possono contare, a differenza del Governo, sul “supplemento di legittimazione” conferito, in caso di (persistente) ricorso a sistemi elettorali di impostazione maggioritaria, dal richiamo ad un asseritamente diretto mandato popolare a governare.

Se una riqualificazione del ruolo del Parlamento attraverso un rinnovamento dei soggetti e delle pratiche sostanzianti le relazioni politico-parlamentari avrebbe, come si è appena detto, specifiche ricadute positive sul ruolo dell'opposizione, al versante del rapporto Camere-cittadini si

---

<sup>118</sup> Molto opportunamente N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in S. Fabbrini-V. Lippolis-G.M. Salerno, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide, Il Filangieri-Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 133-134, afferma che «quello che pare necessario, a tutela dei valori fondamentali del sistema e della stessa legittimazione della decisione normativa che ne costituisce il frutto, è che il procedimento si svolga assicurando forme adeguate di partecipazione delle forze politiche presenti in Parlamento, e quindi anche delle minoranze (che, pur non condividendo quella decisione, devono ritenersi vincolate a rispettarla), e, al tempo stesso, strumenti idonei a garantire l'enucleazione del principio di responsabilità politica, su cui, a maggior ragione in un sistema maggioritario, si fonda la democrazia (e la possibilità di un'alternanza tra le forze politiche al governo del paese)».

salda, ponendosi in continuità con esso, quello concernente il funzionamento delle Camere. Se si tiene presente quanto in precedenza si è avuto modo di dire a proposito del sistema britannico, oggetto, insieme all'italiano, della comparazione condotta in questo lavoro, emerge come, anche in riferimento alla democrazia maggioritaria per antonomasia, nella quale la relazione Governo-Opposizione ufficiale pare tendere, almeno ad un primo sguardo, ad assorbire quasi integralmente, nella sua pura dinamica contrappositiva, le istanze del pluralismo politico-parlamentare, tale raffigurazione, mai in verità pienamente corrispondente al vero, lo sia oggi ancor meno. Soprattutto in seguito a riforme, più o meno recenti, che hanno arricchito le sedi e gli istituti per lo svolgimento del controllo parlamentare sull'azione del Governo e di dibattiti promossi da soggetti diversi dall'Opposizione<sup>119</sup>, è adesso, ancor più che in passato, riscontrabile a Westminster un'articolata ricchezza di strumenti e logiche<sup>120</sup>. Una ricchezza che, nel rafforzare il Parlamento complessivamente considerato, rafforza indirettamente anche l'opposizione parlamentare ed il suo ruolo nel sistema.

L'opposizione, infatti, in un Parlamento ricco di opportunità per l'esercizio del controllo sul Governo e di spazi adeguati per il confronto tra le diverse posizioni presenti al suo interno, non può che vedere incrementate, quantitativamente e qualitativamente, anche le possibilità per svolgere le proprie "classiche" funzioni di critica e controproposta, senza che il loro esercizio si esaurisca in una sorta di contro-monologo parlamentare, in attesa delle successive elezioni, ma che, adempiute attraverso una pluralità di forme differenziate e sulla scorta dei dati e delle informazioni raccolti mediante i diversi canali offerti dalle procedure parlamentari, vedono potenziate la loro incisività. Quanto appena rilevato vale, naturalmente, con riguardo al sistema britannico così come con riguardo a quello italiano (e ad ogni altro sistema democratico-parlamentare), se è vero che, come è stato condivisibilmente rilevato, «del funzionamento a pieno regime di tutta la "macchina" parlamentare ha bisogno l'opposizione per poter esplicitare efficacemente il proprio ruolo di critica e controproposta, ma anche la stessa maggioranza e il Governo da essa sostenuto, per far valere sino in fondo quella responsabilità di *government by explanation* in cui consiste forse la principale ragione d'essere della forma di governo parlamentare»<sup>121</sup>. E, d'altronde, si può affermare che la sussistenza di una relazione, per così dire, di reciproca funzionalità tra svolgimento efficace dei più tipici compiti di critica e contro-proposta dell'opposizione e piena efficienza, da una parte, della macchina parlamentare, secondo una pluralità di logiche differenti (non coincidenti, dunque, con la mera logica contrappositiva), e, dall'altra, del sistema delle garanzie, politiche e giuridiche, del conflitto politico, sia forse l'acquisizione fondamentale, per quanto certo non originale, del complessivo percorso analitico seguito nell'ambito del presente lavoro.

---

<sup>119</sup> Il riferimento è, tra l'altro, all'istituzione, a partire dal 1979, di un sistema di commissioni della Camera dei Comuni specializzate nell'esercizio della funzione di controllo (i *departmental select committees*, composti da *back-benchers*), alla valorizzazione di forme di esercizio della funzione di controllo strettamente connesse con il procedimento legislativo (si tratta delle procedure attraverso cui si svolgono *pre-legislative* e *post-legislative scrutiny*), all'istituzione, nel 2010 presso la Camera dei Comuni, di un *Backbench Business Committee*, composto da *back-benchers*, competente per la determinazione dei temi da discutere nei 35 giorni dedicati al *back-bench business* e al rinnovato ruolo acquisito, dopo la riforma della sua composizione, dalla Camera dei Lord.

<sup>120</sup> Cfr. F. Rosa, "Così lontani così vicini". *Opposizione e controllo parlamentare sul Governo in Italia e nel Regno Unito*, relazione svolta al workshop su "L'opposizione parlamentare: Regno Unito e Italia a confronto", svoltosi a Roma il 16 maggio 2014, presso il Centro di Studi sul Parlamento (Luiss "Guido Carli"), la quale, soffermandosi sul rapporto tra funzione di controllo e ruolo dell'opposizione, classifica gli strumenti del controllo secondo una tripartizione tra divisioni e corrispettive logiche prevalenti in riferimento all'utilizzo degli strumenti: la divisione maggioranza (Governo)/opposizione, cui corrisponde la logica partisan o oppositoria; la divisione *front-benchers/back-benchers*, cui corrisponde la logica intrapartitica; la divisione Parlamento/Governo, cui corrisponde la logica bipartisan.

<sup>121</sup> G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 306.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza  
dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche  
"Vittorio Bachelet"

**Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare**

ISSN 2038-3711