

Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali

Andrea Antonuzzo

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La «cecità» della Costituzione del 1948 e dei regolamenti parlamentari del 1971 rispetto all'opposizione parlamentare e l'evoluzione di quest'ultima nell'esperienza costituzionale, parlamentare e politica italiana – 3. La ricerca di uno statuto dell'opposizione parlamentare e la riflessione teorica sul ruolo dell'opposizione in una democrazia pluralista maggioritaria – 4. Lo «statuto delle opposizioni» nell'attuale riforma costituzionale e nei precedenti progetti di riforma della Parte seconda della Costituzione – 5. Le prospettive di attuazione dell'art. 64, secondo comma, Cost.: un percorso in salita – 5.1. *Statuto «dell'opposizione» e statuto «delle opposizioni». L'ambito soggettivo di applicazione dello statuto e il ruolo della nuova legge elettorale della Camera* – 5.2. *Lo statuto dell'opposizione nel progetto di riforma del regolamento della Camera elaborato dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente della Camera (cd. "riforma Boldrini")* – 5.3. *La configurabilità di un'opposizione parlamentare nel nuovo Senato, tra pluralità dei cleavages, modelli di organizzazione interna e l'enigma del sistema di elezione dei senatori* – 5.4. *Il giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato* – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Tra le pieghe del disegno di legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»¹, emerge una disposizione i cui contenuti hanno a lungo alimentato la riflessione scientifica e i processi di riforma costituzionale avviati nelle legislature successive alla «svolta maggioritaria» del sistema politico-istituzionale italiano. L'art. 6 del disegno di legge di revisione costituzionale, nel modificare l'art. 64 della Costituzione, inserisce, dopo il primo comma, relativo all'autonomia regolamentare delle due Camere, una nuova disposizione ai sensi della quale «*i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni*».

Attraverso tale disposizione fa il suo ingresso, all'interno del testo costituzionale, la nozione giuridica di «statuto» dell'opposizione politico-parlamentare, oggetto, da

¹ Cfr. G.U. Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016. Il ddl costituzionale è stato approvato in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti, dal Senato (A.S. 1429-D) nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera dei deputati (A.C. 2613-D) nella seduta del 12 aprile 2016.

almeno un ventennio, di intensi dibattiti sia nell'ambito della dottrina costituzionalistica e politologica italiana, sia all'interno delle aule parlamentari². Essa, tuttavia, nel rinviare *tout court* ai regolamenti parlamentari la concreta determinazione dei diritti delle minoranze parlamentari e, soprattutto, dello statuto delle opposizioni alla Camera, assume, anche nel contesto complessivo della riforma costituzionale, una valenza tutt'altro che risolutiva rispetto all'annoso problema dello statuto dell'opposizione nell'assetto costituzionale e parlamentare italiano. Tale norma, invero, apre la porta a molteplici possibili scenari, l'effettiva realizzazione dei quali dipenderà dal grado di serietà con cui verrà affrontata, in caso di entrata in vigore della riforma, la questione della sua attuazione a livello sub-costituzionale.

Ragionando in prospettiva e considerando gli effetti sistemici determinati dal congiunto operare della norma in esame con le altre disposizioni della riforma costituzionale, l'attuazione di tale disposizione a livello sub-costituzionale, all'indomani dell'eventuale entrata in vigore della riforma, potrà, con ogni probabilità, alcuni problemi di rilievo tutt'altro che secondario.

In primo luogo, il problema della delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione dello statuto, laddove la riforma costituzionale, identificando i destinatari di quest'ultimo nelle «opposizioni», sembra presupporre una configurazione plurale e politicamente non omogenea ed unitaria dell'opposizione parlamentare.

In secondo luogo, il problema del contenuto materiale che tale statuto dovrà assumere in sede regolamentare, stante l'assenza, come si è già accennato, di indicazioni di rilievo in materia nel testo del disegno di legge costituzionale.

In terzo luogo, il problema del rapporto tra statuto delle opposizioni e superamento del bicameralismo paritario, riconducibile, in sostanza, alla questione relativa al paradigma rappresentativo che si consoliderà nel nuovo Senato e agli effetti che la dialettica tra il nuovo *cleavage* territoriale-istituzionale e il più tradizionale *cleavage* politico-partitico potrebbe determinare sulla configurazione o meno di un'opposizione politico-parlamentare anche all'interno della Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

In quarto ed ultimo luogo, il problema del rapporto tra la tutela giuridica delle opposizioni e le prospettive di evoluzione del nostro sistema di giustizia costituzionale, in particolare alla luce del nuovo giudizio preventivo di

² Sullo statuto dell'opposizione, in particolare dopo la trasformazione in senso maggioritario del sistema politico e delle dinamiche della forma di governo parlamentare, cfr. A. RINELLA, *Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 1999; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, Nocchioli, 2001; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, Cedam, 2004; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005; V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura Editrice, 2006; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013.

costituzionalità disciplinato all'art. 13 del ddl costituzionale, attivabile da minoranze parlamentari qualificate in riferimento alle leggi elettorali di Camera e Senato.

2. La «cecità» della Costituzione del 1948 e dei regolamenti parlamentari del 1971 rispetto all'opposizione parlamentare e l'evoluzione di quest'ultima nell'esperienza costituzionale, parlamentare e politica italiana

Prima di analizzare più nello specifico le problematiche sinteticamente delineate in chiusura del paragrafo precedente, appare opportuno richiamare i principali caratteri che contraddistinguono il paradigma oppositorio sotteso alla Costituzione repubblicana e le linee direttrici lungo le quali questi si sono successivamente sviluppati nell'esperienza politico-parlamentare italiana. La Costituzione del 1948 risulta priva di riferimenti espliciti all'opposizione parlamentare, tanto nella sua dimensione soggettivo-funzionale quanto in quella oggettivo-organizzativa³. Essa non enuncia, cioè, un principio volto a differenziare lo *status* giuridico dei gruppi parlamentari sulla base della loro collocazione politica rispetto al Governo, così come non differenzia lo *status* dei singoli parlamentari in ragione della loro appartenenza a gruppi di maggioranza o di opposizione. La nostra Carta costituzionale risulta sprovvista, pertanto, di uno statuto dell'opposizione politico-parlamentare, inteso – quantomeno nel senso classico con il quale l'espressione si è consolidata, nel dibattito costituzionalistico e politologico, in riferimento ad esperienze paradigmatiche come, ad esempio, quella del Regno Unito⁴ – come quel complesso di «norme organiche

³ Sulla distinzione tra profilo funzionale e organizzativo dell'opposizione, si vedano, G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione parlamentare nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, in particolare p. 30 ss.; ID., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1980, vol. XXX, p. 532 ss.; A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 29 ss. Sul problema del contenuto materiale della funzione oppositoria, come mero «dissenso», come «limite» all'operato della maggioranza di governo, o come «alternativa» politico-programmatica, cfr. L. BASSO, *Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 380 ss.; G. DE VERGOTTINI, *La forma de gobierno de oposición garantizada*, in «Revista de estudios políticos», 9, 1979; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 92 ss. Sull'istituzionalizzazione dell'opposizione, cfr. A. RINELLA, *Lo «Statuto costituzionale» dell'opposizione parlamentare*, cit., p. 63, per il quale essa identifica quel «processo attraverso il quale l'opposizione diviene parte degli elementi qualificanti della costituzione materiale di un certo ordinamento», configurandosi, come ha sottolineato G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 533, come «parte integrante e permanente delle soluzioni organizzative inserite in costituzione».

⁴ Per un quadro della letteratura giuridica anglosassone sul ruolo dell'opposizione e sul suo statuto, inteso come elemento caratteristico del «modello Westminster», si vedano A.S. FOORD, *His Majesty's Opposition, 1714-1820*, Oxford, Clarendon, 1964; A. POTTER, *Great Britain: Opposition with a Capital "O"*, in R. DAHL (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven and London, Yale University Press, 1966; T.A. HOCKIN, *The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: three Historical Paradigms*, in «Parliamentary Affairs», 1971-72, p. 51 ss.; R.M. PUNNETT, *Her Majesty's Shadow Government: Its Evolution and Modern Role*, in V. HERMAN, J.E. ALT, *Cabinet Studies: a Reader*, London and Basingstoke, 1975, p. 152 ss.; N. JOHNSON, *Opposition in the British Political System*, in «Government and Opposition», 32, 1997; R. BRAZIER, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1999. Tra la dottrina italiana che si è occupata dell'opposizione nel Regno Unito, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet»*, cit., *passim*; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p.

volte a disciplinare la posizione, il ruolo, le funzioni e le garanzie dell'opposizione (o delle opposizioni) parlamentare»⁵.

La presenza, all'interno della Costituzione, di norme – da quelle relative alla forma di Stato e di governo, a quelle concernenti la rappresentanza politica e il ruolo dei partiti nel sistema politico-istituzionale⁶ – pur idonee a garantire, in via di principio, l'esistenza e la possibilità di esercizio della funzione oppositoria quale elemento indefettibile di un regime democratico-pluralista⁷, ha convissuto, tuttavia, con una «cecità» di fondo del nostro ordinamento costituzionale rispetto ad una più incisiva razionalizzazione giuridica dei diritti e delle prerogative dell'opposizione quale componente minoritaria della rappresentanza parlamentare, funzionalmente qualificata e soggettivamente distinta rispetto alla maggioranza, stabilmente contrapposta al Governo e al suo indirizzo politico, sia nell'organizzazione del Parlamento, sia nella disciplina delle sue procedure⁸.

35 ss; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 49 ss; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012; P.L. PETRILLO, *Controllare è governare. Suggestioni costituzionali britanniche sulle «forme di opposizione» in Italia*, Torino, Giappichelli, 2013; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare*, cit., passim; ID., *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia*, in «Amministrazione in cammino», 1, 2014.

⁵ A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., p. 71. Nello stesso senso, cfr. M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 93; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 204; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 220. Parzialmente in contrasto con questa ricostruzione, P. CARETTI, *Profili costituzionali del rapporto fra esecutivo, maggioranza e opposizione a livello statale e regionale*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 3-4 marzo 2005, Pisa, Edizioni Plus, 2006, p. 197 ss. Per M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 130, l'assenza di uno statuto costituzionale dell'opposizione deriva, soprattutto, dalla «preoccupazione di tenere unita un'assemblea sottoposta a potenti spinte centrifughe».

⁶ Dall'analisi sistematica degli artt. 1, 49, 64, 67 e 94 Cost. emerge un fondamento costituzionale dell'opposizione intesa come funzione, in particolare nell'intreccio tra principio pluralistico e principio democratico, in virtù del quale, come sostenuto da P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 67, da un lato, «il principio pluralistico presuppone una visione della società fondata sulla positività e sull'ineliminabilità del conflitto», dall'altro lato, il principio democratico «richiede la stabilizzazione del patto costituente sull'obiettivo di creare un'effettiva e diffusa condizione partecipativa».

⁷ Ad avviso di S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 39, le numerose disposizioni costituzionali concernenti «l'individuazione e il riconoscimento [...] dei partiti e dei gruppi parlamentari, la predisposizione di criteri volti a rappresentare le minoranze in organi rappresentativi e nelle loro articolazioni, l'elevamento del *quorum* funzionale per l'adozione di certe rilevanti decisioni, l'imputazione a quote minoritarie di autonomi poteri di iniziativa e di proposta, o la possibilità loro riconosciuta di avanzare richieste proceduralmente vincolanti», sarebbero «direttamente utilizzabili o perlomeno in varia misura rilevanti per l'esercizio dell'attività oppositoria». Per A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, cit., p. 11, se, da un lato, «la nostra Costituzione pone solo poche ed insufficienti norme per razionalizzare e proteggere direttamente il ruolo e la funzione dell'opposizione, è anche vero che dal complesso sistema delle libertà, delle norme programmatiche nonché dalle conseguenti regole organizzative emerge un quadro di società aperta nella quale la funzione di opposizione [...] non può che essere garantita per lo svolgimento di ogni funzione di direzione politica dello Stato».

⁸ Si individuano invece, nel testo costituzionale, più generici strumenti di tutela e garanzia delle minoranze parlamentari e di temperamento del principio maggioritario quale regola generale della

Le contingenze storico-politiche che hanno segnato la configurazione dell'assetto politico-costituzionale repubblicano hanno orientato le forze politiche in Assemblea costituente ad optare non soltanto per una debole razionalizzazione della forma di governo parlamentare⁹, ma anche per una debole strutturazione dello statuto costituzionale dei partiti, a fronte di un ruolo predominante di questi ultimi quali colonne portanti del sistema politico-istituzionale¹⁰. L'assetto costituzionale della forma di governo italiana si è dunque caratterizzato per un'elevata flessibilità, rispondente alla precisa scelta di rimettere alle dinamiche del sistema dei partiti e alla capacità di questi di fungere, attraverso i gruppi parlamentari, da fattori di riequilibrio del sistema politico-istituzionale, il concreto funzionamento della forma di governo parlamentare¹¹. Dal punto di vista della definizione del paradigma oppositorio

formazione della volontà del collegio parlamentare. Sulla tutela costituzionale delle minoranze politico-parlamentari, cfr. G. DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione. Al lume della dottrina sul principio maggioritario*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1951, p. 283 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1960, in particolare p. 652 ss.; A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1986, p. 1 ss.

⁹ Sulla scelta dell'Assemblea costituente di optare per una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione, lasciando inattuato l'ordine del giorno Perassi approvato in Seconda Sottocommissione, cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in «Quaderni costituzionali», 1981; G. MOSCHELLA, *Alcune riflessioni in tema di rappresentanza politica e razionalizzazione della forma di governo nella teoria costituzionale italiana*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 659 ss.; E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 122. Seminario 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 59 ss.; R. CHERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 1, 2009; S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011. Sulla razionalizzazione delle forme di governo, cfr. B. MIRKINE GUETZEVICH, *L'échec du parlementarisme rationalisé*, in «Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle», 4, 1954, p. 97 ss.; P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988; G. LOMBARDI, *Modelli di governo parlamentare razionalizzato. Riflessioni introduttive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo, cit.*, p. 329 ss.

¹⁰ Sul ruolo dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale italiano, si vedano, in particolare, C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 215 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 1997, p. 113 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 66 ss.; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», vol. X, Torino, Giappichelli, 1995, p. 705 ss.; E. ROSSI, *I partiti politici*, Roma-Bari, Laterza, 2007; 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*, Firenze, Passigli Editori, 2009, p. 8 ss.; S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013.

¹¹ Su questo punto, cfr. L. ELIA, *Legittimazione e potere*, in «Holding», 9, 1982, p. 9, per il quale «nessun'altra forma di governo "rinvia" più di questa alle strutture e al funzionamento del sistema dei partiti, registrandone le variazioni anche più modeste». Lo stesso autore, peraltro, nel noto contributo L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1970, fonda la sua sub-classificazione delle varie tipologie di governo parlamentare sulla rilevanza fondamentale dell'assetto del sistema partitico, il quale «se si stabilizza, diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica, in quanto entra nel sistema "presupposto" dalle norme costituzionali». G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in «Quaderni

desumibile dal testo costituzionale, la presenza di "zone d'ombra" e di formule normative interpretabili tanto in chiave dialettico-conflittuale quanto in chiave integrativo-partecipativa – quale, ad esempio, la nozione di «politica nazionale» di cui all'art. 49 Cost.¹² – ha contribuito a configurare l'opposizione politico-parlamentare come istituto «a fattispecie aperta»¹³.

Tale paradigma è stato in grado di adeguarsi sia, nella prima fase della storia repubblicana, ad una dinamica compromissoria, consociativa e proporzionalista – in virtù della quale la dialettica tra maggioranza e opposizione tendeva a raggiungere la massima intensità in sede di determinazione della compagine governativa e della maggioranza, per poi affievolirsi, fin quasi ad annullarsi del tutto, nell'attività legislativa e in quella di controllo parlamentare – sia, in seguito alla riforma elettorale del 1993, al crollo del primo sistema dei partiti ed alla trasformazione in senso maggioritario e bipolare del funzionamento della forma di governo parlamentare, ad una dinamica competitiva, conflittuale e maggioritaria¹⁴.

costituzionali», 3, 1994, p. 355 ss., ha identificato il peccato originale del funzionamento della forma di governo italiana nella previsione di «istituzioni deboli e partiti politici forti in un sistema di governo che avrebbe dovuto funzionare derivando la sua forza da un'autorità che veniva dall'esterno, dai partiti».

¹² Sulle diverse ricostruzioni della nozione di «politica nazionale» emerse in dottrina, cfr. G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, p. 22; G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 981 ss. Sulla distinzione tra «politica nazionale» (art. 49) e «indirizzo politico» (art. 95), cfr. S. MERLINI, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in AA.VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, p. 439 ss.; M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in www.costituzionalismo.it, 2, 2008, p. 3; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 219, il quale definisce la politica nazionale come «arena comunicativo-deliberativa del pluralismo politico».

¹³ M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 131, la quale ha anche parlato (p. 98) di una «tradizionale assenza nel nostro ordinamento [...] di una cultura dell'opposizione come istituzione della democrazia». Anche sull'unico istituto, tipico di una forma di governo parlamentare, idoneo ad identificare una divisione politico-istituzionale tra maggioranza e opposizione, ossia la votazione fiduciaria, la dottrina italiana si è divisa tra quanti, come C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in «Politica del diritto», 1974, p. 244, hanno optato per una lettura «esistenzialistica» del rapporto fiduciario, sottolineando come «dal principio maggioritario non si possa dedurre in alcun modo la necessità di maggioranze stabili ed omogenee», e chi, invece, come A. MANZELLA, *Maggioranza ed opposizione in parlamento*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1969, p. 49, ha sostenuto che il momento fiduciario sia l'unico, a livello costituzionale, a presupporre «l'esistenza di un'opposizione portatrice di una linea alternativa di politica generale». V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 232, ha sottolineato, peraltro, che se è certamente «consentito ad un Governo mantenersi in vita appoggiandosi a maggioranze variabili, qualora le condizioni politico-parlamentari lo rendano concretamente possibile», ciò tuttavia non può condurre ad «una visione puramente "esistenzialistica" del concetto di maggioranza di cui all'art. 94 Cost.».

¹⁴ L'evoluzione della dinamica della forma di governo parlamentare verso una democrazia «di investitura» o «di mandato», con un rafforzamento della legittimazione elettorale *de facto* diretta del Governo, si è scontrata, nell'esperienza del parlamentarismo maggioritario, con la persistenza dei caratteri propri di un governo parlamentare, oltre che con una instabilità politica di fondo dei governi ed una persistente frammentazione del sistema partitico, testimoniata dalla proliferazione dei gruppi politici in Parlamento e da un elevato tasso di mobilità dei singoli parlamentari. Si vedano, in particolare, A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità» della politica*, in «Politica del diritto», 1, 2000, p. 27 ss.; M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AIC, *Annuario 2001. Il Governo*, Padova, Cedam, 2002; M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Aracne, 2008; N. LUPO, G.

Alla cecità del nostro ordinamento rispetto allo statuto dell'opposizione in Parlamento hanno contribuito anche altri fattori. In primo luogo, il paradigma proporzionalista discendente dal combinato disposto dell'art. 72 Cost., in materia di composizione delle commissioni parlamentari, e delle leggi elettorali delle due Camere in vigore dal 1948 al 1993, espressione, queste ultime, di un principio non formalmente costituzionalizzato, ma sostanzialmente integrato nel patto costituente¹⁵. In secondo luogo, l'impostazione «gruppo-centrica» e compromissoria condensata nei regolamenti parlamentari del 1971¹⁶, originariamente fondati sul paradigma della «centralità del Parlamento»¹⁷ e sull'attribuzione a ciascun gruppo parlamentare, indipendentemente dalla consistenza numerica o dalla collocazione politica, di strumenti di rallentamento o di interdizione della decisione parlamentare¹⁸, tendenti ad attenuare fortemente il grado di trasparenza dei processi decisionali¹⁹.

PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in «Democrazia e diritto», 2012, p. 13 ss.

¹⁵ Sebbene l'emendamento Giolitti, relativo alla previsione costituzionale del sistema proporzionale per l'elezione della Camera, sia stato respinto in Assemblea costituente, l'adozione di tale sistema costituì, come ha rilevato V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. 3. Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 229 ss., «uno strumento di mutua garanzia nei confronti del potere di chi fosse uscito vincitore nel responso delle urne», spingendo alcuni autori a teorizzare persino «il valore di principio costituzionale del metodo elettorale proporzionale e l'illegittimità di una sua sostituzione con quello maggioritario». Su quest'ultimo aspetto, cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, 1952, p. 849 ss.

¹⁶ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, vol. II, Roma, Aracne, 2010, p. 231 ss., il quale evidenzia come «i regolamenti del 1971 vengono abitualmente ricordati come indice della concordanza delle forze politiche sulla esigenza di privilegiare processi di codecisione fra le diverse componenti parlamentari di maggioranza e di minoranza senza preoccupazioni quanto alla proliferazione dei gruppi e al mantenimento delle prerogative individuali dei membri del Parlamento». Ciò in quanto «veniva valorizzato il gruppo parlamentare a parziale scapito del precedente ruolo del singolo parlamentare, strutturato il ruolo delle commissioni permanenti, e, facendo perno sul principio della centralità parlamentare, si disciplinava la programmazione dei lavori caratterizzata dall'unanimità decisoria in sede di conferenza dei capigruppo presupponendo una convergenza dei principali attori politici».

¹⁷ Tale paradigma si esprime, ad avviso di G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 233, nella configurazione dell'istituzione parlamentare come «istituzione cardine della forma di governo e sede effettiva di elaborazione della politica nazionale». Secondo M. CAPURSO, *Alternanza e consenso delle minoranze. L'esperienza italiana*, in «Diritto e società», 1981, p. 16, la centralità parlamentare si traduceva, di fatto, in una «innaturale compensazione che le minoranze trovavano alla loro esclusione dal governo», trasferendosi «nel parlamento il massimo possibile dell'attività decisionale, anche quella che avrebbe dovuto invece essere esercitata dal governo». Si vedano F. D'ONOFRIO, *La centralità del Parlamento e le «tre letture» della Costituzione*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1977, p. 1 ss.; E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in «Quaderni costituzionali», 1981, p. 343 ss.; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 393 ss.

¹⁸ Come è stato rilevato da M.E. GENNUSA, *Lo «statuto» dell'opposizione*, in AA. VV., *Dieci temi per la riforma degli statuti regionali*, quaderni de «Le istituzioni del federalismo», 1, 2001, p. 248 ss., «l'opposizione godeva, come peraltro tutti i gruppi parlamentari indipendentemente dalla loro collocazione politica, di rilevanti strumenti di interdizione, di possibilità ostruzionistiche, di poteri di veto e di condizionamento (per il tramite della frequente richiesta – soprattutto ad opera dei

Infine, un ruolo rilevante è stato esercitato da alcune prassi parlamentari che hanno per lungo tempo dominato le dinamiche maggioranza-opposizione in un assetto di «democrazia bloccata»²⁰ (tra cui la prevalenza della legislazione approvata in sede legislativa o deliberante in commissione²¹) e che sono entrate in crisi di fronte all'ingresso in Parlamento di nuove forze di opposizione, estranee a dinamiche consociative e tendenti al ricorrere frequentemente a pratiche ostruzionistiche²².

regolamenti del 1971 – di maggioranze qualificate o, addirittura, dell'unanimità per l'assunzione di tutte le decisioni più rilevanti), atti a concretizzare, se mai, un ingente "statuto della minoranza", in quanto destinato principalmente a tutelare il peso parlamentare di tutte le singole componenti dell'assemblea rappresentativa, e in particolare rivolto a quelle che dall'assunzione di incarichi di Governo risultavano permanentemente escluse».

¹⁹ Si pensi, ad esempio, alla previsione del voto segreto come modalità ordinaria di scrutinio in Assemblea, in particolare per le votazioni finali delle leggi. Tale istituto ha inciso sui caratteri del parlamentarismo italiano e sulle dinamiche della forma di governo, come argomentano, *ex plurimis*, B. PEZZINI, *La questione del voto segreto in parlamento*, in «Diritto e società», 1985; L. ELIA, *A proposito di «ridimensionamento» del voto segreto*, in CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Voto palese e voto segreto*, Roma, 1988, p. 187 ss.; S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., 2001; S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in AA. VV., *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, p. 243 ss.; S. TRAVERSA, *La «governabilità craxiana»: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in «Rassegna parlamentare», 2009, p. 55 ss. La previsione, ad opera delle riforme regolamentari del 1988, del voto palese come modalità generale di scrutinio ha posto fine ad un orientamento consociativo e compromissorio delle prassi parlamentari e delle dinamiche tra maggioranza e opposizione, il quale aveva contribuito alla proliferazione della legislazione micro-settoriale e del correlato aumento esponenziale degli oneri a carico del bilancio dello Stato, favorendo, per converso, una diversa concezione, orientata, più che al compromesso, al conflitto tra forze politiche tra loro alternative e parimenti legittimate a competere per la conquista del governo.

²⁰ L'impossibilità di un'alternanza al governo tra forze distanti dal punto di vista politico-ideologico ha fatto sì, come ha evidenziato M.E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, cit., p. 260, che «mai – almeno fino a tempi assai recenti – la funzione di opposizione ha potuto essere identificata, in sostanza, con la capacità di porsi quale contraltare dell'esecutivo in Parlamento al fine di assumerne possibilmente le veci dopo la successiva tornata elettorale», cosicché «la prima conseguenza è stato il suo scolorirsi quale nozione dotata di rilevanza autonoma, concretizzandosi sì nel controllo e nella critica dell'operato governativo, ma anche nell'integrazione e nel condizionamento dell'indirizzo politico, nel compromesso e nella cogestione delle scelte e delle decisioni di rilevanza particolare».

²¹ Il deferimento della gran parte della legislazione al procedimento di approvazione in sede decentrata ha rappresentato, nelle prime legislature repubblicane, una delle principali manifestazioni, sul piano della prassi parlamentare, della *conventio ad includendum* del principale partito di opposizione (il Pci) all'interno dei processi di determinazione dell'indirizzo politico e delle scelte legislative, affermatasi in funzione di bilanciamento della *conventio ad excludendum* permanente di tale partito dall'area del governo e della maggioranza parlamentare. Come ha rilevato, sul punto, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 21, l'attribuzione, all'istituzione parlamentare, di una posizione costituzionale privilegiata, volta all'integrazione di tutte le forze partecipi del processo costituente, tanto di maggioranza quanto di opposizione, nei processi di decisione politico-parlamentare, ha contribuito a produrre una «tessitura pluralista dei valori costituzionali e [del] policentrismo istituzionale della forma di governo». Si veda L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in Archivio giuridico «F. Serafini», 1961, p. 42 ss.

²² Sugli effetti sistemici prodotti dall'uso ostruzionistico di molti dei poteri di interdizione e di veto dei gruppi parlamentari, i quali hanno svelato l'inadeguatezza dei regolamenti del 1971 a garantire, in presenza di condizioni politiche diverse da quelle che ne avevano informato l'elaborazione e l'approvazione, l'efficienza decisionale del Parlamento, cfr. G. BERTOLINI, *Ostruzionismo Parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 476 ss.; M.

Rispetto a questo quadro storico-parlamentare, contrassegnato da una scarsa (per non dire inesistente) attenzione del sistema politico-istituzionale per la questione del ruolo dell'opposizione nell'ordinamento, il nuovo art. 64, secondo comma, della Costituzione, introdotto dal disegno di legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi, per un verso, possiede indubbiamente un carattere «novativo», per l'altro, invece, si pone in sostanziale continuità con la riflessione, sviluppata in dottrina e in Parlamento nel corso delle cd. «legislature del maggioritario», sulle conseguenze della torsione in senso maggioritario del funzionamento della forma di governo parlamentare.

A partire da tale riflessione, infatti, è emersa l'esigenza di adeguare non solo i regolamenti parlamentari, ma anche il testo costituzionale ad un diverso paradigma della rappresentanza politico-parlamentare, non più di tipo consociativo-compromissorio bensì competitivo-conflittuale, bilanciando la natura unitaria della funzione rappresentativa della Nazione, insita nel mandato parlamentare, con l'istituzionalizzazione del *cleavage*²³ maggioranza-opposizione che attraversa, in una forma di governo parlamentare maggioritaria, camere rappresentative del corpo elettorale, titolari del rapporto fiduciario con il Governo ed investite di funzioni di indirizzo e controllo²⁴.

STRAMACCI, *Ostruzionismo Parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Milano, 1988, p. 1 ss.; A.P. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 697 ss.; V. DI PORTO, E. ROSSI, *Ostruzionismo*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino, UTET, 1995, p. 546 ss.

²³ L'esistenza di una linea di frattura tra maggioranza e opposizione all'interno delle assemblee elettive titolari, nell'ambito di regimi parlamentari, del rapporto fiduciario con il Governo, e l'idoneità di tale dinamica a conferire una configurazione «intra-istituzionale», anziché «inter-istituzionale», al principio di separazione dei poteri, erano state rilevate, già negli anni '70, da G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet»*, cit., p. 46, il quale, sviluppando la sua riflessione a partire dall'analisi del paradigma oppositorio nel Regno Unito, ma formulando valutazioni inerenti a tendenze evolutive riferibili non soltanto all'esperienza costituzionale britannica, aveva evidenziato come «il governo, e non il parlamento, [sia] oggi il punto focale del sistema politico, e i partiti che lottano per conseguire tale risultato portano in ultima istanza di fronte all'elettorato i programmi che dovranno provocare o una riconferma o una sostituzione nel controllo dell'apparato. In vista di tale decisione il parlamento è da considerarsi il foro, ma non l'unico, in cui vengono dibattuti i temi di una "campagna elettorale continuativa" che viene combattuta dall'opposizione in vista di modificare l'orientamento del corpo elettorale».

²⁴ Sui rapporti tra istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare e titolarità della funzione di controllo dell'operato del Governo, cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 139 ss., il quale rileva la necessità di evitare «un'eccessiva semplificazione e schematizzazione dei connotati, delle potenzialità, della "pluridimensionalità" [...] del controllo parlamentare», dal momento che «nel controllo ci sta tanto la valorizzazione dell'apporto dell'opposizione, quanto l'eventualità di forme di controllo di maggioranza [...] essendo poi ovvio che una dinamica parlamentare di tipo competitivo/avversariale sarà da correlare soprattutto alla prima ipotesi, mentre la seconda avrà più ampie possibilità di manifestarsi quanto più la forma di governo assuma caratteri maggiormente consensuali o maggiormente dualistici». Su una lunghezza d'onda simile, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, ed. III, 2003, p. 423 ss., per il quale la teorizzazione della funzione di controllo come prerogativa esclusiva dei gruppi di opposizione o dei parlamentari ad essa appartenenti risulta criticabile tanto dal punto di vista teorico, in quanto non tiene conto di «tutto il peso della diversificazione e della non-coincidenza dell'area di intervento tra il governo e il parlamento», quanto dal punto di vista pratico, dal momento che «nel nostro sistema, caratterizzato da un pluralismo di autonomie diffuse e profonde, [...] quando il parlamento svolge funzioni di ispezione in queste direzioni, la maggioranza ha interessi omogenei con quelli dell'opposizione».

È in questa temperie politica e scientifica che emerge, a sua volta, il tema dello statuto dell'opposizione parlamentare, tassello di un più ampio processo di aggiornamento del «principio garantista della divisione e del bilanciamento dei poteri che non trova più una consistente base nel dualismo governo-parlamento»²⁵. Si registra, in un regime parlamentare di tipo maggioritario, l'inadeguatezza del solo principio di tutela delle minoranze a garantire uno schieramento oppositorio che, presentatosi dinanzi al corpo elettorale come alternativa di governo, intenda incarnare tale ruolo nella sua azione politico-parlamentare, contrastando, controllando e cercando di condizionare l'azione del Governo e della sua maggioranza: in altri termini, agendo alla stregua di un «governo in attesa»²⁶.

Il nuovo art. 64, secondo comma, Cost., pertanto, può essere ascritto a pieno titolo, tanto nel contenuto quanto negli obiettivi, nell'ambito di quei processi di ripensamento del nostro assetto istituzionale che hanno investito la natura della forma di governo parlamentare, il rapporto tra corpo elettorale e istituzioni rappresentative e di governo, e la disciplina degli strumenti volti a frenare gli abusi del principio maggioritario²⁷.

²⁵ V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 229 ss., il quale evidenzia come «oggi la linea di demarcazione passa tra il *continuum* governo-maggioranza, da un lato, e l'opposizione, dall'altro. Ecco perché è necessario che quest'ultima sia dotata di strumenti idonei a svolgere una funzione di controllo e di limite alla maggioranza di governo». In questo senso, riecheggiano le teorie di L. BASSO, *Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 380 ss., per il quale «nello stato democratico moderno il rapporto maggioranza-opposizione tende ad assumere sotto alcuni aspetti il rilievo che aveva una volta il rapporto governo-parlamento». *Contra*, G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, p. 670 ss., il quale ha rilevato la persistenza, nelle forme di governo parlamentari contemporanee, di un'alterità organica di fondo tra Governo e Parlamento, che si esprime tanto nella configurazione del circuito dell'indirizzo politico, quanto nella funzione di controllo politico sull'operato dell'esecutivo: funzioni, queste, non configurabili come contenuto specifico della funzione di governo o di quella oppositoria, essendo la loro titolarità riconducibile al parlamento nel suo complesso e a ciascun parlamentare. Più recentemente, M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 22-23, ha espresso riserve circa l'applicabilità della teoria sulla separazione intra-organica dei poteri all'assetto politico-istituzionale italiano. Quest'ultimo, infatti, storicamente contraddistinto da uno spiccato multipartitismo a tendenza centrifuga, si è spesso caratterizzato per una riduzione del *continuum* fra governo e maggioranza, anche negli anni del parlamentarismo maggioritario, ad una mera «finzione politica», in quanto «l'idea di una rigorosa separazione funzionale tra due blocchi soggettivamente separati [è venuta] a cadere» nel momento in cui «la coalizione, o il partito, di governo risultano frammentati in correnti "trasversali"». La presenza di maggioranze politicamente eterogenee ha spesso incentivato, inoltre, le minoranze interne a sviluppare «attitudini assimilabili all'opposizione o [a stringere intese] con frazioni dell'opposizione [...] a fini di interdizione dell'operato dell'esecutivo in parlamento, col venir meno di un'assoluta monoliticità di schieramento».

²⁶ Per G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 306, il ruolo dell'opposizione parlamentare (del principale partito) in una democrazia maggioritaria e bipolare dovrebbe essere quello di «Governo in attesa», per cui «la sua aspirazione non può essere né quella alla co-legislazione, né quella all'ostruzionismo puro e semplice, ma il suo status va costruito mirando a realizzare condizioni di visibilità del confronto tra indirizzi che meglio garantiscano la possibilità di comparare le alternative».

²⁷ La necessità di operare riforme organiche della Parte seconda della Costituzione, emersa a partire dall'inizio degli anni '80 – in particolare per quanto concerne la disciplina dell'assetto bicamerale del Parlamento italiano e dei rapporti tra Stato e Regioni, nonché, a fasi alterne, anche in relazione alla disciplina della forma di governo – è emersa, in buona parte, come conseguenza storica del mutamento delle condizioni politiche che avevano costituito la base per l'adozione dei regolamenti parlamentari del 1971: mutamento che ha spinto le forze di governo a recuperare l'idea di un

3. La ricerca di uno statuto dell'opposizione parlamentare e la riflessione teorica sul ruolo dell'opposizione in una democrazia pluralista maggioritaria

La parte quantitativamente e qualitativamente più rilevante degli sforzi riformatori profusi negli ultimi due decenni, sia sul piano costituzionale che su quello dei regolamenti parlamentari, ha avuto ad oggetto il tentativo di rafforzare i poteri e le prerogative del Governo *in* Parlamento al fine di incrementarne l'efficienza decisionale dell'azione politico-parlamentare, adeguando così la dinamica della forma di governo e i processi di decisione politica al paradigma di una «democrazia decidente»²⁸. L'obiettivo di «chiudere la transizione» – già emerso negli anni '80 con le prime riforme dei regolamenti del 1971, volte ad aumentare l'efficienza decisionale del Parlamento e a disincentivare l'ostruzionismo delle formazioni minori – si è tradotto, per lo più, nell'asserita esigenza di attribuire all'esecutivo le prerogative e gli strumenti procedurali idonei a garantirne non soltanto una maggiore stabilità nei confronti della propria maggioranza, ma anche una più efficace capacità direttiva nei confronti di quest'ultima, nell'attuazione del proprio indirizzo politico in Parlamento.

Questi tentativi di riforma – spesso declinati secondo una logica «iper-maggioritaria», con un coinvolgimento sempre più diretto degli esecutivi quali organi direttivi dei processi riformatori e una conseguente polarizzazione, spesso patologica, del dibattito sulle riforme istituzionali²⁹ – vanno inquadrati nella prospettiva di una

rafforzamento della governabilità attraverso le riforme istituzionali e la razionalizzazione dei rapporti tra Governo, Parlamento e corpo elettorale, anziché attraverso l'allargamento parlamentare della maggioranza politica. Come è stato rilevato da G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», 2, 1991, p. 225 ss., la lunga stagione di riforme istituzionali intraprese in Italia a partire dagli anni '80 origina dal declino della «idea di risolvere i problemi di governo del Paese facendo perno sul "primato della politica"», e dalla contestuale affermazione della «idea, non più considerata culturalmente e ideologicamente sospetta, dell'importanza, ai diversi livelli, della componente istituzionale», anche in considerazione del declino della centralità dei partiti politici quali intermediari garanti della stabilità del sistema.

²⁸ L'espressione fu coniata da Luciano Violante, Presidente della Camera nella XIII legislatura e promotore della riforma del regolamento del 1997, il quale, constatando la grave crisi dei partiti in quanto pilastro dell'assetto politico-istituzionale italiano, sostenne l'esigenza di adeguare quest'ultimo ad un paradigma finalizzato non più esclusivamente alla rappresentanza, bensì anche alla decisione, garantendo «il giusto equilibrio tra decisione e confronto» e consentendo «alla maggioranza di vedere esaminate e votate entro tempi certi le proprie proposte e quelle proposte che attuano il programma di Governo [e] all'opposizione di vedere discussi e votati i propri progetti di legge nell'ambito di congrui spazi appositamente riservati». In questo modo, «l'opposizione potrà svolgere una funzione di critica costruttiva, ben più produttiva rispetto alla mera interdizione delle scelte della maggioranza, e offrire all'elettorato l'indicazione chiara di percorsi alternativi all'azione del Governo in carica».

²⁹ Sulle principali tendenze consolidate nell'esperienza politico-istituzionale italiana in materia di riforme costituzionali, cfr. F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987, p. 175, per il quale «una delle peculiarità del nostro sistema politico-costituzionale è quello del forte immobilismo riformatore, dopo un lungo periodo di immobilismo attuativo». Dall'altro lato, una diversa tendenza, accentuatasi a partire dalle legislature del maggioritario, è stata rilevata da V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in «Il Mulino», 1, 2004, p. 20 ss., per il quale negli ultimi anni forze politiche di diverso orientamento hanno variamente tentato di ottenere «per via di regole costituzionali anziché attraverso l'azione politica, l'effetto di mantenere la coesione interna di un gruppo o di una coalizione politica, quando gli obiettivi o le valutazioni politiche divergono». In questo senso, P. CARETTI, *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993/2003*, in «www.costituzionalismo.it», 1, 2004, p. 4-5, rileva come si sia assistito ad una progressiva

maggior razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento e dell'adeguamento, sul piano del diritto positivo, delle dinamiche della forma di governo e del funzionamento delle assemblee parlamentari alla evoluzione in senso maggioritario e bipolare del sistema partitico³⁰ ed alla sempre più spiccata «personalizzazione» della competizione politico-elettorale. L'esempio più pregnante è fornito dalle modifiche dei regolamenti parlamentari approvate nella XIII legislatura, attraverso le quali si è tentato, intervenendo su procedimenti e istituti quali la programmazione dei lavori, il contingentamento dei tempi, il procedimento legislativo, il superamento del principio della necessaria votazione di tutti gli emendamenti presentati attraverso il meccanismo della «segnalazione», di rafforzare la posizione del Governo come organo direttivo della maggioranza, garantendo maggiori possibilità di attuazione dell'indirizzo politico in Parlamento³¹.

Oltre ai tentativi di riforma costituzionale e dei regolamenti parlamentari non va trascurato, inoltre, il ruolo di «supplenza» materialmente svolto, nel corso delle legislature del maggioritario, dalle riforme elettorali, investite del gravoso compito di ovviare, nell'invarianza della disciplina costituzionale della forma di governo, al problema della governabilità e di risolvere le contraddizioni scaturenti dalla persistenza di una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione. Tale obiettivo è stato spesso perseguito introducendo formule distorsive del voto espresso

trasformazione della funzione di revisione costituzionale «da strumento eccezionale a strumento ordinario, con conseguenti torsioni sia delle procedure di esercizio della funzione sia dei contenuti», spesso «nella direzione di una funzione di iperlegittimazione della maggioranza di governo e, più in particolare, del suo leader». F. RIGANO, *Per lo Statuto dell'Opposizione*, in «Il Politico», 1, 2004, p. 166, ha rilevato come il tema della riforma della Costituzione sia emerso a più riprese «come un fiume carsico a seconda dei momenti climatici del confronto tra maggioranza e opposizione», con una tendenza ad un maggiore protagonismo dei governi nell'iniziativa e nel processo di riforma e, conseguentemente, la degradazione del tema delle riforme costituzionali in argomento di scontro politico quotidiano, con il paradosso che spesso, «quando le divergenze aumentano, allora si mette sul piatto anche la diversità di progettazione costituzionale, quasi a rimarcare l'insanabilità del dissidio».

³⁰ Oltre che al progressivo indebolimento del ruolo centrale dei partiti come soggetti di intermediazione politica tra il corpo elettorale e le istituzioni e, come sottolineato da V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 295, come «centri di elaborazione collettiva di orientamenti e indirizzi politico-programmatici», indebolimento incentivato, peraltro, dallo sviluppo del concetto di «partitocrazia», intesa come «forma perniciosa di esorbitanza dei partiti dai confini di un esercizio corretto della propria funzione di mediazione tra cittadini e istituzioni [tradottasi] in Italia nella diffusa occupazione di sfere di influenza in svariati ambiti intra ed extra-istituzionali e nella gestione delle relative attività (e risorse finanziarie) secondo logiche di cd. "lottizzazione" politica».

³¹ Cfr. L. VIOLANTE, *Premessa*, in *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Roma, Camera dei deputati, p. XI ss., il quale, nell'esplicitare gli obiettivi della riforma del regolamento della Camera del 1997 sul versante della dinamica maggioranza-opposizione, sottolineò la necessità di coniugare il potenziamento delle prerogative procedurali del Governo, ai fini dell'attuazione del suo programma politico, con la previsione di specifiche garanzie di incisività e visibilità alle iniziative delle opposizioni e delle altre minoranze, in particolare sui fronti della programmazione dei lavori, dell'istruttoria legislativa nelle commissioni, degli strumenti del controllo parlamentare sul Governo e dei doveri informativi di quest'ultimo di fronte alle richieste di informazioni e dati. Per un'analisi delle riforme regolamentari approvate alla Camera nel 1997 e al Senato nel 1999, nonché degli effetti da esse prodotti sulle dinamiche politico-parlamentari nella prassi parlamentare successiva, cfr. S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in «Quaderni costituzionali», 1998, p. 157 ss.; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit.; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Quaderno 2007 de «Il Filangieri», Napoli, Jovene, 2008.

dagli elettori e meccanismi volti a rafforzare in vario modo il peso di quest'ultimo sul processo di formazione del governo e sulla legittimazione del Presidente del Consiglio e della coalizione di maggioranza³², agendo quindi sulle modalità di trasformazione dei voti in seggi al fine di «esaltare la pronuncia del corpo elettorale [e di] svalutare l'intermediazione parlamentare»³³.

Sul versante opposto (e complementare) al rafforzamento della stabilità del Governo e del suo ruolo di «motore dell'indirizzo politico» e di «comitato direttivo» della maggioranza parlamentare, si è sviluppato, negli anni del maggioritario, un dibattito parallelo sulla necessità di istituzionalizzare l'opposizione parlamentare, enucleando – secondo alcuni, anche a livello costituzionale³⁴ – uno statuto dei suoi diritti e prerogative³⁵. La nuova declinazione del principio maggioritario come «regola per governare» e i connessi mutamenti indotti sul piano del funzionamento della forma di governo parlamentare hanno spinto non solo una parte consistente della dottrina, ma anche un ampio e trasversale schieramento politico a considerare lo statuto dell'opposizione un tassello fondamentale e imprescindibile per una piena transizione del sistema politico-istituzionale italiano da un modello consociativo e compromissorio ad uno realmente maggioritario, fondato sull'alternanza tra schieramenti politici contrapposti ed in competizione per il governo³⁶.

³² Cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981; S. GAMBINO, G. RUIZ RICO RUIZ (a cura di), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, Maggioli, 1996; S. GAMBINO, *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 3, 1994, p. 35 ss.

³³ V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 248, evidenzia come in un modello parlamentare maggioritario «è alla volontà del corpo elettorale che si può direttamente imputare nella sostanza la formazione della maggioranza, il relativo indirizzo politico, l'indicazione del Presidente del consiglio che è il *leader* della coalizione vincente», mentre, sul versante strettamente parlamentare, «salta la fase della negoziazione partitica in Parlamento e gli snodi del procedimento di formazione del Governo assumono valore formale». V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 300, parla, a questo proposito, di una dinamica evolutiva «finalizzata a sottolineare la parzialità e la non esclusività del canale partitico in vista dell'esercizio della sovranità popolare ed a valorizzare il canale del concorso dei cittadini-elettori [...] alla determinazione di una politica nazionale direttamente coincidente con l'indirizzo politico maggioritario, attraverso la scelta "immediata" (ovvero non mediata dai partiti) del Governo».

³⁴ Sull'argomento, sollevato in particolare successivamente alle riforme regolamentari della XIII legislatura, dell'insufficienza del livello regolamentare e della necessità di prevedere solide basi anche livello costituzionale per uno statuto dell'opposizione parlamentare, nel contesto di una democrazia maggioritaria, cfr. V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 229 ss.; P.L. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in «Federalismi.it», 30 giugno 2005.

³⁵ Per S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in «Federalismi.it», 18 novembre 2015, «nel caso italiano la via delle riforme costituzionali e regolamentari appare più idonea di quella convenzionale ai fini del riconoscimento dei diritti dell'opposizione. Manca, infatti, innanzi tutto nelle forze politiche l'acquisizione di quella cultura di correttezza costituzionale e di rispetto reciproco cui imprimere i rapporti tra maggioranza ed opposizione, che è il presupposto indispensabile per il corretto funzionamento di una democrazia parlamentare maggioritaria in cui al diritto della maggioranza di governare si contrappone il diritto dell'opposizione di incalzare e controllare l'operato di quest'ultima per proporsi dinanzi agli elettori come migliore e credibile alternativa di governo».

³⁶ G. PASQUINO, *L'opposizione*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 14, sottolinea come «nelle democrazie maggioritarie l'opposizione ha un compito più difficile, minore spazio, maggiori frustrazioni, ma è costretta a strutturarsi, a presentarsi e ad agire come "alternativa"», mentre invece «nelle democrazie consensuali, l'opposizione ha un compito più facile, maggiore spazio, minori frustrazioni quotidiane, ma pochi incentivi a presentarsi come "alternativa", [potendo]

L'opposizione politico-parlamentare, dinanzi ad un mutamento tanto radicale del paradigma della competizione politico-elettorale e della dialettica nelle aule parlamentari, «non trova più nell'equilibrio di una democrazia bloccata e nelle convenzioni politiche da essa generate una sufficiente salvaguardia», producendosi pertanto, nell'invarianza del testo costituzionale e nell'insufficienza delle norme poste a tutela delle minoranze a garantire l'equilibrio dei poteri nel nuovo assetto politico, «uno squilibrio sul versante delle garanzie dell'opposizione»³⁷. Questi fattori hanno così reso ancor più pressante e attuale l'esigenza di attribuire all'opposizione parlamentare gli strumenti sostanziali e procedurali idonei a consentirle lo svolgimento non soltanto di una funzione negativa, di contrasto all'indirizzo governativo, ma anche e soprattutto di una funzione positiva, di controproposta ed elaborazione dell'alternativa al governo in carica³⁸.

La centralità progressivamente acquisita dal tema del riconoscimento giuridico e dell'istituzionalizzazione dell'opposizione, sia sul piano soggettivo-organizzativo, sia su quello oggettivo-funzionale, affonda peraltro le sue radici, oltre che nel mutamento del significato assunto dalla regola della maggioranza alla luce del sistema elettorale maggioritario e del nuovo sistema politico, anche (e, in qualche misura, ancor prima) nelle riflessioni di quella parte della dottrina che, sulla base dell'analisi di esperienze costituzionali comparate e dell'accoglimento, nel dibattito giuridico, di alcune suggestioni provenienti, su tale materia, dalla scienza politica italiana e straniera³⁹, ha evidenziato la connessione tra il grado di razionalizzazione giuridica dell'opposizione e la dinamica della forma di governo, nonché la differente portata giuridica della nozione di «opposizione» rispetto a quella di «minoranza».

Tali riflessioni non si sono limitate, invero, a distinguere il significato numerico ed

abbondantemente lucrare rendite di posizione e di "Costituzione", vale a dire che i governi la tengono in grande conto e quindi l'opposizione conta nella definizione e nell'approvazione delle politiche pubbliche, e la Costituzione, probabilmente di impianto proporzionalistico, la tutela».

³⁷ V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 259.

³⁸ V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, cit., p. 63, sottolinea che «per poter operare "attivamente" come soggetto chiamato non solo a moderare e criticare l'indirizzo maggioritario, ma anche ad agire al fine di diventare in futuro maggioranza di governo, l'opposizione necessita di strumenti specificamente finalizzati a far conoscere, in primo luogo agli elettori, le proprie proposte alternative a quelle governative, mentre un ruolo positivo in tal senso gioca il conseguimento di un elevato livello di istituzionalizzazione». La tesi era già stata sostenuta, in tempi non sospetti, da C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Bologna, 1978, p. 30-31, per il quale la funzione oppositoria da un lato «può dirsi negativa, di critica e controllo dell'operato di quella [della maggioranza]», dall'altro lato «positiva, di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato».

³⁹ Nell'ambito della letteratura politologica europea e statunitense che ha affrontato, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, il tema della classificazione delle forme di opposizione politica nelle democrazie pluraliste contemporanee, si vedano R. DAHL (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, cit.; ID., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971; G. SARTORI, *Opposition and Control. Problems and Prospects*, in «Government and Opposition», 1966, p. 151 ss.; G.J. GRAHAM, *Consensus e opposizione: una tipologia*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1971, p. 94 ss.; G. IONESCU, I. DE MADARIAGA, *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, Harmondsworth, 1972; E. KOLINSKY, *Opposition in Western Europe*, London and Sydney, Croom Helm, 1987; J. BLONDEL, *Political Opposition in the Contemporary World*, in «Government and Opposition», 1997, p. 462 ss.; L. HELMS, *Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives*, in «Journal of Legislative Studies», 1, 2008, p. 6 ss.

occasionale del concetto di minoranza, legato al risultato delle singole votazioni parlamentari e inidoneo ad essere assunto come centro di imputazione di interessi meritevoli di tutela giuridica dotati di una certa stabilità⁴⁰, dal significato giuridico del concetto di opposizione, riconducibile, nei regimi parlamentari, a quella minoranza politicamente qualificata che «si oppone all'investitura di un determinato governo, all'approvazione, cioè, delle scelte degli uomini e della politica generale governativa»⁴¹, a quella «attività diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)»⁴².

Esse hanno investito, altresì, la questione relativa alla distinzione della tutela delle minoranze dalla previsione di uno statuto giuridico dell'opposizione politico-parlamentare⁴³. Il primo, infatti, risulta funzionale alla limitazione del potere delle

⁴⁰ Sulla tutela delle minoranze parlamentari, si vedano S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., passim; V. FROSINI, *Maggioranza e minoranza nelle assemblee rappresentative*, in «Mondoperaio», 1, 1987, p. 116 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, p. 45 ss.; S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, Giuffrè, 1995. Per A. SAIITA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., p. 75, le minoranze parlamentari «in genere non corrispondono ad un sistema organico ed omogeneo di interessi sostanziali meritevoli di tutela dall'ordinamento [...] se non per il semplice fatto di esistere come minoranza». L. MEZZETTI, *Opposizione politica*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino, UTET, vol. X, 1995, p. 357, distingue tra «diritti assoluti delle minoranze [...] il cui esercizio produce effetti giuridici senza che sia necessaria una deliberazione della maggioranza», nell'ambito dei quali rientrerebbero, tra gli altri, i diritti di partecipazione, di informazione, di controllo e di convocazione, e «diritti relativi delle minoranze, diretti a provocare una determinazione della maggioranza», i quali, in quanto «diritti alla decisione» e non «diritti di decisione», non attribuiscono alle minoranze alcun potere di veto.

⁴¹ A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, vol. XXI, 1990, p. 1. *Contra*, cfr. A. SAIITA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., p. 8, il quale, non ritenendo condivisibile l'assunto per cui «la nozione di opposizione andrebbe colta in riferimento al rapporto fiduciario e solo in quell'occasione assumerebbe significato e valenza giuridica, mentre quella di minoranza varrebbe [...] in occasione delle singole votazioni deliberative delle camere», sostiene che entrambe le nozioni «richiamano presupposti teorici e coinvolgono conseguenze che trascendono il semplice rapporto fiduciario o la dinamica delle votazioni in seno alle assemblee parlamentari [interessando] aspetti generali di tutto l'assetto costituzionale».

⁴² G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 532. La dimensione funzionale dell'opposizione politico-parlamentare, caratterizzata dall'elaborazione di una strategia complessiva e tendenzialmente stabile, non può prescindere da un'organizzazione strutturata che in Parlamento ne assuma la titolarità, garantendo una connessione causale di azioni e comportamenti, nelle sedi e nei procedimenti parlamentari, idonea a conferire alla menzionata funzione un carattere non casuale né occasionale. Sulla difficoltà di individuare un contenuto «tipico» della funzione oppositoria, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Lo Shadow Cabinet*, cit., p. 30; J. MEYNAUD, *Vue générale de l'opposition en politique*, Lausanne, Mélanges M. Bridel, 1968, p. 276; A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 29 ss.; G. DE VERGOTTINI, *La forma de gobierno de oposición garantizada*, cit., p. 15 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 89 ss.; M.E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, cit., p. 16.

⁴³ M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 73, identifica l'ordinamento britannico come archetipo giuridico di un sistema caratterizzato dall'esistenza di «due "statuti" distinti, uno di mera tutela, uno di specifica valorizzazione: l'uno rivolto a tutte le minoranze parlamentari, l'altro alla sola opposizione ufficiale»: in virtù di tali statuti di tutela giuridica, «mentre il trattamento giuridico delle altre minoranze parlamentari si esaurisce nelle norme del primo statuto, la posizione costituzionale dell'opposizione ufficiale si determina con il concorso di entrambi: del primo in quanto

maggioranze politiche e alla garanzia del corretto funzionamento del sistema democratico e dei suoi procedimenti, in particolare all'interno delle aule parlamentari; il secondo, invece, chiama in causa le regole giuridiche che presiedono alla distribuzione del potere politico tra gli organi di vertice dell'ordinamento, configurandosi come «istituto concettualmente attinente alla forma di governo e non alla tutela dei diritti politici delle minoranze»⁴⁴.

Sotto questo profilo, il nuovo art. 64, secondo comma, Cost., nell'enucleare una distinzione di fondo tra i «diritti delle minoranze» e lo «statuto delle opposizioni», sembra accogliere la prospettiva teorico-concettuale ora esposta, sebbene, per il momento, soltanto su un piano meramente formale e senza ulteriori indicazioni, a livello costituzionale, degli elementi che dovrebbero distinguere, nel regolamento della Camera dei deputati, il regime giuridico di disciplina e di tutela delle opposizioni e delle minoranze.

4. Lo «statuto delle opposizioni» nell'attuale riforma costituzionale e nei precedenti progetti di riforma della Parte seconda della Costituzione

Da un'analisi delle modifiche apportate all'art. 64, secondo comma, Cost. nel corso dell'*iter* parlamentare della riforma⁴⁵ emerge una crescente consapevolezza, da parte delle forze politiche che più attivamente hanno partecipato all'*iter* parlamentare del progetto di riforma, della necessità di introdurre un esplicito riferimento testuale, a livello costituzionale, alla tutela delle opposizioni all'interno delle aule parlamentari, motivata da due ordini di ragioni.

Per un verso, l'esigenza di conferire dignità costituzionale alla tutela delle opposizioni in Parlamento, non meno essenziale e indefettibile, ai fini del corretto funzionamento di una democrazia pluralista maggioritaria, di altri principi costituzionali che concorrono a modellare la fisionomia della nostra democrazia rappresentativa e il funzionamento del sistema parlamentare.

Per altro verso, la necessità di individuare il fondamento positivo di un contrappeso politico-istituzionale al ruolo del Governo *in* Parlamento, rafforzato dalla riforma tanto nelle dinamiche del rapporto fiduciario, del quale rimane titolare la sola

anch'essa pur sempre minoranza, del secondo in quanto, appunto, «opposizione»).

⁴⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 421. Sul nesso tra forme di governo e «forme di opposizione», cfr. G. DE VERGOTTINI, *La forma de gobierno de oposición garantizada*, cit., il quale parlò di forme di governo «ad opposizione garantita»; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit., p. 16 ss.

⁴⁵ Il ddl di riforma costituzionale presentato nell'aprile 2014 dal Governo Renzi non prevedeva alcun intervento sull'art. 64 della Costituzione. Il nuovo secondo comma è stato inserito durante l'esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, con l'approvazione di una proposta, avanzata congiuntamente dai relatori del disegno di legge di riforma presso la Commissione (Finocchiaro e Calderoli), che attribuiva al regolamento della sola Camera dei deputati la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari. La disposizione è stata successivamente ampliata nel corso della discussione nell'Assemblea del Senato, estendendo anche al regolamento del Senato il compito di disciplinare i diritti delle minoranze parlamentari. Durante il successivo esame in prima lettura alla Camera, la disposizione è stata ulteriormente modificata, in seguito all'approvazione di emendamenti nel corso dell'esame in sede referente presso la I Commissione – cfr. emendamenti 6.8 (Lattuca e Giorgis), 6.9 (Dorina Bianchi e altri) e 6.10 (Scotto e altri) – i quali hanno attribuito al regolamento della sola Camera dei deputati la disciplina dello statuto delle opposizioni.

Camera dei deputati⁴⁶, quanto nell'ambito del processo legislativo. Su quest'ultimo versante, infatti, la riforma segna il passaggio dal bicameralismo paritario ad un sostanziale «bicameralismo asimmetrico a prevalenza della Camera», in cui spetterà a questa pronunciarsi in via definitiva sulla maggior parte delle tipologie di leggi, per le quali si prevedono procedimenti legislativi differenziati⁴⁷. Il Governo, inoltre, vedrà rafforzata, attraverso il nuovo istituto del cd. «voto a data certa»⁴⁸, la sua capacità di indurre la futura Camera dei deputati a conformare la gran parte della sua attività legislativa al programma di governo.

La previsione, inoltre, di una specifica differenziazione tra diritti delle minoranze e statuto delle opposizioni, conseguente, nella *ratio* della riforma, alla diversa legittimazione dei due rami del Parlamento⁴⁹, pone la stessa in sostanziale continuità

⁴⁶ Cfr. art. 55, quarto comma, Cost.: «la Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo».

⁴⁷ Il nuovo articolo 70 della Costituzione configura, nell'ordine: *a*) leggi «necessariamente bicamerali», per le quali la funzione legislativa continua ad essere esercitata collettivamente dalle due Camere su un piano di parità (art. 70, primo comma); *b*) leggi «eventualmente bicamerali», per le quali il Senato, su richiesta di un terzo dei componenti, può disporre l'esame entro dieci giorni dall'approvazione della Camera, potendo proporre, entro i trenta giorni successivi, modifiche sulle quali spetterà comunque alla Camera pronunciarsi in via definitiva (art. 70, terzo comma); *c*) leggi di intervento su materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, al fine di tutelare, ai sensi del nuovo art. 117, quarto comma, l'unità economica o giuridica della Repubblica o l'interesse nazionale, per le quali i termini di esame da parte del Senato si riducono a dieci giorni e la Camera può non conformarsi alle proposte di modifica avanzate dal Senato a maggioranza assoluta dei componenti solo deliberando con la medesima maggioranza nella votazione finale (art. 70, quarto comma); *d*) leggi di bilancio e di rendiconto consuntivo di cui all'art. 81, quarto comma, per le quali l'esame del Senato è obbligatorio e quest'ultimo può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla trasmissione del disegno di legge (art. 70, quinto comma). L'art. 70, sesto comma, infine, demanda ad intese tra i Presidenti delle Camere la risoluzione delle questioni di competenza che dovessero essere «sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti». Sul tema, si veda E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, in «Osservatorio sulle fonti», 3, 2014; R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in «Federalismi.it», 24 febbraio 2016.

⁴⁸ In base al nuovo art. 72, settimo comma, Cost., il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come «essenziale per l'attuazione del programma di governo» venga iscritto, in via prioritaria, all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale della Camera stessa entro settanta giorni. Tale termine può essere differito di ulteriori quindici giorni «in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge». Il ricorso all'istituto è escluso per le leggi di cui all'art. 70, primo comma, Cost. (leggi cd. «necessariamente bicamerali»), nonché per le leggi elettorali, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di amnistia e indulto e di attuazione della riforma costituzionale in materia di pareggio di bilancio (cfr. legge cost. n. 1 del 2012). Al regolamento della Camera è demandata la determinazione nel dettaglio delle modalità di svolgimento e dei limiti di operatività del procedimento, «anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge». Si vedano T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in «Federalismi.it», 2 marzo 2016; R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in «Federalismi.it», 16 marzo 2016; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in «Rivista AIC», 3, 2015; E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Atti del seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014, p. 306 ss.

⁴⁹ In base al nuovo art. 55, terzo comma, Cost., «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione», mentre il nuovo art. 57, primo comma stabilisce che «il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali». Nel nuovo bicameralismo «asimmetrico», la Camera dei deputati rimane l'unica a rappresentare in senso politico il corpo elettorale e ad essere eletta direttamente, mentre il Senato, chiamato ad esercitare

rispetto ad alcuni recenti tentativi di revisione della Parte seconda della Costituzione esperiti nell'ultimo ventennio.

Va menzionato, in primo luogo, il disegno di legge di revisione costituzionale elaborato, nella prima fase della XIII legislatura, dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (cd. "Commissione D'Alema"), poi tramontato in seguito al venir meno delle condizioni politiche che ne avevano consentito l'elaborazione. Esso prevedeva, all'art. 83, quinto comma, Cost., che il regolamento della sola Camera dei deputati garantisse «i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare»⁵⁰. Successivamente, il disegno di revisione costituzionale di iniziativa governativa approvato nella XIV legislatura dall'allora maggioranza di centrodestra – respinto in occasione del referendum popolare del giugno 2006 – ha previsto, all'art. 64, pen. comma, Cost., che «il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni», demandando al regolamento del Senato federale della Repubblica la più circoscritta competenza a garantire i diritti delle minoranze⁵¹. Più recentemente, infine, il disegno

«funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» (art. 55, quinto comma), risulta eletto, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i componenti di tali organi e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori (art. 57, secondo comma), secondo un metodo di ripartizione dei seggi proporzionale alla popolazione delle Regioni (art. 57, quarto comma). Per R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in «Federalismi.it», 10 febbraio 2016, p. 5, il nuovo Senato si caratterizzerebbe per una legittimazione «solamente giuridica e istituzionale, come tale priva di soluzione di continuità e di periodi di affievolimento», mancando tanto una «prospettiva di legislatura», la quale «ha senso solo per un organo politico con competenze legislative che si rinnovano complessivamente nella sua *legittimazione politica* [...] sulla base di una consultazione elettorale popolare», quanto una «"vocazione" politica nazionale dei senatori», dovendo essere inteso il libero mandato per i senatori «in senso per così dire "tecnico", cioè semplicemente per escludere che essi possano essere formalmente vincolati nel voto e nelle opinioni espresse ad istanze elaborate dai consigli delle regioni o dai comuni di appartenenza».

⁵⁰ Art. 83, quinto comma, ddl cost. AC 3931-A, XIII leg.; AS 2583-A, XIII leg., sul quale cfr. A. CARIOLA (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Catania, Edizioni La Torre, 1997; G. DE CESARE, *Maggioranza e opposizione nell'ultimo progetto della Commissione bicamerale*, in «Nuovi studi politici», 2, 1999, p. 55 ss.; M.E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, cit., p. 242.

⁵¹ Cfr. art. 9 ddl cost. AC 4862-D, XIV leg.; AS 2544-D, XIV leg. Occorre ricordare, peraltro, come nel corso delle diverse letture del disegno di legge di revisione costituzionale fossero stati progressivamente espunti dall'art. 9 i riferimenti, contenuti nel testo originario presentato dal Governo Berlusconi nell'ottobre 2003, sia alla garanzia dei diritti delle opposizioni «in ogni fase dell'attività parlamentare», sia alla previsione costituzionale di una riserva di tempi e di voto finale per gli ordini del giorno e le iniziative delle opposizioni (sull'esempio del progetto della bicamerale D'Alema), nonché la disposizione che demandava al regolamento della Camera il compito di stabilire «le modalità di elezione e i poteri del Capo dell'Opposizione». Sull'eliminazione di quest'ultima norma, si veda l'intervento dell'on. Violante in Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, seduta del 6 ottobre 2004, nel quale l'allora capogruppo dei Ds alla Camera – che pure era stato, nella legislatura precedente e in qualità di Presidente della Camera, tra i maggiori promotori del riconoscimento giuridico delle opposizioni nella riforma regolamentare – evidenziò i rischi di trasformazione del Parlamento in una sede di conflitto permanente, sostenendo che «la forza del Parlamento nei confronti del Governo non è determinata tanto dai poteri che l'opposizione ha dentro quel Parlamento, ma dai poteri che il Parlamento ha complessivamente nei confronti del Governo». Nello stesso senso, cfr. R. DE LISO, *Lo Statuto dell'Opposizione non basta a stabilizzare il bipolarismo italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 2 giugno 2004; *contra*, G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 304; P.L. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, cit., p. 12 ss.

di legge di riforma costituzionale approvato in prima lettura dall'Assemblea del Senato nella fase finale della XVI legislatura – ed arrestatosi presso la Commissione Affari costituzionali della Camera – ha previsto l'inserimento, all'art. 64 Cost., di un nuovo comma ai sensi del quale «*i regolamenti delle Camere garantiscono le prerogative e facoltà del parlamentare, le prerogative e i poteri del Governo e della maggioranza nonché i diritti delle opposizioni e delle minoranze in ogni fase dell'attività parlamentare*»⁵². Tale ultimo progetto di riforma costituzionale attribuiva, pertanto, la disciplina e la garanzia dei diritti delle opposizioni e delle minoranze ai regolamenti di entrambe le Camere, in base ad uno schema che, a differenza di quelli propri dei progetti di riforma della XIII e XIV legislatura, puntava a limitare il superamento del bicameralismo paritario al solo procedimento legislativo, senza intervenire sugli aspetti relativi alla titolarità del rapporto fiduciario⁵³.

Nonostante gli innegabili profili di continuità, in materia di riconoscimento costituzionale dell'opposizione parlamentare, tra i progetti di riforma esaminati e quello approvato nell'attuale legislatura, segni di discontinuità non meno importanti emergono ad un'analisi più approfondita. Il punto di divergenza più rilevante è riscontrabile, in particolare, confrontando l'art. 6 del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi con l'art. 83 della Costituzione come riformata nel progetto della bicamerale D'Alema e con l'art. 9 del disegno di legge costituzionale approvato dalla maggioranza di centrodestra nella XIV legislatura. Le ultime due disposizioni richiamate, infatti, non si sono limitate, a differenza di quella attuale, ad operare un mero rinvio al regolamento della Camera, ma hanno conferito rango costituzionale ad alcuni specifici diritti e prerogative, a partire dai quali sviluppare, nella fase attuativa,

⁵² Cfr. art. 5 ddl cost. A.S. 24 e abbinate, XVI leg.; AC 5386, XVI leg. Il progetto di legge costituzionale, presentato su iniziativa parlamentare all'inizio della XVI legislatura, è stato preso in esame dalla Commissione affari costituzionali del Senato al termine di un'indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di revisione costituzionale in materia di ordinamento della Repubblica, avviata congiuntamente dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato il 7 giugno 2010. Il progetto, ampiamente modificato nel corso della discussione in Assemblea, è stato approvato in prima lettura dal Senato il 25 luglio 2012. Il successivo esame in sede referente presso la I Commissione alla Camera, tuttavia, non è stato portato a conclusione, anche in ragione dell'approssimarsi della fine della legislatura.

⁵³ L'equazione che emerge appare piuttosto chiara: laddove, come nella XIII e XIV legislatura, il disegno di legge di riforma costituzionale è stato orientato a superare la contitolarità del rapporto fiduciario (attribuendolo in via esclusiva alla Camera dei deputati), la competenza a disciplinare i diritti delle opposizioni è stata attribuita al solo regolamento della Camera, investendo il regolamento del Senato del più circoscritto compito di garantire i diritti delle minoranze; laddove invece, come nel caso della XVI legislatura, il superamento del bicameralismo paritario non ha investito il rapporto fiduciario, la riforma dell'art. 64 Cost., volta ad introdurre un aggancio di rango costituzionale alla tutela delle opposizioni e delle minoranze in Parlamento, ha investito di tale compito i regolamenti di entrambe le Camere. L'attuale progetto di riforma della Parte seconda della Costituzione sembra, in questo senso, aver aderito alla prima ipotesi, nella misura in cui il Senato risulta estromesso dal rapporto fiduciario con il Governo. Il presupposto teorico di tali progetti di riforma dovrebbe risiedere, quindi, nell'idea che un'opposizione in senso politico, soggettivamente e funzionalmente distinta dalle semplici minoranze parlamentari, e quindi meritevole di tutela specifica e differenziata a livello di regolamenti, sia configurabile, in una forma di governo parlamentare, soltanto in assemblee parlamentari titolari del rapporto fiduciario con il Governo. La ricostruzione, pur corretta in linea teorica, non tiene conto, tuttavia, delle dinamiche politiche che innervano – spesso al punto da configurarsi come *cleavage* dominante – anche le assemblee parlamentari escluse dal rapporto fiduciario e fondate su paradigmi di legittimazione e di rappresentanza diversi da quelli delle camere "politiche", elette dal corpo elettorale a suffragio universale, libero e segreto.

lo statuto delle opposizioni a livello regolamentare⁵⁴. Essi riguardavano sia l'organizzazione interna delle Camere, sia la disciplina delle procedure parlamentari, prevedendo, in qualche caso, specifiche garanzie mutuata da esperienze costituzionali straniere, ad esempio in materia di inchieste parlamentari o di ricorso preventivo delle minoranze alla Corte costituzionale⁵⁵.

5. Le prospettive di attuazione dell'art. 64, secondo comma, Cost.: un percorso in salita

5.1. *Statuto «dell'opposizione» e statuto «delle opposizioni». L'ambito soggettivo di applicazione dello statuto e il ruolo della nuova legge elettorale della Camera*

Spostando il piano di osservazione sulle prospettive attuative del nuovo art. 64, secondo comma, Cost., la prima questione che emerge, come già accennato in

⁵⁴ Non sono mancate, tuttavia, nel corso dell'*iter* parlamentare della riforma costituzionale, proposte volte a delineare ulteriori prerogative costituzionali delle opposizioni, oltre alla tutela indiretta di cui all'art. 64, secondo comma. Si segnala, in particolare, la proposta avanzata nel corso della prima lettura alla Camera dal gruppo del Nuovo Centrodestra, volta ad introdurre, all'art. 38 del disegno di legge costituzionale, un ulteriore comma inteso a modificare l'art. 5, comma 4, della legge cost. n. 1 del 2012. La proposta, non approvata nel corso dell'esame alla Camera, prevedeva l'attribuzione al regolamento della Camera del compito di istituire e disciplinare una «Commissione permanente per l'esercizio del controllo sulla finanza pubblica», con riferimento «all'equilibrio fra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni», composta secondo un criterio paritetico tra maggioranza e opposizioni e presieduta da un deputato appartenente a queste ultime. Più in generale, peraltro, S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia, cit.*, p. 12-13, rilevano come nel corso dell'*iter* della riforma costituzionale le esigenze di un riconoscimento esplicito e di una maggiore tutela, a livello costituzionale, dell'opposizione in Parlamento «non [siano] state sollevate da nessuno dei gruppi *pro tempore* all'opposizione, né da quello coinvolto (Forza Italia) né da quello autoescluso (5 stelle)», il quale ultimo, in particolare, «ha continuato ad esporre tesi rigorosamente assemblearistiche, continuando anacronisticamente a riproporre il Parlamento come un tutto e il Governo come un mero esecutivo nel senso residuale del termine».

⁵⁵ Cfr. art. 83, quinto comma, Cost. come modificato dal ddl cost. AC 3931-A, XIII leg.; AS 2583-A, XIII leg., il quale, dopo aver attribuito al regolamento della Camera la competenza a garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare, demandava allo stesso la disciplina della «designazione da parte delle stesse [le opposizioni] dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzie», nonché la previsione della «iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale». L'art. 105 prevedeva, inoltre, la facoltà di ciascuna Camera di disporre inchieste su materie di pubblico interesse qualora ne avesse fatto richiesta almeno un terzo dei componenti della stessa, mentre l'art. 136, quinto comma, attribuiva ad un quinto dei componenti di una Camera il potere di azionare il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi dinanzi alla Corte, limitatamente ai vizi inerenti alla violazione di diritti fondamentali. Cfr., in proposito, N. LUPO, *Statuto dell'opposizione, poteri di controllo e autonomia regolamentare delle Camere (artt. 83, 88 e 105)*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 348 ss. In base, inoltre, all'art. 9 ddl cost. AC 4862-D, XIV leg.; AS 2544-D, XIV leg., il regolamento della Camera avrebbe dovuto riservare a deputati appartenenti a gruppi di opposizione la presidenza delle commissioni, diverse da quelle di cui agli articoli 70, terzo comma (Commissione cd. «di conciliazione»), e 72, primo comma (commissioni permanenti), nonché delle Giunte e degli organismi interni diversi dal comitato di cui all'articolo 70, sesto comma (comitato paritetico chiamato, su convocazione congiunta dei Presidenti delle Camere, a risolvere eventuali questioni di competenza particolarmente complesse sollevate tra le due Camere in ordine all'esercizio della funzione legislativa), qualora titolari di funzioni ispettive, di controllo o di garanzia.

premessa, riguarda la determinazione dell'ambito soggettivo di applicazione dello statuto delle opposizioni. L'identificazione al plurale di tale soggetto politico-parlamentare, da parte della disposizione costituzionale, sembra sgombrare il campo da un equivoco di fondo che ha a lungo caratterizzato il dibattito politico e scientifico sul tema, equivoco manifestatosi nella sovrapposibilità con cui le due espressioni di statuto «dell'opposizione» o «delle opposizioni» sono state sovente utilizzate nel dibattito scientifico. Esse, invero, presuppongono configurazioni diverse della morfologia del sistema dei partiti e, al tempo stesso, tendono ad orientare in direzioni diverse, in qualche misura persino incompatibili, le dinamiche politiche interne alle aule parlamentari.

Alla prima nozione corrisponde, in linea di massima, un paradigma di tutela del fenomeno oppositorio in Parlamento fondato su un assetto bipartitico del sistema politico o, in caso di sistema multipartitico, su una legislazione elettorale tendente ad incentivare una competizione bipartitica o bipolare. Da questo schema discende, pertanto, uno *status* giuridico differenziato del principale partito/gruppo di opposizione rispetto agli altri partiti/gruppi minoritari che nell'assemblea parlamentare si contrappongono al governo. Tale differenziazione deriva dall'esigenza di istituzionalizzare la linea di frattura tra la maggioranza e il principale partito di opposizione, riconoscendo a quest'ultimo la titolarità della funzione di potenziale alternativa organica al governo in carica, oltre che l'esercizio delle tradizionali funzioni di critica e contrasto all'indirizzo governativo, condivise con le altre forze minoritarie.

Archetipo di tale paradigma è quello britannico, modello di democrazia maggioritaria nel quale tanto le consuetudini costituzionali quanto il diritto positivo attribuiscono uno *status* di rilievo costituzionale al principale partito di opposizione, al suo *leader* ed allo *Shadow Cabinet*. Al suddetto paradigma si sono ispirate, ad esempio, talune posizioni assunte dalla dottrina italiana che si è occupata del tema, nonché alcune delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate, ma non approvate, nel corso della XVI legislatura, ed orientate ad un più deciso adeguamento degli organi e delle procedure parlamentari ad uno schema bipolare⁵⁶. Tali riflessioni e proposte, sviluppate in un contesto politico-istituzionale tendenzialmente bipolare, hanno fatto affidamento sulla premessa (erronea) che fosse possibile trapiantare il sistema britannico in un assetto come quello italiano, pur in assenza di quel complesso di consuetudini e convenzioni costituzionali, prassi parlamentari e caratteristiche della legislazione elettorale e della competizione tra i partiti che hanno concorso a configurare lo *status* giuridico e politico

⁵⁶ Sulle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate ad inizio della XVI legislatura, si vedano E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, numero speciale di «Osservatorio sulle fonti», 1, 2009; G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, cit. Alcune di queste proposte, provenienti tanto dalla maggioranza quanto dai gruppi di opposizione, prevedevano il riconoscimento di garanzie e prerogative in favore delle opposizioni, sia dal punto di vista dell'individuazione del soggetto «opposizione», sia sotto il profilo delle prerogative procedurali del «Governo ombra» (cfr. A.C., XVI legislatura, Doc. II, n. 3; A.S., XVI legislatura, Doc. II, nn. 6, 9, 12 e 13). Sul fallimento del tentativo, portato avanti nella prima fase della XVI legislatura dall'allora segretario del Pd Veltroni, di importare a livello di prassi, nel sistema politico italiano, l'esperienza britannica del Governo-ombra, cfr. P.L. PETRILLO, *Opposizione e governo ombra: dalle suggestioni britanniche alle (goffe) imitazioni italiane*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza: come cambia la forma di governo*, Roma, Carocci, 2009, p. 111 ss.

dell'Opposizione ufficiale come esito di un ben preciso processo storico, oltre che giuridico, rendendo tale paradigma organizzativo e funzionale un *unicum* nel panorama costituzionale europeo.

La seconda espressione designa, invece, un sistema di tutela basato su una configurazione plurale ed articolata di quella parte minoritaria della rappresentanza parlamentare che si contrappone al governo, nel quale non emerge un'istituzionalizzazione della minoranza principale, mantenendosi «all'interno di una logica di "funzione di opposizione" che interessa tutte le minoranze»⁵⁷. In questo senso, il riferimento allo «statuto delle opposizioni», contenuto nell'art. 64, secondo comma, Cost. come riformato dal disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, farebbe propendere per il secondo dei paradigmi menzionati. La scelta di individuare al plurale i soggetti parlamentari destinatari di tale statuto di diritti e garanzie si porrebbe, in questo senso, in discontinuità rispetto a quei tentativi, cui si è prima fatto riferimento, di individuare uno statuto «dell'opposizione» a partire dal modello britannico, istituzionalizzando il principale gruppo di opposizione in Parlamento ed attribuendo a questo prerogative differenziate e maggiori rispetto ai gruppi di opposizione minori⁵⁸.

Tale discontinuità è riconducibile, in parte, alle caratteristiche dell'attuale assetto politico-istituzionale nel quale non solo la riforma costituzionale, ma anche la riforma elettorale e lo schema di riforma del regolamento della Camera, sono maturati. Si tratta, infatti, di un assetto profondamente diverso da quello nel quale molte delle proposte di regolamentazione dello statuto dell'opposizione ispirate al «modello Westminster» sono state elaborate. Fino alla metà della XVI legislatura, infatti, il tema è stato affrontato dando per definitivamente acquisita una configurazione bipolare del sistema politico, fondata sulla competizione, nell'arena elettorale e in Parlamento, tra due coalizioni principali⁵⁹. In questo quadro, risultava piuttosto naturale ragionare, in sede di proposte di riforma, in termini di statuto «dell'opposizione», intendendo questa come soggetto unitario (sebbene poi le riforme del regolamento della Camera del 1997 e del Senato del 1999 siano poi andate in una direzione diversa). Al contrario, il quadro politico della XVII legislatura appare quanto di più lontano da un assetto bipolare, caratteristica rimasta invariata nel passaggio da un governo di «larghe intese», sostenuto dai due partiti maggiori delle due principali coalizioni e dalla coalizione centrista, ad un governo sostenuto da maggioranze parlamentari più ristrette e con un più chiaro baricentro politico, ma ugualmente disomogenee da un punto di vista politico.

Alla luce di questo contesto, caratterizzato da processi piuttosto imprevedibili di «destrutturazione e ristrutturazione» del sistema politico⁶⁰, nonché dalla sostanziale

⁵⁷ Cfr. E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2015.

⁵⁸ Si veda, a tal proposito, CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La riforma costituzionale. Schede di lettura*, Parte prima, maggio 2016, p. 52, laddove si sottolinea che «la declinazione al plurale del termine "opposizione" parrebbe escludere una tutela solo dell'opposizione più numerosa (schema, quest'ultimo, più proprio di un modello bipartito o bipolare, tipo, per intendersi, "Westminster") e sembrerebbe pertanto ritenersi diretta verso la definizione di uno "statuto" di tutti i gruppi parlamentari di opposizione».

⁵⁹ Cfr. V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Milano, Rubbettino, 2007.

⁶⁰ S. CECCANTI, *Partiti e gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, cit. Il già elevato grado di fluidità del sistema politico-parlamentare scaturito dalle

scomparsa delle coalizioni quali attori protagonisti della dialettica politica e della competizione elettorale, il riferimento dell'art. 64, secondo comma, Cost. allo statuto delle opposizioni, presupponendo un'articolazione plurale ed eterogenea di tale schieramento, tenta di afferrare, in qualche modo, lo «spirito del tempo» politico, apparendo più coerente con l'attuale assetto politico-istituzionale di quanto non sarebbe sembrata una diversa scelta costituzionale tendente, sul modello britannico, ad identificare l'opposizione parlamentare, ai fini della sua tutela giuridica, nel principale partito contrapposto alla maggioranza governativa, o comunque in un soggetto unitario.

Occorre tuttavia precisare che il riferimento testuale della norma costituzionale alle «opposizioni» non chiude definitivamente la partita su questa materia, non escludendo, di per sé, una possibile riemersione della questione nell'ambito delle proposte di revisione del regolamento della Camera in materia di statuto dell'opposizione, ad esempio mediante l'introduzione di elementi di differenziazione dello statuto del gruppo parlamentare numericamente più consistente dal novero degli strumenti più genericamente riconducibili alla funzione oppositoria, la quale continuerebbe a configurarsi come «patrimonio comune di tutte le minoranze escluse dall'area di governo»⁶¹.

elezioni del 2013 sembra aver ricevuto un ulteriore incentivo, peraltro, dall'assoluta centralità rivestita dal tema delle riforme istituzionali, non soltanto punto essenziale e qualificante dei programmi dei Governi Letta e Renzi, ma anche, e ancor prima, obiettivo principale sotteso all'accettazione, da parte del Presidente della Repubblica Napolitano, della rielezione per un secondo mandato, dinanzi allo stallo delle forze politiche. Le dinamiche parlamentari innescate dalla necessità di individuare, in entrambe le Camere, una maggioranza in grado di approvare le riforme istituzionali, hanno reso ancora più «fluida» e meno nitida la linea di demarcazione tra gli schieramenti di maggioranza e opposizione, soprattutto a seguito dell'uscita del Pdl dalla maggioranza di larghe intese a sostegno del Governo Letta, nonché del successivo accordo sulle riforme istituzionali tra il Pd e la reviviscente Forza Italia, intervenuto tra il gennaio 2014 e il gennaio 2015. Si è assistito, pertanto, ad una sovrapposizione della maggioranza «di scopo» delineatasi sui temi delle riforme della Costituzione e della legge elettorale alla più ristretta maggioranza a sostegno del Governo Renzi, pur avente, come già detto, proprio la realizzazione delle riforme istituzionali tra i punti centrali del suo programma, come, peraltro, le più recenti vicende inerenti alle possibili conseguenze del referendum costituzionale confermano ulteriormente.

⁶¹ E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, cit., p. 3, la quale riporta come esempio di una tale impostazione la disciplina dello statuto dell'opposizione contenuta nello Statuto della Regione Toscana, adottato nel 2005, e nel regolamento consiliare. In particolare, l'art. 10 St., mentre al primo comma garantisce il ruolo delle minoranze nella programmazione dei lavori, nella disciplina dei tempi per l'esame delle proposte e per lo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo, nella costituzione delle commissioni d'inchiesta, nelle nomine di competenza consiliare e nella composizione degli organismi di garanzia e controllo, al secondo comma demanda al regolamento interno l'istituzione e la disciplina delle funzioni del «portavoce dell'opposizione», espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa. Si tratta, quindi, di un caso di individuazione dell'opposizione sulla base di un criterio numerico. Il regolamento consiliare, come modificato, da ultimo, nel febbraio 2015, disciplina: all'art. 15, comma 1, la dichiarazione di appartenenza del consigliere componente del gruppo misto alla maggioranza, all'opposizione o alle altre minoranze; all'art. 19, la nomina, la revoca e le dimissioni del portavoce dell'opposizione, e all'art. 20 le funzioni svolte da quest'ultimo; all'art. 63, la composizione e la procedura di elezione del presidente della commissione di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali; all'art. 84, la partecipazione del portavoce dell'opposizione alla conferenza di programmazione dei lavori; all'art. 102, le richieste di aumento della durata degli interventi; all'art. 113, le richieste di verifica del numero legale. Cfr. M. RUBECCHI, *Art. 10. Ruolo delle minoranze*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 77 ss.; G. PERNICIARO, *Lo "statuto dell'opposizione" in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari*, in E.

A questo proposito, assume un rilievo centrale la nuova legge elettorale della Camera, la quale, se da un lato appare perseguire in modo piuttosto palese obiettivi di garanzia della governabilità, attraverso la previsione di un premio di maggioranza in favore della prima lista, dall'altro lato risulta piuttosto ambigua quanto all'assetto politico-parlamentare che essa sembra presupporre o verso la quale intenderebbe orientare la dinamica tra le forze politiche. Per un verso, infatti, alcuni meccanismi previsti dalla legge n. 52 del 2015 sembrerebbero incentivare un assetto di tipo bipartitico, in particolare nell'eventualità di ballottaggio, nel qual caso sarebbe lo stesso sistema elettorale ad individuare, nel secondo turno, il principale partito di opposizione, al quale conferire eventualmente, in sede di riforma del regolamento, uno statuto giuridico differenziato rispetto a quello degli altri partiti minori contrapposti al *continuum* Governo-maggioranza.

Per altro verso, tuttavia, tale presunto incentivo ad una bipolarizzazione del sistema politico-parlamentare si rivela più apparente che reale: in primo luogo, il principale partito di opposizione non risulterebbe investito, anzitutto dinanzi al corpo elettorale, di quel «supplemento di legittimazione derivante dall'aver concorso al ballottaggio con il partito che ha ottenuto il mandato elettorale a governare»⁶², nell'ipotesi in cui quest'ultimo riuscisse a superare, già nel primo turno, la soglia del 40 per cento dei consensi; in secondo luogo, il sistema di distribuzione dei seggi non sembra tale da favorire un assetto bipartitico o bipolare della rappresentanza parlamentare, dal momento che esso, pur prevedendo che i seggi vengano attribuiti in cento collegi plurinominali «piccoli» (nei quali il numero di seggi attribuiti per collegio varia, in base alla popolazione, da un minimo di 3 ad un massimo di 9), dispone che la loro assegnazione avvenga proiettando le percentuali ottenute a livello nazionale dalle varie liste sui collegi stessi.

Tale sistema, combinato all'attribuzione di 340 seggi alla lista che superi la soglia del 40 per cento al primo turno o che vinca il ballottaggio, nonché alla previsione di una soglia di sbarramento piuttosto bassa per le singole liste (3 per cento), tende ad incentivare, più che un sistema bipartitico o bipolare, un assetto nel quale ad una maggioranza più che assoluta tendenzialmente (ma non necessariamente) monopartitica e piuttosto coesa, si contrappone uno schieramento oppositorio estremamente frammentato ed eterogeneo, composto da tutti gli altri partiti avversari del partito di maggioranza che abbiano avuto accesso a seggi della Camera. Uno schieramento, questo, nel quale difficilmente può emergere una minoranza principale in grado di assumere la funzione di alternativa al governo in carica e di agire da principale controparte dialettica di quest'ultimo e della maggioranza all'interno dei procedimenti parlamentari⁶³.

GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le riforme dei Consigli regionali*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 2010, p. 87 ss.

⁶² E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, cit., p. 4, la quale opta, su questo punto, per una lettura minimale della *ratio* della riforma costituzionale, la quale si sarebbe limitata «a dare copertura costituzionale al modello già previsto negli attuali regolamenti parlamentari, che tutelano tutte le diverse possibili opposizioni quali componenti minoritarie svolgenti funzione oppositoria al governo, corrispondente ad una forma di governo assai diversa, ad un modello costituzionale assai diverso».

⁶³ Cfr. E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, cit., p. 6, la quale nota come la legge elettorale della Camera, in combinato disposto con la riforma costituzionale, favorisca, in definitiva, «il pluralismo – tanto nella fase pre-elettorale (con una soglia di sbarramento

In definitiva, dunque, il combinato disposto del nuovo art. 64, secondo comma, Cost. e della nuova legge elettorale della Camera dei deputati sembrano far emergere la volontà, tanto del legislatore costituzionale quanto di quello ordinario, di conferire copertura e dignità costituzionale alla tutela di uno schieramento parlamentare minoritario plurale ed eterogeneo. A differenza, quindi, non solo del «modello Westminster», ma anche di molte delle proposte emerse fino alla precedente legislatura, nonché delle esperienze di statuto dell'opposizione consolidate nell'ultimo decennio in alcune Regioni italiane, a livello di statuti e regolamenti consiliari⁶⁴, l'utilizzo al plurale del termine «opposizioni», nella logica della riforma costituzionale, rivela, in fondo, il superamento di uno schema bipartitico o bipolare⁶⁵, in favore di un sistema di garanzie e di diritti che, tenendo conto della disomogeneità e della tendenza al multipartitismo ben radicate nel sistema politico italiano⁶⁶, non le disincentivi, ma al contrario la promuova, tutelando le opposizioni nella loro pluralità, singolarità ed eterogeneità, a scapito dell'istituzionalizzazione, a livello costituzionale, del principale gruppo di opposizione e della distinzione del relativo

del 3% e pertanto bassa, che può portare tuttavia verso una inarrestabile frammentazione), quanto nella fase post-elettorale (statuto delle opposizioni)» e privilegi «un modello multipolare di organizzazione delle forze politiche».

⁶⁴ Per un'analisi delle esperienze regionali in materia di statuto dell'opposizione, si vedano G.G. CARBONI, *Il riconoscimento dell'opposizione: riformatori costituzionali e riformatori statutari a confronto*, in www.forumcostituzionale.it, 2 marzo 2004; M. RUBECHI, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in «Quaderni costituzionali», 2005, p. 147 ss.; P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in «Quaderni regionali», 4, 2005, p. 829 ss.; D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in «Quaderni regionali», 1, 2006, p. 81 ss.; M. RUBECHI, *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, in «Quaderni costituzionali», 2006, p. 779 ss.; P.L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali*, in www.consiglio.Regione.toscana.it, 2006; P.L. PETRILLO, *Forme di governo e forme di opposizione nei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Roma, La Minerva, 2006. Oltre alle menzionate disposizioni dello Statuto della Toscana e del regolamento consiliare concernenti lo statuto dell'opposizione, si vedano, ad esempio: l'art. 49 dello Statuto della Regione Umbria, il quale disciplina lo «statuto delle opposizioni», pur non prevedendo criteri di individuazione di queste ultime né tantomeno operando una distinzione formale di queste dalle semplici minoranze; l'art. 12 della legge statutaria della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2007, il quale stabilisce, invece, che «costituiscono l'opposizione in Consiglio i consiglieri regionali eletti in liste collegate con i candidati presidenti che hanno riportato una cifra elettorale inferiore a quella del Presidente eletto»; l'art. 33 dello Statuto della Regione Campania, come riformato da una legge regionale di revisione statutaria pubblicata sul bollettino Regionale del 4 maggio 2016, il quale identifica l'opposizione come «il gruppo o i gruppi consiliari maggiormente rappresentativi» tra i gruppi di minoranza, e le altre minoranze come quei gruppi «che non sostengono la Giunta regionale e non costituiscono l'opposizione ufficiale», sebbene il riferimento al concetto di «sostegno» possa dare adito ad alcuni problemi giuridici, dal momento che la forma di governo regionale non prevede un'investitura fiduciaria del Presidente della Giunta regionale. L'art. 33 attribuisce, altresì, al portavoce dell'opposizione ufficiale tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri nei dibattiti riguardanti, ad esempio, la presentazione del programma di governo, il documento di economia e finanza regionale e gli atti di programmazione regionale. La disposizione prevede, inoltre, garanzie di discussione, in tempi certi, di argomenti e atti di iniziativa dei gruppi di opposizione, nonché l'assegnazione della presidenza di commissioni di garanzia e di controllo e la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta «di minoranza».

⁶⁵ Cfr. C. SBAILÒ, *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 23 marzo 2009.

⁶⁶ Cfr. V. ONIDA, *La concezione della democrazia in Carlo Lavagna*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 147 ss.

statuto giuridico da quello degli altri gruppi che partecipano, alla Camera, all'esercizio della funzione oppositoria.

In conclusione, lungi dal configurarsi come un mero dettaglio linguistico, la distinzione tra statuto «dell'opposizione» e statuto «delle opposizioni» presuppone (e può a sua costituire il presupposto di) rilevanti differenze sul piano della struttura del sistema dei partiti e delle caratteristiche della legislazione elettorale. È evidente, pertanto, che della formulazione dell'art. 64, secondo comma, Cost. si dovrà tenere in debito conto nel momento in cui, nel caso di entrata in vigore della riforma costituzionale, dovesse essere riattivata, alla Camera, la procedura di esame del progetto di riforma del regolamento elaborato dal Gruppo di lavoro nominato, ad inizio legislatura, dalla Presidente Boldrini, procedure poi sospesa, nel corso dell'esame in Giunta per il regolamento delle proposte emendative, proprio in attesa della conclusione dell'*iter* della riforma costituzionale.

5.2. *Lo statuto dell'opposizione nel progetto di riforma del regolamento della Camera elaborato dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente della Camera (cd. "riforma Boldrini")*

Una delle questioni più urgenti che l'attuazione della riforma costituzionale porrà in materia di statuto delle opposizioni riguarderà il contenuto materiale che tale statuto dovrà assumere all'interno del regolamento della Camera. Il nuovo assetto del bicameralismo italiano delineato dalla riforma imporrà, infatti, in caso di approvazione referendaria della riforma, non solo una vera e propria riscrittura del regolamento del Senato, ma anche una profonda revisione del regolamento della Camera⁶⁷, tanto sul versante della disciplina della composizione e del funzionamento

⁶⁷ Cfr., a questo proposito, l'art. 39, ottavo comma, del ddl costituzionale, il quale stabilisce che «le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore della loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale». Sulla necessità che la riforma dei regolamenti di Camera e Senato si avvii, nel caso di entrata in vigore della riforma costituzionale, già nell'attuale legislatura, cfr. N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in «Federalismi.it», 24 febbraio 2016, il quale, con specifico riferimento al regolamento del nuovo Senato, ritiene non sostenibile la tesi secondo cui «spetterebbe soltanto ai componenti del nuovo Senato approvare il nuovo regolamento», dal momento che «nell'ordinamento parlamentare repubblicano i pochi residui dell'oramai superata concezione dei regolamenti parlamentari come fonti interne, autonomamente adottate dai deputati e senatori di una certa legislatura, paiono essere stati definitivamente rimossi dalla sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale, laddove ha affermato con chiarezza che tali regolamenti sono "fonti dell'ordinamento generale della Repubblica"». In parziale contrasto con questa lettura, cfr. G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 4, il quale, parlando di «inerzia avanguardista» come carattere proprio dei regolamenti parlamentari italiani, non esclude la possibilità che, come accaduto in altre fasi della storia costituzionale e parlamentare italiana, l'inerzia regolamentare possa costituire «una risorsa del sistema, perché consentirebbe al sistema di non essere travolto dal buio costituzionale che potrebbe cadere se la riforma venisse spregiudicatamente letta in senso oltredemocratico». Sulle possibili letture della clausola transitoria, si veda R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o "taglia-Regolamento parlamentare"? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo della ultrattività del Regolamento del Senato*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2016.

degli organi interni, quanto su quello delle funzioni della Camera e delle procedure parlamentari.

Tra gli aspetti sui quali la riforma regolamentare sarà chiamata ad intervenire rientra a pieno titolo anche l'attuazione del nuovo art. 64, secondo comma, Cost., di cui il regolamento della Camera dovrà farsi carico al fine di individuare efficaci contrappesi sostanziali e procedurali in grado di riequilibrare il nuovo assetto costituzionale che emerge dalla riforma, orientato verso obiettivi di maggiore rapidità ed efficienza dei processi di decisione politica e di rafforzamento del Governo e della centralità del suo programma nell'attività parlamentare.

L'esigenza di intervenire, in sede di riforma del regolamento della Camera, sulla disciplina dello statuto delle opposizioni si giustifica, peraltro, non solo per un'esigenza di riequilibrio dei poteri, ma anche in virtù delle non trascurabili conseguenze derivanti dalla nuova legge elettorale della Camera, la quale, prevedendo, come si è già accennato, un premio di maggioranza del 54 per cento dei seggi in favore della prima lista che abbia superato il 40 per cento dei consensi al primo turno o, in caso contrario, di quella che abbia ottenuto la maggioranza dei voti nel turno di ballottaggio, orienta in una direzione fortemente maggioritaria la dinamica della forma di governo. Un premio siffatto configura tale sistema elettorale come *majority assuring*⁶⁸, producendo un rafforzamento della legittimazione elettorale *de facto* diretta del Presidente del Consiglio e della maggioranza. Una simile configurazione dei rapporti di forza, all'interno della Camera, tra il partito di maggioranza (*rectius*, di Governo) e i partiti ad essa esterni, è suscettibile di alterare profondamente, di riflesso, il valore di garanzia, nei confronti delle minoranze, dei *quorum* speciali previsti dalla Costituzione⁶⁹.

⁶⁸ Così è stato definito l'*Italicum* da R. D'ALIMONTE, *Sistema bipolare, premio massimo del 18%*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2014. La definizione faceva riferimento, peraltro, alla prima versione dell'*Italicum*, rispetto alla quale, invero, la legge poi approvata in via definitiva dalle Camere delinea un sistema elettorale nel quale il carattere *majority assuring* risulta ulteriormente accentuato rispetto alla versione originaria, soprattutto in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza alla prima lista anziché alla prima coalizione, nonché in virtù del divieto di apparentamenti tra liste tra il primo e l'eventuale secondo turno. Sul tema, si vedano R. DICKMANN, *A proposito dell'Italicum. Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale di cui alla legge n. 52 del 6 maggio 2015*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 3 giugno 2015; A. RAUTI, *L'Italicum fra "liturgie elettorali" e prove di bipartitismo*, in «Rivista AIC», 2, 2015; A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in «Quaderni costituzionali», 3, 2015, p. 645 ss.; S. GAMBINO, *Democrazia costituzionale e Italicum*, in «Osservatorio AIC», settembre 2015; A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2015.

⁶⁹ In merito al problema della perdita del valore di garanzia dei *quorum* speciali, in particolare di quello della maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato, una parte della dottrina aveva già espresso criticità e preoccupazioni durante la vigenza dei sistemi elettorali ad effetti maggioritari adottati nel 1993 e nel 2005, sostenendo la necessità di elevare tali *quorum*. I progetti di riforma costituzionale succedutisi nel corso delle legislature del maggioritario hanno previsto, tra le altre cose, proposte volte ad aggravare alcuni *quorum* speciali previsti dalla Costituzione (in particolare, in materia di elezione del Presidente della Repubblica, adozione dei regolamenti parlamentari e delle leggi costituzionali, specie se volte a modificare la prima parte della Costituzione). Peraltro, V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 265, ha obiettato che l'elevazione dei *quorum* di garanzia come tecnica di tutela delle opposizioni parlamentari presenterebbe alcuni limiti di efficacia e alcune controindicazioni, in quanto da un lato «il funzionamento del sistema maggioritario può portare al formarsi di maggioranze anche molto ampie, tali da render vana pure la previsione di *quorum* superiori a quello della maggioranza assoluta», dall'altro «un eccessivo irrigidimento dei *quorum* apre problemi sul versante della capacità deliberativa

Alla luce di queste considerazioni, pertanto, sembrerebbe più opportuno, in sede di attuazione della riforma costituzionale, operare un'interpretazione «forte» dell'art. 64, secondo comma, Cost., che ne valorizzi la portata di aggancio costituzionale per mezzo del quale introdurre, nel funzionamento del nuovo assetto parlamentare, efficaci contrappesi ai possibili squilibri politico-istituzionali derivanti, sul piano della dinamica della forma di governo, dal combinato disposto della riforma del bicameralismo e del nuovo sistema elettorale previsto per la Camera dei deputati. L'esigenza di attribuire alla disposizione *de qua* una portata innovativa rispetto all'assetto normativo vigente implica, pertanto, la necessità di intervenire sull'attuale regolamento della Camera al fine di ampliare o, quantomeno, adeguare al nuovo assetto i diritti e le prerogative attribuiti alle «opposizioni» o ai «gruppi di opposizione» dalla riforma del 1997⁷⁰.

L'attuale legislatura, pur essendosi aperta nel segno di una composizione tripolare della rappresentanza e di una configurazione «a geometria variabile» degli schieramenti di maggioranza e opposizione⁷¹, ha visto alcuni passi avanti, se pur timidi. Uno schema di riforma organica del regolamento della Camera, elaborato da un Gruppo di lavoro nominato a inizio legislatura dalla Presidente Boldrini, è stato adottato dalla Giunta per il regolamento della Camera l'8 gennaio 2014 come testo base per la successiva presentazione di emendamenti da parte dei componenti della Giunta stessa⁷². Come è stato rilevato, le proposte contenute nello schema di riforma

del Parlamento». Il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi prevede un irrigidimento dei *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica *ex art.* 83 Cost., che dal quarto scrutinio necessiterà della maggioranza dei tre quinti del Parlamento in seduta comune, mentre dal settimo scrutinio occorrerà la maggioranza dei tre quinti dei votanti. L'effettivo irrigidimento del *quorum* deve essere valutato, tuttavia, alla luce: da un lato, dalla nuova composizione del Parlamento in seduta comune, nel quale non vi saranno più i delegati regionali e aumenterà considerevolmente il peso della Camera dei deputati (i cui componenti costituirebbero l'86,3 per cento del collegio, a fronte dell'attuale 62 per cento circa); dall'altro lato, dalla nuova legge elettorale della Camera, che garantirebbe al partito vincente 340 deputati su 630, pari a circa il 46,6 per cento dell'assemblea chiamata ad eleggere il Capo dello Stato, cui andrebbero aggiunti i senatori espressione della/e forza/e di maggioranza.

⁷⁰ V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 263, evidenziando i limiti dello statuto dell'opposizione delineato dalla riforma dei regolamenti parlamentari della XIII legislatura, ha affermato che «se il problema dello statuto dell'opposizione viene impostato nel senso di attribuire all'opposizione solo la funzione di prepararsi a sostituire la maggioranza alle successive elezioni e, quindi, solo nell'esercizio del controllo e della critica dell'operato della maggioranza e nella prospettiva di un indirizzo politico alternativo, se viene cioè ristretto solo alla garanzia della "visibilità" dell'opposizione, esso viene impostato in maniera tautologica rispetto alle condizioni minime di funzionamento di un sistema democratico perché lo si riduce alla garanzia della "legittima esistenza" dell'opposizione». Cfr., inoltre, S. LABRIOLA, *Lo statuto dell'opposizione: questione costituzionale o interna corporis?*, in «Rassegna parlamentare», 2003, p. 230 ss.

⁷¹ Per una ricostruzione delle vicende politico-costituzionali che hanno contrassegnato la fase iniziale dell'attuale legislatura, si veda M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del Governo Letta*, in «Amministrazione in cammino», 9 maggio 2014.

⁷² Proprio l'incertezza, agli esordi della XVII legislatura, sulla determinazione dei perimetri di maggioranza e opposizione, ha spinto la presidenza della Camera ad assumere un ruolo di impulso in materia di riforma del regolamento, adottando un metodo istruttorio allargato volto a garantire la più ampia condivisione delle proposte di modifica. Il Gruppo di lavoro, composto da otto deputati rappresentativi delle principali forze politico-parlamentari presenti alla Camera, ha ultimato i lavori sullo schema di riforma del regolamento della Camera il 27 novembre 2013. La proposta, sottoscritta dai membri del Gruppo (con l'unico voto contrario del deputato del Movimento 5 Stelle Toninelli, critico sia nel metodo seguito che nel merito delle proposte di modifica), è stata presentata alla Giunta

regolamentare si muovono lungo tre direttrici fondamentali: la «codificazione» di procedimenti sperimentali e di istituti di diritto parlamentare spontaneo, nonché di prassi parlamentari e di pareri della Giunta per il regolamento; l'introduzione di istituti parlamentari del tutto innovativi; la «migrazione» alla Camera di norme del regolamento del Senato o di istituti consolidati nella prassi di quest'ultimo⁷³.

Sul piano dei contenuti, lo schema di riforma segna alcuni passi avanti non irrilevanti – sebbene operati ragionando più in una logica di “interventi sparsi” che di revisione organica delle procedure parlamentari – nella direzione del superamento di quella logica consociativo-compromissoria, sottesa al regolamento del 1971, che la riforma del 1997 aveva inciso solo in misura marginale, restando ancorata, nel complesso, ad un modello «inquisitorio» di deliberazione politica, fondato, come si è evidenziato in dottrina, sull'ideologia della «giusta decisione». Lo schema, infatti, tenta di orientare la disciplina delle procedure parlamentari verso un ragionevole bilanciamento tra la garanzia della certezza dei tempi di decisione, e l'introduzione o il rafforzamento di istituti e strumenti ispirati ad un modello «accusatorio» di deliberazione politica⁷⁴. È proprio su questo versante che si inseriscono le proposte di modifica afferenti allo statuto dell'opposizione, che toccano numerosi ambiti dell'attività parlamentare e delle procedure decisionali della Camera.

Uno dei profili di maggiore interesse riguarda la previsione di strumenti volti a garantire l'effettivo svolgimento dell'esame degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori su richiesta dei gruppi di opposizione⁷⁵. Le proposte elaborate dal Gruppo di

per il regolamento della Camera il 12 dicembre. Contestualmente all'adozione, l'8 gennaio 2014, di tale schema come testo base per la successiva presentazione degli emendamenti, il deputato del M5S Toninelli ha illustrato uno schema alternativo di riforma regolamentare proposto dal gruppo di appartenenza. La discussione degli emendamenti alla proposta del Gruppo di lavoro si è interrotta nell'ottobre 2014, quando le forze politiche di maggioranza e di opposizione (Forza Italia) facenti parte dell'intesa sulle riforme istituzionali hanno convenuto, in accordo con il Presidente della Camera, sull'opportunità di sospendere il procedimento di revisione regolamentare in attesa dell'approvazione della riforma costituzionale. Sul procedimento di revisione regolamentare si veda, su tutti, S. CURRERI, *La procedura di revisione dei Regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995.

⁷³ Cfr. R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in «Federalismi.it», 22 gennaio 2014, il quale, oltre a porre in evidenza la presenza, all'interno del pacchetto di modifiche regolamentari, di questi tre strati normativi, mette in luce il ruolo di primo piano svolto, nell'ambito dei lavori preparatori, dalla comparazione con ordinamenti parlamentari stranieri.

⁷⁴ Si veda l'analisi di R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo, La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, in N. LUPO (a cura di), *Revisione dei regolamenti parlamentari*, numero speciale di «Osservatorio sulle fonti», 1, 2014, p. 12, il quale definisce l'ideologia della «giusta decisione» come quella «fondata sulla logica sostanzialistica della inclusione delle minoranze mediante la concertazione dei contenuti della deliberazione politica», contrapponendola al diverso paradigma della «giusta forma», cioè un «assetto di relazioni all'interno del quale la certezza dei tempi della decisione appare riequilibrata [...] in particolare dall'attribuzione all'opposizione di diritti di partecipazione procedimentale e di apposite riserve di spazi istituzionali per esibire progetti alternativi a quelli della maggioranza». Sulle differenze tra modelli inquisitori e accusatori di deliberazione parlamentare, cfr. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 278 ss.

⁷⁵ Il problema dell'assenza, nel regolamento, di un obbligo dell'Assemblea di prendere in considerazione una proposta formulata da uno o più gruppi di opposizione nel suo testo originario, era stato rilevato già nella XIII legislatura dall'allora Presidente della Camera Violante, il quale, al fine di garantire l'effettività degli strumenti a tutela delle opposizioni introdotti, sul fronte della programmazione dei lavori, dalla riforma regolamentare del 1997, inviò, il 10 ottobre 2000, una lettera

lavoro in questo ambito costituiscono, in gran parte, codificazioni di prassi precedenti, muovendosi lungo le linee direttrici «Commissione-Assemblea» e «tempo-contenuto». Esse, riprendendo anche alcune proposte contenute nella relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito all'inizio della legislatura dall'allora Presidente della Repubblica Napolitano, mirano a prevenire un utilizzo in chiave anti-oppositoria degli strumenti regolamentari da parte della maggioranza⁷⁶.

In relazione alla gestione del tempo parlamentare, le proposte di modifica attribuiscono ai gruppi di opposizione il diritto di richiedere l'iscrizione in via prioritaria, e al di fuori della quota opposizione, di un argomento da essi proposto nei calendari successivi al primo nel quale tale argomento sia stato iscritto, qualora l'esame non si sia concluso entro la scadenza del primo calendario⁷⁷. Per quanto riguarda, invece, la garanzia che la Camera esamini il progetto di legge di iniziativa di un gruppo di opposizione nel suo testo originario, lo schema di riforma, da un lato, pone dei limiti alla possibilità di abbinare tali progetti di legge con altri⁷⁸, così come alla facoltà di presentare emendamenti a questi senza il consenso del gruppo di

ai presidenti delle commissioni permanenti, consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della Giunta per il regolamento sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo*, XIII legislatura, Atti Camera dei deputati, doc. II-ter n. 1, nella quale si raccomandava di adottare come testo base, in caso di progetti di legge proposti dalle opposizioni, il testo originario formulato dai proponenti, salvo che si procedesse alla predisposizione di un testo unificato. Si raccomandava, altresì, di disabbinare la proposta rispetto agli emendamenti presentati in commissione. Nella prassi successiva, peraltro, i casi in cui l'opposizione è riuscita a far giungere in aula i testi da essa proposti hanno spesso riguardato argomenti non particolarmente controversi, mentre quando si è trattato di proposte vertenti su temi piuttosto divisivi, si è spesso verificato, come ha rilevato P. AQUILANTI, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 69, «una specie di consociativismo alla rovescia», per il quale il progetto di legge è stato «esaminato dalla Commissione in modo da andare in Assemblea con una relazione negativa, perché da una parte la maggioranza non lo accetta nel suo contenuto, d'altra parte l'opposizione non vuole che quel testo arrivi in Aula con un contenuto diverso e probabilmente opposto».

⁷⁶ All'interno della relazione finale del gruppo di lavoro istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente Napolitano si sottolineava, con riferimento al ruolo dell'opposizione nelle procedure parlamentari, la necessità di garantire l'effettivo esame degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori su richiesta dei gruppi di opposizione ai sensi dell'art. 24, comma 3, r.C., tanto in commissione, «disciplinando specificamente i limiti all'abbinamento dei progetti di legge in quota opposizione e alla possibilità di approvare emendamenti senza il consenso del gruppo di opposizione interessato», quanto in Assemblea, «intervenedo sulla possibilità di presentare questioni pregiudiziali di merito e sospensive riferite a progetti di legge in quota opposizione, nonché disciplinando le questioni incidentali».

⁷⁷ Cfr. art. 24, comma 3, r.C., il quale stabilisce, nella sua versione novellata, che l'iscrizione dell'argomento in quota opposizione nei calendari successivi viene disposta dal Presidente della Camera. Si tratta, peraltro, di un atto privo di discrezionalità, la cui adozione è subordinata all'esclusiva verifica formale dell'effettiva non conclusione dell'esame dell'argomento iscritto in quota opposizione entro il termine del primo calendario. La stessa relazione dell'on. Leone (membro del Gruppo di lavoro in quota Pdl, poi passato al gruppo Ncd) alla Giunta per il regolamento, consultabile in A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, p. 156, sottolinea come la *ratio* della disposizione consista nello «scoraggiare atteggiamenti dilatori da parte della maggioranza, che verrebbero sanzionati dall'aumento degli argomenti in quota opposizione nei calendari successivi [...], portando di fatto i Gruppi di opposizione a poter chiamare l'Assemblea a deliberare su molte delle loro proposte».

⁷⁸ Cfr. art. 77, comma 4, r.C., il quale, peraltro, deroga a tale divieto di abbinamento nel caso di consenso dei gruppi interessati o qualora la commissione abbia già iniziato l'esame di progetti di legge vertenti sulla stessa materia.

opposizione che ha presentato o sostenuto il progetto di legge⁷⁹, dall'altro lato, prevede delle limitazioni alla possibilità, da parte dei deputati, di presentare questioni pregiudiziali⁸⁰. Si prevede, inoltre, che ai gruppi di opposizione venga riservata, nell'esame dei disegni di legge di iniziativa governativa e di quelli iscritti all'ordine del giorno su richiesta dei gruppi di opposizione, una quota di tempo pari a due terzi del tempo complessivamente disponibile (purché, tuttavia, i gruppi di opposizione interessati abbiano una consistenza numerica pari almeno ad un quarto dei componenti della Camera).

Lo schema di riforma tenta, inoltre, di rinforzare l'effettività del termine minimo di due mesi stabilito dall'art. 81 r.C. per lo svolgimento dell'esame dei progetti di legge in commissione, termine frequentemente eluso e aggirato, nella prassi della Camera, mediante l'iscrizione, in sede di redazione del programma e del calendario dei lavori, di un progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea prima della conclusione dei due mesi e con la clausola «ove concluso l'esame in commissione». La riforma del regolamento tenta, quindi, di neutralizzare gli effetti di pressione politica determinati da tali clausole sulla commissione chiamata ad esaminare il progetto di legge, prevedendosi che il termine minimo di due mesi possa essere derogato solo qualora sulla conclusione anticipata dell'esame vi sia il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza complessiva sia pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera⁸¹. Lo schema di riforma interviene, inoltre, sullo strumento della

⁷⁹ Cfr. art. 79, comma 9-bis, r.C. Gli emendamenti presentati in commissione ed approvati senza il consenso del gruppo di opposizione interessato verranno inclusi nella relazione in Assemblea (ma non nel testo a questa sottoposto) e saranno sottoposti al voto dell'aula quali emendamenti della commissione. Sul punto, una parte della dottrina ha evidenziato, in passato, come la previsione regolamentare di un obbligo, da parte della commissione, di riferire in aula su un progetto di legge proposto da un gruppo di opposizione nel suo testo originario si traduca, di fatto, nella configurazione di "corsie protette" nell'ambito del procedimento legislativo, la cui attivazione dipende dalla collocazione politica dei parlamentari proponenti rispetto al governo. Tale corsia determina, tuttavia, una (parziale) limitazione del diritto di emendamento dei parlamentari membri della commissione referente, la quale va disciplinata, pertanto, in modo da scongiurare violazioni degli artt. 70, 71 e 72 della Costituzione. Sul tema, ampiamente, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008.

⁸⁰ Cfr. artt. 40, comma 6, e 41, comma 1-bis, r.C., i quali subordinano al consenso dei gruppi di opposizione proponenti l'ammissibilità di questioni pregiudiziali di merito e sospensive, di richieste di inversione dell'ordine del giorno o di richieste di rinvio del progetto di legge in commissione o di rinvio dell'esame. Resta ferma, peraltro, la possibilità che il progetto di legge sia emendato in Assemblea e comunque respinto in sede di votazione finale.

⁸¹ Si tratta, a ben vedere, dello stesso *quorum* previsto per la deliberazione in Conferenza dei capigruppo del programma e del calendario dei lavori, compensato, d'altro canto, dall'eliminazione della deroga al termine di due mesi nell'ipotesi in cui la commissione abbia già concluso l'esame. In virtù di tale clausola, le commissioni permanenti sono state indotte in misura crescente, nelle ultime legislature, a concludere l'esame dei progetti di legge ad esse assegnati prima della scadenza del termine minimo di due mesi, dietro le pressioni del Governo e della maggioranza e in assenza di quella deliberazione unanime della Conferenza dei capigruppo che sarebbe richiesta a norma dell'art. 23, comma 5, r.C. Peraltro, anche la «giurisprudenza» presidenziale consolidatasi a partire dalla XIV legislatura ha interpretato il combinato disposto degli artt. 23 e 81 r.C. nel senso di non desumere un carattere perentorio ed inderogabile di tale termine minimo. Si vedano, sul punto, C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in «Quaderni costituzionali», 2005, p. 787 ss.; L. MINERVINI, *Il ruolo delle commissioni permanenti nella programmazione dei lavori parlamentari: note sull'applicazione dell'articolo 81 del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. I, Roma, 2013, p. 131 ss.

relazione di minoranza, stabilendo – al fine di preservare il contenuto della proposta alternativa elaborata e di incentivare il ricorso dei gruppi di opposizione alla predisposizione di testi in tutto o in parte alternativi a quelli della maggioranza – che il testo elaborato non possa essere modificato mediante sub-emendamenti, né possa essere soggetto a richieste di votazioni per parti separate⁸².

Ulteriori garanzie a tutela dell'opposizione sono previste in materia di dichiarazione d'urgenza dei progetti di legge. La facoltà di richiedere l'urgenza viene attribuita al Governo o ad un presidente di gruppo (e non più anche a 10 deputati), i quali possono chiedere anche la fissazione del termine per la deliberazione finale⁸³. Si prevede, a tutela dei gruppi di opposizione, che questi possano ottenere, all'interno del programma dei lavori, l'automatica dichiarazione d'urgenza di almeno un progetto di legge di propria iniziativa, qualora nell'ambito del programma precedente il Governo o la maggioranza abbiano raggiunto il tetto massimo di richieste di dichiarazioni d'urgenza⁸⁴. In ogni caso, all'opposizione viene riservata una quota di tempo per l'esame del progetto di legge superiore a quella della maggioranza⁸⁵. Infine si prevedono, da un lato, un'estensione del novero dei progetti di legge in relazione ai quali non si può fare ricorso a tale procedura⁸⁶, dall'altro, in caso di dichiarazione d'urgenza, il parere obbligatorio del comitato per la legislazione.

Uno dei principali obiettivi che emerge da numerose disposizioni dello schema di riforma, ricco di implicazioni anche sul piano della tutela delle opposizioni parlamentari, sembra essere quello di una maggiore attenzione al cd. «principio di sincerità», espressione coniata dalla giurisprudenza costituzionale francese e intesa a designare «una serie di vincoli procedurali finalizzati a sottoporre gli attori politici ed istituzionali ad una rete di doveri reciproci di lealtà e “fair play”»⁸⁷.

⁸² Cfr. art. 87, comma 1-bis, r.C.

⁸³ Cfr. art. 69 r.C. Rimane invariata, invece, la previsione che attribuisce la competenza a deliberare l'urgenza di un progetto di legge alla Conferenza dei capigruppo con la maggioranza qualificata di cui all'art. 23, comma 6, r.C. o, in caso di mancato raggiungimento di tale maggioranza, all'Assemblea che delibera a maggioranza.

⁸⁴ Tale tetto ammonta, per ogni programma dei lavori, a cinque dichiarazioni d'urgenza nel caso di programma trimestrale, a tre nel caso di programma bimestrale. Occorrerà vedere, peraltro, come la nuova disciplina regolamentare della procedura d'urgenza si combinerà con la possibilità, per il Governo, di ricorrere all'istituto del «voto a data certa» di cui all'art. 72, ult. comma, Cost. come modificato dalla riforma.

⁸⁵ Tale quota è, analogamente al riparto dei tempi di discussione dei progetti di legge di iniziativa governativa, non inferiore ai due terzi del tempo riservato all'esame del progetto di legge del quale sia stata dichiarata l'urgenza, purché la consistenza dei gruppi di opposizione interessati sia pari ad almeno un quarto dei componenti della Camera.

⁸⁶ L'attuale formulazione dell'art. 69, comma 3, r.C., esclude la possibilità di dichiarare l'urgenza in relazione ai progetti di legge costituzionale e a quelli di eccezionale rilevanza di cui all'art. 24, comma 12, r.C., mentre la novella regolamentare estende tale divieto anche ai progetti di legge per i quali la Costituzione o il regolamento già prevedano termini specifici per la conclusione dell'esame. Tra questi rientrano, ad esempio, i disegni di legge di conversione di decreti legge, i disegni di legge inseriti nella sessione di bilancio e la legge di delegazione europea.

⁸⁷ R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo*, cit., p. 10. Sull'origine di tale nozione nella giurisprudenza costituzionale francese, cfr. le decisioni n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005, nel quale il Conseil ha ricavato, da alcune disposizioni regolamentari, il principio di «*clarté et sincérité du débat parlementaire*», e n. 2005-526 DC del 13 ottobre 2005. Su tale orientamento giurisprudenziale, cfr. F. DURANTI, *Francia: Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2005; G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia*, cit., p. 384 ss.

Segnali di un qualche rilievo in questa direzione provengono non soltanto dalle già menzionate norme volte a garantire l'effettiva discussione degli argomenti in quota opposizione o a preservarne la genuinità dei progetti di legge o dei testi abbinati alle relazioni di minoranza, ma anche, ad esempio, dalla previsione di limiti sostanziali alla prassi dei maxi-emendamenti, il cui sistematico utilizzo ha costituito, specie nei frequenti casi di ricorso contestuale alla questione di fiducia, uno dei casi più gravi di violazione del principio di sincerità verificatisi nell'esperienza parlamentare italiana degli ultimi decenni⁸⁸. Le proposte di modifica regolamentare sanzionano con l'irricevibilità, sia in commissione che in aula, gli emendamenti interamente sostitutivi di un articolo o soppressivi di altri e contenenti «una pluralità di modifiche fra le quali non sussista una evidente consequenzialità logico-normativa»⁸⁹. Pur con tutte le cautele, si tratta di un primo tentativo di superamento di quella che una parte della dottrina ha definito una «frode alla Costituzione»⁹⁰, configurandosi, in questo senso, come una misura destinata ad incidere sulla qualità «deliberativa» del dibattito

⁸⁸ Tra la dottrina, si veda, in particolare, M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in «Politica del diritto», 4, 2010, p. 575 ss., il quale parla, più precisamente, di principio di «autenticità della volontà politica». Tale principio sembra aver ricevuto, in tempi recenti, una qualche attenzione anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, in particolare nella sentenza n. 32 del 2014, in cui i giudici costituzionali, nel ribadire l'importanza del rispetto del requisito dell'omogeneità di contenuto del decreto legge e del legame funzionale tra le disposizioni di questo e quelle della legge di conversione (requisiti costituenti «esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» in base alla sentenza n. 22 del 2012), hanno evidenziato il rilievo ulteriore che tali principi acquisiscono nel contesto di un procedimento di conversione che abbia visto la posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento presentato dal Governo, con la conseguente produzione di effetti simili (se non analoghi) a quelli di un «voto bloccato». Sebbene si tratti di un *obiter dictum*, sembra potersi cogliere un parziale *revirement* della Corte rispetto alla (discussa) sentenza n. 391 del 1995, nella quale essa, nel configurare il procedimento originato dalla posizione della questione di fiducia come un «procedimento abbreviato» ex art. 72, comma 2, Cost., aveva affermato che in tale procedimento non avrebbero trovato applicazione, in virtù di tali caratteristiche, le «grandi regole» sul procedimento legislativo di cui al primo comma dell'art. 72.

⁸⁹ Cfr. le proposte di modifica degli artt. 79, comma 10 e 86, comma 1-bis, r.C. Di un qualche rilievo, nella prospettiva di un rafforzamento del principio di sincerità tra maggioranza e opposizioni nella disciplina regolamentare del procedimento legislativo, appare anche la proposta di estensione agli emendamenti presentati in corso di seduta dei vincoli in materia di emendamenti che comportino conseguenze di carattere finanziario. Tali emendamenti devono essere esaminati dalla commissione e non possono, ai sensi dell'art. 85, comma 5, r.C., essere posti in votazione in Assemblea prima del giorno successivo a quello in cui sono stati presentati.

⁹⁰ Hanno sostenuto, in varie forme, la tesi secondo cui la prassi della posizione della fiducia su maxi-emendamenti determinerebbe una violazione sostanziale tanto del principio costituzionale che prescrive la discussione e la deliberazione delle leggi articolo per articolo (art. 72 Cost.), quanto della potestà emendativa del Parlamento, G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, ed. II, Roma-Bari, Laterza, 2002; S. LABRIOLA, *Per una storia breve di un lungo decennio*, in «Rassegna parlamentare», 2004, p. 809 ss.; L. CUOCOLO, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, p. 2753 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 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 nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 363 ss. Sul problema, dell'assenza di una definizione costituzionale di «articolo», in base alla quale valutare la legittimità dei maxi-emendamenti, si vedano i contributi in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.

parlamentare sui progetti di legge e, di riflesso, anche sulle garanzie e i diritti dei gruppi e dei deputati di opposizione⁹¹.

Sul fronte della disciplina degli strumenti attinenti alla funzione di controllo e al sindacato ispettivo, lo schema di riforma regolamentare tenta di operare una razionalizzazione, attribuendo a minoranze qualificate di componenti delle commissioni permanenti la facoltà di chiedere (ed ottenere) lo svolgimento di attività conoscitive e di controllo, tra cui, ad esempio: l'attribuzione, ad un terzo dei componenti della commissione, appartenenti a gruppi di opposizione, della facoltà di chiedere l'attivazione di un'indagine conoscitiva; l'attribuzione, ad un quarto dei componenti della commissione, della possibilità di chiedere che venga disposta l'audizione dei soggetti candidati a nomine governative. Si tenta, inoltre, di individuare rimedi giuridici efficaci all'inattuazione del *Premier question time*, prevedendo un meccanismo sanzionatorio nei confronti del Presidente del Consiglio che non vi partecipi senza addurre motivazione, consistente nel consentire, anche in assenza di quest'ultimo, lo svolgimento del dibattito in diretta tv⁹².

⁹¹ Come ha notato, peraltro, R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo*, cit., p. 11, occorrerà, in caso di approvazione di tali novelle regolamentari in materia di maxi-emendamenti, valutare «come le nuove disposizioni saranno sviluppate nella "giurisprudenza" presidenziale in materia di vaglio di ricevibilità». La prassi delle ultime legislature ha visto, nonostante l'atteggiamento di cautela dei Presidenti delle Camere sul fronte di uno scrutinio di ammissibilità fondato sulla disomogeneità del contenuto, il consolidamento di un tipo di scrutinio finalizzato ad evitare l'introduzione di disposizioni «a sorpresa» su materie estranee rispetto al testo originario o che comunque non siano state quantomeno esaminate dalla commissione in sede referente. La riforma, peraltro, configura il divieto di maxi-emendamenti come fattore di bilanciamento rispetto a modifiche orientate al perseguimento di una maggiore rapidità e certezza del processo di decisione politica, tra cui: l'attribuzione all'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi (e, in subordine, al Presidente della commissione), del potere di stabilire il numero massimo di emendamenti da porre in votazione nel corso dell'esame in sede referente (art. 79, comma 1, r.C.); la limitazione della discussione degli articoli agli articoli aggiuntivi ed agli emendamenti presentati a ciascun articolo, sopprimendo la fase degli interventi sul complesso degli emendamenti e sub-emendamenti a ciascun articolo (art. 85 r.C.); infine, il ridimensionamento del regime di segnalazione degli emendamenti da votare in aula in caso di votazioni riassuntive o per principi, laddove ciascun gruppo di consistenza non superiore a trenta deputati potrà segnalare un solo emendamento per articolo, al quale se ne aggiungerà uno per ogni ulteriori trenta deputati (art. 85-bis r.C.).

⁹² La dottrina si è occupata, nel recente passato, della inattuazione del *Premier question time* settimanale, la quale ha posto – in particolare a partire dalla XIV legislatura, contrassegnata dalla sistematica assenza del Presidente del Consiglio Berlusconi nelle sedute dedicate allo svolgimento di tale procedura – un problema di individuazione dei rimedi giuridici idonei a sanzionare efficacemente l'ingiustificata assenza del Presidente del Consiglio. Tale problema, invero, si è posto anche in sede politica, come testimoniato, ad esempio, dalla lettera del 30 giugno 2003 del Presidente della Camera Casini al Presidente del Consiglio Berlusconi, nella quale si sollecitò una collaborazione attiva del Governo ai fini dell'applicazione dell'istituto. Successivamente, lo stesso Presidente della Camera, di fronte alle proteste dei gruppi di opposizione, ammise di non disporre di mezzi coercitivi nei confronti di un Governo inadempiente rispetto agli obblighi regolamentari. Su questo problema, vi è stato chi, come 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 «Quaderni costituzionali», 4, 2004, p. 811 ss., ha prospettato la possibilità di attivare un conflitto di attribuzioni dinanzi la Corte costituzionale, al fine di chiedere l'applicazione delle disposizioni regolamentari, in quanto a loro volta specificative dell'obbligo per i membri del Governo di assistere alle sedute delle Camere (art. 64, ult. comma, Cost.). Altri, come V. LIPPOLIS, *L'innovazione attraverso i Regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo*, in «Federalismi», 9, 2008, p. 7, hanno sostenuto, invece, l'opportunità di mantenere l'apparato sanzionatorio all'interno dell'ordinamento parlamentare, prefigurando, ad esempio, la possibilità di

Sul fronte degli organi di garanzia interni alla Camera, la proposta di riforma del regolamento attribuisce ad uno o più presidenti di gruppi, la cui consistenza sia pari almeno ad un terzo dei componenti della Camera, la facoltà di richiedere la convocazione della Giunta per il regolamento al fine di esaminare questioni relative all'interpretazione di norme del regolamento stesso⁹³. La previsione solleva, invero, alcuni dubbi, sia in termini di efficacia ai fini della garanzia delle minoranze, in quanto non sembra che la richiesta possa, di per sé, determinare l'automatica sospensione delle procedure sulle quali viene richiesto il chiarimento e vincolare la Giunta a discutere e a votare sulla questione interpretativa sollevata dalla minoranza, sia in relazione all'impatto che tale facoltà potrà avere, nella prassi, sulla funzionalità dell'organo⁹⁴. A questo proposito, si è osservato che sarebbe stato forse più adeguato all'obiettivo di una tutela effettiva delle minoranze di opposizione intervenire direttamente sulla composizione dell'organo, sostituendo il tradizionale criterio della proporzionalità alla consistenza dei gruppi parlamentari con una composizione paritetica maggioranza-opposizione, in modo da scongiurare, in virtù delle delicate attribuzioni dell'organo, decisioni assunte a maggioranza politica⁹⁵.

Dove invece la riforma regolamentare segna un passo indietro rispetto alla prospettiva del rafforzamento dello statuto dell'opposizione, è nella disciplina della composizione del comitato per la legislazione. Il progetto di riforma dell'art. 16-*bis* r.C. prevede, infatti, che tale organo, oltre ad essere notevolmente ampliato nel numero di componenti, sia composto proporzionalmente alla consistenza dei gruppi, anziché da un egual numero di componenti di maggioranza e di opposizione⁹⁶. Su

sospendere le prerogative regolamentari del Governo ove il Presidente del Consiglio si sottragga, in assenza di valide giustificazioni, al confronto con le aule parlamentari e, in particolare, con l'opposizione.

⁹³ Cfr. art. 16, comma 1-*bis*, r.C.

⁹⁴ R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo*, cit., p. 19-20, evidenzia come la norma non chiarisca se la richiesta di convocazione della Giunta determini una sospensione della decisione presidenziale sulla questione regolamentare (adducendosi, in senso contrario, la relazione dell'on. Leone, nella parte in cui afferma che tale prerogativa non può trasformarsi «in un "insindacabile" potere ostruttivo delle procedure»). Inoltre, non è chiaro se la richiesta di convocazione della Giunta abiliterà questa ad appellare la decisione presidenziale oggetto di discussione, o se invece tale potere di sindacato sarà precluso, limitandosi la Giunta a ricevere la motivazione della decisione assunta dal Presidente. Si sottolinea, a tal proposito, come questa seconda soluzione sembri maggiormente conforme al principio secondo cui «la decisione ultima sull'interpretazione del Regolamento spetta in ogni caso al Presidente di Assemblea», ferma restando la consuetudine per cui quest'ultimo è tenuto, di fatto, a conformare l'interpretazione regolamentare ai pareri della Giunta per il regolamento. Per una diversa proposta di introduzione di un obbligo di convocazione della Giunta per il regolamento, limitata, peraltro, alle questioni del tutto nuove e prive di precedenti, cfr. E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., p. 37 ss.

⁹⁵ Cfr. G. PERNICIARO, *I Gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera*, cit., p. 8.

⁹⁶ Particolarmente critica verso questa proposta G. PERNICIARO, *I Gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera*, cit., p. 9. Si veda anche S. CECCANTI, *La bozza di riforma del Regolamento della Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare*, cit., p. 3, il quale sottolinea come «la trasformazione in un organo di più vaste proporzioni [...] e il superamento della pariteticità lo trasformerebbero in un organo politico al pari delle Commissioni, negandogli quelle caratteristiche peculiari di tecnicità, autorevolezza e prestigio presenti nell'attuale impianto regolamentare; così, un aspetto tecnico ma nodale come la qualità della normazione dovrebbe sottostare alle decisioni assunte a maggioranza». Cfr., infine, G. PICCIRILLI, *Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso*, in N. LUPO (a cura di), *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit.

questo punto, non sembrano coerenti con il dichiarato intento di rafforzare lo statuto dell'opposizione né, da un lato, la trasformazione del comitato per la legislazione – organo chiamato a svolgere attività e funzioni tecnico-giuridiche legate alla qualità della normazione – in un collegio riflettente i rapporti di forza maggioranza-opposizione, né tantomeno, dall'altro, la scelta di non intervenire sulla composizione delle Giunte (oltre a quella per il regolamento, cui si è accennato, anche quelle per le autorizzazioni e per le elezioni) al fine di estendere anche a tali organi il criterio di composizione paritetica tra maggioranza e opposizione⁹⁷. La questione risulta, invero, ancora più delicata se si tiene conto degli effetti che il nuovo sistema elettorale determinerà sulla composizione di tali organi parlamentari, laddove verosimilmente il gruppo parlamentare corrispondente alla lista che avrà vinto le elezioni disporrà della maggioranza assoluta dei componenti anche all'interno delle Giunte, con inevitabili ripercussioni sulla natura garantista dei procedimenti che in queste si svolgono.

5.3. La configurabilità di un'opposizione parlamentare nel nuovo Senato, tra pluralità dei cleavages, modelli di organizzazione interna e l'enigma del sistema di elezione dei senatori

Un'ulteriore questione di rilievo legata (anche) all'attuazione del nuovo art. 64, secondo comma, Cost. attiene al rapporto tra statuto dell'opposizione e superamento del bicameralismo paritario. La riforma costituzionale segna il superamento definitivo del sistema bicamerale paritario previsto dalla Costituzione del 1948, attribuisce la titolarità del rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati, delinea un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, composto da 95 tra consiglieri regionali e sindaci eletti dai Consigli regionali (oltre a 5 senatori di nomina presidenziale), e dà vita ad un bicameralismo legislativo asimmetrico. Il Senato, infatti, gode di una posizione paritaria rispetto alla Camera per le sole tipologie di leggi espressamente indicate all'art. 70, primo comma, mentre la Camera assume una posizione di preminenza con riferimento a tutte le altre tipologie di leggi, per l'approvazione delle quali si prevedono procedimenti legislativi tra loro differenziati da varianti procedurali ma accomunati, da un lato, dalla previsione di un potere di intervento del Senato, dall'altro lato, dall'attribuzione alla Camera dei deputati del potere di pronunciarsi in via definitiva sui disegni di legge⁹⁸.

⁹⁷ Appare evidente, infatti, come funzioni di garanzia quali la risoluzione di questioni interpretative del regolamento, la verifica delle elezioni e dei titoli di ammissione dei membri della Camera (art. 66 Cost.) e la valutazione, se pur in prima battuta, delle richieste di autorizzazione *ad acta* ex art. 68, commi 2 e 3, Cost., potrebbero essere esercitate con maggiore equilibrio e oggettività da organi sottratti, nella loro composizione, al criterio di maggioranza. Anche l'esperienza dell'attuale legislatura fornisce, sotto questo profilo, utili spunti in questo senso: si pensi, su tutti, alla contestatissima decisione, rimessa dal Presidente Grasso alla Giunta per il regolamento del Senato e adottata da quest'ultima con un parere del 30 ottobre 2013 approvato con 7 voti favorevoli e 6 contrari, di procedere a scrutinio palese in occasione della votazione sulla decadenza da senatore del *leader* di Forza Italia Berlusconi. Su questa vicenda, si vedano S. CURRERI, *Il voto segreto su Berlusconi: un precedente grave e preoccupante*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 8 gennaio 2014; A. GIGLIOTTI, *E ancora sostenibile la "via parlamentare" per la verifica dei poteri? Un breve commento sulla decadenza del sen. Berlusconi*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 18 gennaio 2014.

⁹⁸ Ai menzionati elementi di differenziazione dello *status* costituzionale dei due rami del Parlamento, la riforma aggiunge, da un lato, l'attribuzione in via esclusiva alla Camera dei deputati

Da una lettura complessiva della riforma del bicameralismo emerge una differenziazione di fondo delle due Camere sul piano della loro legittimazione. Da un lato, solo la Camera dei deputati, eletta direttamente dal corpo elettorale e composta da rappresentanti della Nazione esercitanti le funzioni senza vincolo di mandato, assume la natura di una «Camera politica», nella quale la rappresentanza si articola in gruppi parlamentari – proiezione dei partiti politici nazionali all'interno dell'assemblea parlamentare elettiva ed organi di quest'ultima sotto il profilo funzionale⁹⁹ – orientandosi secondo il *cleavage* politico che contrappone la maggioranza che sostiene il Governo ad una o più opposizioni che al suo indirizzo politico si contrappongono.

Dall'altro lato, il nuovo Senato non costituisce, stando alla *ratio* della riforma, «un organo in senso politico in quanto democraticamente eletto con voto diretto, libero e segreto, in una consultazione nazionale che veda a confronto partiti e movimenti politici», bensì un organo la cui legittimazione, «non più popolare né nazionale, si [pone] sul piano costituzionale in senso "istituzionale", indiretto, in quanto riconducibile agli organi degli enti che li hanno eletti, *non già al relativo corpo elettorale*»¹⁰⁰. La connessione del mandato senatoriale con quello dell'organo dell'istituzione territoriale, e il rinnovo parziale del Senato in concomitanza con il rinnovo dei consigli regionali (art. 57, quinto comma), rendono il Senato un organo continuo, per il quale non si può parlare di «legislatura» in senso proprio e la cui legittimazione «è solamente *giuridica e istituzionale* [...] in quanto pienamente

dell'esercizio della funzione di indirizzo politico e di quella di controllo dell'operato del Governo (art. 55, quarto comma), dall'altro, il conferimento di funzioni inedite al nuovo Senato, attinenti, oltre al raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.) e al raccordo tra tali enti e l'Unione europea, anche alla partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'impatto delle politiche europee sui territori, al concorso all'espressione di pareri sulle nomine di competenza del governo nei casi previsti dalla legge ed alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato (art. 55, ult. comma). Su queste nuove funzioni, si veda R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, cit., p. 13, secondo il quale «tali competenze [sarebbero] solo giuridiche e gli atti che le esprimono non hanno valore politico», per cui «gli ambiti materiali di riferimento di tali specifiche attribuzioni del Senato *devono ritenersi non sottratti alla competenza della Camera dei deputati*». Ciò in quanto, a giudizio dell'autore, «*ad essere limitata dalla Costituzione è la stessa autonomia costituzionale del Senato rispetto alla Camera*».

⁹⁹ Cfr. art. 14, comma 01, r.C., che definisce i gruppi parlamentari come «associazioni di deputati» e come «soggetti necessari al funzionamento della Camera». Essi sono stati definiti, in dottrina, ora «espressione» dei partiti politici (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, p. 489; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 275) ora «proiezione» di questi nelle istituzioni pubbliche (cfr. P. BARILE, S. CHELI, E. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1998, p. 205; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 323; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 153). Si vedano G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 788 ss.; F. RESCIGNO, *I gruppi parlamentari*, in *Studi in onore di P. Rescigno*, Milano, Giuffrè, 1998; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008; S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure e apparati*, vol. II, Roma, Camera dei deputati, 2008, p. 659 ss.

¹⁰⁰ R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, cit., p. 4-6. Per la verità, non sembra convincente l'identificazione della legittimazione «democratica» con la legittimazione «politica», intesa come quella conseguente «a voti diretti dei singoli componenti del corpo elettorale, chiamato ad eleggere i deputati in occasione di una periodica consultazione elettorale su base nazionale».

coincidente con la *titolarità giuridica* delle funzioni costituzionali assegnate al Senato e non già con il mandato politico del complesso dei senatori»¹⁰¹.

In questa nuova configurazione dell'assetto costituzionale del bicameralismo italiano si inserisce il nuovo art. 64, secondo comma, Cost., il quale, da un lato, attribuisce ai regolamenti di entrambe le Camere la competenza a garantire i diritti delle minoranze, dall'altro, riserva al regolamento della sola Camera dei deputati la disciplina dello statuto delle opposizioni. Tale formulazione presuppone la configurabilità in via esclusiva di una o più opposizioni in senso politico nella sola Camera, individuate in occasione delle votazioni fiduciarie, idonee a conferire un rilievo giuridico-istituzionale alla linea di frattura che attraversa la camera titolare del rapporto fiduciario¹⁰². Al Senato, invece, non sarebbero configurabili opposizioni in senso politico, in ragione della sua esclusione dalle vicende inerenti al rapporto fiduciario, bensì solo minoranze, tutelate a prescindere dal rapporto fiduciario e dall'azione di governo¹⁰³. Riprendendo la riflessione sviluppata dalla dottrina italiana

¹⁰¹ Ancora R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, cit., p. 7, per il quale, peraltro, «il termine "legislatura" potrebbe essere usato anche con riferimento al Senato con l'accezione tecnica di "sessione di lavoro"», sulla cui disciplina e sulla cui durata, a giudizio dell'autore «il regolamento del nuovo Senato avrebbe la competenza a disporre pienamente [...] ancorché in assenza di una base costituzionale espresa».

¹⁰² Cfr., su tutti, G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 28, per il quale «alla Camera, è molto ragionevole ipotizzare che l'opposizione e le maggioranze (o, volendo, la maggioranza e le opposizioni) si formino per effetto del voto – palese e per appello nominale – sulla mozione di fiducia al governo ai sensi dell'art. 94, Cost. e degli artt. 115 e 116, r.C.». Si tratterebbe, in effetti, di una soluzione al problema dell'identificazione delle opposizioni di cui all'art. 64, secondo comma, Cost., percorribile in sede di riforma del regolamento della Camera, in quanto coerente con la previsione costituzionale del voto di fiducia iniziale espresso da parte della Camera, la quale è idonea a fornire un criterio formale di individuazione di maggioranza e opposizioni. Ciò distingue il caso italiano, peraltro, da esperienze come quella francese, ove la riforma costituzionale del 2008, pur conferendo un rilievo costituzionale ai «gruppi di opposizione» ed ai «gruppi minoritari» (art. 51-1 Cost.), non ha indicato criteri di individuazione di tali gruppi parlamentari, in linea con una forma di governo nella quale, da un lato, il Senato è privo della titolarità del rapporto fiduciario con il Governo, dall'altro, non è previsto un voto di fiducia iniziale espresso da parte dell'Assemblea nazionale. Nella riforma costituzionale francese, pertanto, la nozione di «opposizione» è stata sganciata, a differenza dell'attuale riforma della Costituzione italiana, dalla titolarità del rapporto fiduciario. Le riforme dei regolamenti parlamentari del 2009 hanno legato l'acquisizione della qualifica di gruppo di opposizione ad una dichiarazione dei membri del gruppo considerato (art. 19 r.A.N.; art. 5-bis r.S.). Tale qualifica assume rilievo ai fini dell'accesso di tali gruppi a «diritti specifici», tanto di rango costituzionale (cfr., ad esempio, art. 48, V, Cost.) quanto regolamentare. Ciononostante, la prassi parlamentare francese successiva al 2009 ha visto un ricorso sporadico dei gruppi parlamentari di opposizione a tali procedure. Cfr. P. AVRIL, *Le statut de l'opposition: feuilleton inachevé*, in «LPA», 2008, p. 9 ss.; S. CECCANTI, M. RUBECHI, *Un assetto (ancor più marcato) monista della forma di governo francese: lo statuto dell'opposizione*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La costituzione francese/La Constitution française*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 127 ss.; S. CECCANTI, *Lo Statuto dell'opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, p. 263 ss.; O. ROZENBERG, É. THIERS (a cura di), *L'opposition parlementaire*, Paris, La documentation française, 2013; P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, 2015.

¹⁰³ Sempre G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 28, evidenzia come le minoranze in Senato sembrerebbero caratterizzarsi «semplicemente come un numero [...] sia perché sembra poter sostenere che la mancata partecipazione del Senato all'attività di indirizzo politico non consenta di parlare di opposizione, sia perché i senatori partecipano siccome rappresentanti di una istituzione territoriale».

sui differenti piani giuridici nei quali operano le nozioni di «opposizione» e di «minoranze», dunque, la prima sarebbe riconducibile ad un dato politico-elettorale nazionale non riferibile al nuovo Senato, mentre la tutela dei diritti delle minoranze parlamentari costituirebbe un minimo comune denominatore dei regolamenti delle due Camere.

Un ulteriore elemento a sostegno di questa ricostruzione risiede nella questione relativa alla configurabilità dei gruppi parlamentari nel nuovo Senato. Un'interpretazione della riforma costituzionale alla luce della *ratio* sottesa al superamento del bicameralismo paritario dovrebbe indurre, in riferimento al nuovo Senato, all'individuazione di modelli organizzativi e formule di aggregazione collettiva dei rappresentanti del tutto nuove¹⁰⁴, che tengano conto, da un lato, della funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali, dall'altro, della natura di organo continuo, legato al periodico rinnovo degli organi regionali e locali di riferimento. In questa direzione sembra orientarsi, peraltro, l'applicazione alla sola Camera del criterio di proporzionalità ai gruppi parlamentari nella composizione delle commissioni permanenti e di quelle d'inchiesta¹⁰⁵.

Rispetto agli elementi finora richiamati, i quali farebbero propendere per una configurazione del nuovo Senato come camera parlamentare inidonea, in ragione del suo *status* costituzionale, ad articolarsi secondo un *cleavage* politico, basato su una dinamica maggioranza-opposizione/i, la questione, in realtà, chiama in causa ulteriori aspetti connessi alla riforma costituzionale, nonché alcuni nodi che la riforma stessa non sembra sciogliere, demandando a fonti sub-costituzionali il compito di chiarirne la natura e di individuarne le soluzioni.

Viene in considerazione, anzitutto, la pluralità di *cleavages* che innerverà il nuovo Senato, fattore, questo, del tutto fisiologico in una Camera chiamata ad assumere funzioni di rappresentanza dei territori, e tuttavia gravido di notevoli conseguenze sulla configurabilità di un'opposizione al suo interno, dal momento che dalla disciplina costituzionale non è possibile inferire quale sarà la linea di frattura realmente dominante¹⁰⁶: se, cioè, prevarrà (come la riforma sembrerebbe auspicare) il

Per N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., p. 14, le minoranze in Senato, non necessariamente fisse, sarebbero destinatarie di «una qualche tutela, ad opera del regolamento del Senato, anche ove esse siano meramente occasionali».

¹⁰⁴ In tal senso, R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, cit., p. 4-5, per il quale risulta inscindibile, anche alla luce dell'origine storica dei gruppi parlamentari, il legame tra questo modello di articolazione della rappresentanza parlamentare in gruppi e il ruolo di «rappresentazioni dei partiti politici all'interno dell'organo elettivo». Per altro verso, invece, dal momento che i senatori non saranno più rappresentanti della Nazione, bensì delle istituzioni territoriali, «la legittimazione di ipotetici gruppi senatoriali potrebbe giustificarsi in una prospettiva non già nazionale ma territoriale», configurandosi questi, dunque, come «il "riflesso" dei gruppi consiliari regionali e delle maggioranze comunali di riferimento dei sindaci componenti del nuovo Senato». Si tratterebbe, oltretutto, di soggetti inevitabilmente «"instabili" per composizione e consistenza numerica», poiché «l'avvicendamento dei relativi componenti senatori sarebbe una conseguenza indipendente dalla relativa appartenenza politica in quanto legato alla periodicità del rinnovo degli organi regionali e locali di riferimento».

¹⁰⁵ Cfr. artt. 72, quarto comma, e 82, secondo comma, Cost. Con riferimento alle commissioni d'inchiesta, inoltre, l'art. 82 precisa che quelle istituite al Senato possono effettuare inchieste «su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali».

¹⁰⁶ N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., p. 12, inquadra il dibattito sul *cleavage* dominante nel nuovo Senato in una più ampia riflessione sulla crisi del tradizionale *cleavage* partitico nei sistemi parlamentari contemporanei, scaturente dal graduale indebolimento dei grandi

cleavage territoriale, in virtù del quale i componenti del collegio senatoriale tenderanno ad articolarsi in base alla Regione dal cui consiglio regionale saranno stati eletti, o il *cleavage* istituzionale, a seconda della categoria di istituzioni territoriali di provenienza (consiglieri regionali o sindaci), o se, al contrario, si assisterà ad una riemersione del tradizionale *cleavage* politico-partitico, cioè una tendenza dominante dei senatori ad aggregarsi sulla base della collocazione politica dei gruppi consiliari di provenienza dei senatori-consiglieri regionali o delle forze politiche di cui sono espressione i senatori-sindaci. Una prevalenza della linea di frattura politico-partitica rispetto a quella territoriale-istituzionale orienterebbe, evidentemente, le dinamiche del nuovo Senato secondo il classico schema maggioranza-opposizione, anziché secondo il diverso paradigma centro-periferia o, comunque, secondo un paradigma incentrato sulla preminenza della rappresentanza territoriale sull'elemento partitico¹⁰⁷.

Si è sostenuto, d'altro canto, che l'attribuzione al regolamento del Senato della sola disciplina dei diritti delle minoranze costituirebbe – insieme a disposizioni quali, ad esempio, la riserva ai soli membri della Camera della funzione di rappresentanza della Nazione (art. 55, terzo comma) – un chiaro indice testuale della natura non strettamente politica assunta dalla rappresentanza parlamentare all'interno del nuovo Senato. L'art. 64, secondo comma, Cost. sembrerebbe, sotto questo profilo, piuttosto netto nel ricondurre la nozione di opposizione politico-parlamentare in via esclusiva alla Camera, in quanto titolare del rapporto fiduciario, così come nell'escludere una tale dinamica al Senato, dove si assisterebbe, in assenza dei vincoli derivanti dal rapporto fiduciario, ad una continua scomposizione e ricomposizione delle maggioranze e delle minoranze, secondo una dinamica «a geometria variabile» condizionato dal fattore territoriale¹⁰⁸.

partiti di massa, che ha conferito una crescente rilevanza alla linea di frattura territoriale, divenuta una chiave di lettura indispensabile delle dinamiche parlamentari non solo italiane ma anche di altri ordinamenti nazionali (si pensi, ad esempio, alla cd. *English question*, da tempo emersa nella House of Commons del Regno Unito) e sovranazionali (il riferimento va alla natura sempre più «a geometria variabile» del processo di integrazione europea e all'opportunità, sostenuta da una parte della dottrina ma respinta da un'altra, di adeguare l'organizzazione e il funzionamento del Parlamento europeo ad un'Unione asimmetrica, differenziando lo *status* giuridico dei parlamentari in base allo Stato membro nel quale sono stati eletti).

¹⁰⁷ Sostiene che nel nuovo Senato prevarrà il *cleavage* partitico su quello territoriale, tra gli altri, R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, secondo il quale l'originario ddl costituzionale presentato dal Governo meglio garantiva (attraverso l'attribuzione dello *status* di membri di diritto del Senato delle autonomie ai Presidenti di Regione ed ai sindaci dei comuni capoluogo) la funzione di rappresentanza dei territori, mentre l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali «con metodo proporzionale per liste contrapposte», e la mancata previsione del voto unitario dei rappresentanti di una stessa Regione, spingeranno la rappresentanza delle Regioni a presentarsi «spaccata lungo la stessa *cleavage* che separa le componenti politiche in regione». Sulla stessa lunghezza d'onda, P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in «Le Regioni», 1, 2015; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in «Le Regioni», 2015, p. 259 ss.; U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Una revisione costituzionale con alcune buone intenzioni e molte contraddizioni*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2016.

¹⁰⁸ Proprio per questi motivi, ad avviso di G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 25, «il Regolamento del Senato [dovrà] identificare e costruire i diritti delle sue minoranze a prescindere dalla loro opposizione al governo, ma anche dalla partecipazione a un gruppo», essendo questo funzionale ad «ordinare la vita delle Camere in base a una appartenenza politica che rileva in primo luogo per la partecipazione al voto di fiducia», mentre «nel momento in cui il Senato perde questa prerogativa, l'esistenza di una

Cionondimeno, il senso apparentemente inequivocabile dell'art. 64, secondo comma, Cost. deve essere valutato anche alla luce di una serie di ulteriori fattori potenzialmente in grado di incidere in misura rilevante sull'idoneità del nuovo Senato a configurarsi come organo autenticamente rappresentativo delle istanze dei territori. Tali fattori sono: il mantenimento del divieto di mandato imperativo nell'esercizio delle funzioni senatoriali; la natura delle funzioni del nuovo Senato; le (ambigue) norme dettate dal nuovo art. 57 Cost. sulle modalità di elezione dei senatori.

Per quanto riguarda il primo profilo, il nuovo art. 67 Cost. spezza, con riferimento ai senatori, il tradizionale legame tra il libero mandato e la rappresentanza della nazione¹⁰⁹, mantenendolo per i soli deputati e legando il libero mandato senatoriale al possesso dello *status* di membri del Parlamento e, nello specifico, di parlamentari «rappresentativi delle istituzioni territoriali» (art. 57, primo comma, Cost.). Il libero mandato dei senatori non si fonda, pertanto, sulla rappresentanza politica individuale della Nazione, bensì sulla rappresentanza istituzionale delle diverse identità territoriali che costituiscono la Repubblica, le quali non potrebbero configurarsi come opposizione ma solo come minoranza, «poiché sarebbe contrario all'idea di unità della Repubblica immaginare che la stessa sia composta di autonomie in lotta le une contro le altre di modo che alcune possano essere considerate vittoriose nella produzione dell'indirizzo politico e altre perdenti»¹¹⁰.

Per altro verso, tuttavia, va rilevata la mancata introduzione di istituti quali il mandato imperativo e il cd. «voto unitario». Ciò discende da una precisa scelta del legislatore costituzionale di immettere, all'interno del Senato, esponenti delle assemblee legislative regionali, anziché delle Giunte, in divergenza rispetto ad un'esperienza paradigmatica quale quella del *Bundesrat* tedesco¹¹¹, la quale ha

minoranza non ha più a che vedere con l'adesione a un gruppo che si caratterizza nel senso politico che si è appena indicato».

¹⁰⁹ Sulla quale cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, in part. P. 46 ss.; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: atti del XXIII Convegno annuale*, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, AIC, Napoli, Jovene, 2009, p. 177 ss.

¹¹⁰ G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, cit., p. 26, per il quale una delle principali sfide poste dal superamento del bicameralismo paritario consiste nella capacità, non solo del nuovo regolamento del Senato ma anche dei soggetti politici che opereranno al suo interno, di elaborare «una idea di minoranza indifferente rispetto al voto di fiducia, un'idea di minoranza politica che prescinde dall'appello nominale e dall'espressione palese della volontà del membro del Parlamento che è caratteristica nel procedimento di cui all'art. 94, Cost.».

¹¹¹ Alcuni commentatori della riforma costituzionale hanno espresso più di una perplessità sulla funzionalità del nuovo Senato, proprio in ragione della mancata previsione del voto unitario «per delegazione regionale», in favore di un paradigma rappresentativo che, più che al modello del *Bundesrat* tedesco, sembra essersi ispirato – pur con alcune differenze – alla (meno esemplare) esperienza del *Bundesrat* austriaco. Si è sottolineato, infatti, come l'introduzione del voto unitario avrebbe prodotto con ogni probabilità effetti positivi, sia in vista dello svolgimento, da parte dei senatori, del doppio mandato, sia nella prospettiva della riduzione del contenzioso Stato-Regioni dinanzi la Corte costituzionale, sia, infine, sul piano della effettività della rappresentanza delle istituzioni territoriali. Cfr., a tal proposito, N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., p. 13; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo*, in «Le Regioni», 1, 2015, p. 69 ss.; R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato*, cit.; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, cit.; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in «Le Regioni», 1, 2015, p. 165 ss.

evidenziato come il congiunto operare degli istituti menzionati abbia garantito una più solida connessione tra l'esercizio delle funzioni di membro della seconda Camera e la rappresentanza parlamentare, a livello federale, degli enti territoriali costitutivi della Federazione. E proprio l'esperienza del parlamentarismo tedesco, pur caratterizzata dalla presenza di tali istituti, ha testimoniato come una seconda Camera svincolata dal rapporto fiduciario ed informata ad un paradigma rappresentativo non strettamente politico-elettorale non garantisca, di per sé, la prevalenza delle istanze connesse alla rappresentanza delle istituzioni territoriali sulle più tradizionali dinamiche politico-partitiche nella concreta partecipazione al processo legislativo ed alla formazione della volontà politica dello Stato. Il riferimento va a quelle dinamiche che in passato hanno gradualmente spinto il *Bundesrat* verso l'acquisizione di una natura oppositoria, specialmente quando caratterizzato da una maggioranza di segno opposto a quella che nel *Bundestag* sosteneva il Governo federale. La risoluzione di tale disfunzione del sistema parlamentare, scaturita dal peso predominante della legislazione bicamerale rispetto alle leggi per le quali la Legge fondamentale del 1949 stabiliva la prevalenza del *Bundestag*¹¹², è stata uno dei principali obiettivi della *Föderalismusreform I* del 2006, la quale, ridimensionando il rilievo quantitativo della legislazione bicamerale, ha ridotto i rischi di *empasse* decisionali e disincentivato la tendenza della seconda Camera ad assumere una prevalente funzione oppositoria a scapito della funzione costituzionale di rappresentanza dei *Länder* a livello federale.

Sotto il profilo delle funzioni che il nuovo Senato sarà chiamato a svolgere, l'attribuzione alla Camera della titolarità esclusiva della funzione di indirizzo politico, consistente «nella determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e nell'approntamento dei mezzi principali per conseguirli»¹¹³, non è sufficiente ad escludere per ciò solo una possibile incidenza del nuovo Senato sulla sua concreta determinazione. Da un lato, infatti, tale funzione può concretamente esplicarsi – in virtù del principio di «polivalenza» dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni¹¹⁴ – nei procedimenti di indirizzo, attraverso i quali «le Camere

¹¹² Il rilievo quantitativo e qualitativo preminente della legislazione cd. «di concordanza» (*Zustimmungsgesetze*), richiedente il necessario assenso del *Bundesrat*, rispetto alla legislazione cd. «di opposizione» (*Einspruchsgesetze*), per la quale l'approvazione definitiva spetta al *Bundestag*, si era tradotta, nell'esperienza parlamentare tedesca, nell'acquisizione di rilevanti poteri di veto della seconda camera nell'ambito del procedimento legislativo, i quali avevano dato luogo ad una crescente permeabilità di questa (pur priva della titolarità del rapporto fiduciario) a dinamiche politiche slegate dalla rappresentanza territoriale e riconducibili, piuttosto, alla dialettica partitica a livello nazionale. Ciò aveva determinato una mutazione del *Bundesrat* in «strumento dell'opposizione», provocando spesso fasi di stallo decisionale, superabili solo al prezzo di una prolungata attività di *bargaining* del Cancelliere federale con i governi dei *Länder* guidati da forze politiche collocate all'opposizione a livello federale. Di fronte a tale involuzione, l'allora Presidente del *Bundesverfassungsgericht* Hans-Jürgen Papier parlò, in un articolo del novembre 2003, di una vera e propria «*cohabitation à l'allemande*». Si vedano, a tal proposito, M. BOLDRIN, *Federalismo competitivo e federalismo cooperativo: esempi stranieri e lezioni per l'Italia*, in *I volti del federalismo*, I.S.P.I., Milano, SPAI, 1996, p. 76 ss.; G. D'OTTAVIO, *Germania*, in S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 79 ss., il quale riporta come nelle ultime due legislature antecedenti alla riforma del 2006 la legislazione bicamerale abbia costituito tra il 50 e il 55 per cento della legislazione federale.

¹¹³ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 195.

¹¹⁴ In virtù di tale principio, non sussiste una corrispondenza biunivoca tra le funzioni esercitate dal Parlamento e le diverse tipologie di procedimenti parlamentari. Sul tema si vedano A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., p. 213 ss.; ss.; A. PALANZA, *La*

esplicitamente assumono decisioni volte a indirizzare l'attività del Governo»¹¹⁵, senza necessariamente metterne in discussione la permanenza in carica, o ancora nel processo legislativo, al quale il Senato, pur in forme depotenziate e differenziate, partecipa. Dall'altro lato, non sembra si possa escludere *a priori* che le tipologie di leggi cd. «necessariamente bicamerali» di cui all'art. 70, primo comma, Cost.¹¹⁶, possano, nella futura prassi governativa e parlamentare, concorrere in misura rilevante (pur se costituite da un «oggetto proprio»¹¹⁷) all'attuazione dell'indirizzo politico governativo, anche alla luce dell'esperienza dell'attuale legislatura in materia di riforme istituzionali¹¹⁸.

Analogamente, l'attribuzione in via esclusiva alla Camera dei deputati della funzione di controllo dell'operato del Governo sembra configurabile per lo più come norma «di auspicio». Se è vero, infatti, che solo la Camera, dominata dal *cleavage* politico maggioranza-opposizione, sarà legittimata ad esercitare un controllo politico *stricto sensu* sull'azione di governo (disponendo, nel caso, anche dello strumento estremo della sanzione fiduciaria), costituisce parimenti un dato acquisito degli studi sul parlamentarismo, tanto in ambito nazionale quanto in chiave comparata, la configurazione del controllo parlamentare come funzione poliedrica e multiforme¹¹⁹,

perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 1211 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 151-152.

¹¹⁵ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 197.

¹¹⁶ Tra le quali rientrano: le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali; le leggi di attuazione delle norme costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, referendum popolari, altre forme di consultazione di cui all'art. 71; le leggi in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; le leggi che disciplinano le forme e i termini di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; le leggi che determinano i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di senatore; la legge elettorale del Senato; le leggi di cui all'art. 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma e 132, secondo comma.

¹¹⁷ Sul quale si vedano, in particolare, P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma primo, del disegno di legge di revisione*, in «Federalismi.it», 9 marzo 2016; M. MIDIRI, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*, in «Federalismi.it», 25 maggio 2016.

¹¹⁸ Fermi restando, peraltro, i poteri di intervento, certamente ridimensionati ma non per questo trascurabili, attribuiti al Senato sulle altre tipologie di leggi dall'art. 70, commi secondo e seguenti, Cost., la cui incidenza sull'indirizzo politico del Governo e sulle scelte operate dalla Camera in via di definitiva approvazione delle leggi dipenderanno anche dalla capacità dei regolamenti parlamentari riformati di garantire un efficiente coordinamento delle nuove discipline regolamentari dei procedimenti legislativi. Sul ruolo di primo piano esercitato, nell'attuale legislatura, dalle riforme costituzionale ed elettorale come vero nei programmi di governo degli esecutivi Letta e Renzi, con un'inedita centralità del Governo non solo quale «motore» dell'elaborazione dei testi di riforma, ma anche come «cabina di regia» degli *iter* parlamentari della riforma costituzionale e di quella elettorale, cfr. N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, cit.

¹¹⁹ Si vedano, *ex plurimis*, C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino, Giappichelli, 1989, vol. IV, p. 94 ss.; A. MANZELLA, *Controllo parlamentare e forme di governo*, in «Quaderni costituzionali», 1995, p. 312 ss.; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996; A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., p. 213 ss.; S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo*

al cui esercizio è riconducibile un ampio novero di attività, molte delle quali slegate dal rapporto fiduciario (dalle attività conoscitive a quelle di sindacato ispettivo e di inchiesta, fino a molte delle attività incardinate nell'ambito del processo legislativo, soprattutto nel corso dell'istruttoria in commissione). Tale poliedricità investe, peraltro, non solo le attività ad esso riconducibili, ma anche gli obiettivi ad esso sottesi: se gli aspetti più strettamente connessi all'obbligo del Governo di rendere conto del proprio operato dinanzi al Parlamento (cd. *accountability*) sono certamente propri, nelle forme di governo parlamentari, delle Camere titolari del rapporto fiduciario, è altrettanto innegabile che al controllo parlamentare siano sottesi ulteriori obiettivi di conoscenza, di informazione e di valutazione delle politiche (cd. *learning*), la cui finalità ultima non consiste necessariamente nell'attivazione del principio di responsabilità politica dell'esecutivo.

Appare evidente, quindi, come l'attribuzione al nuovo Senato di funzioni come la «valutazione delle politiche pubbliche»¹²⁰ determinerà una scomposizione della funzione di controllo tra i due rami del Parlamento, spettando al Senato l'esercizio di una forma di controllo orientata per lo più alla conoscenza delle conseguenze prodotte dalle *public policies*, nonché alla valutazione *ex post* del loro impatto sull'ordinamento vigente. L'autonomizzazione di questa diversa tipologia di controllo dal rapporto fiduciario richiederà, al fine di evitare la riproposizione di una dialettica dominante maggioranza-opposizione, un ripensamento tanto degli strumenti di controllo quanto degli organi parlamentari chiamati a svolgere le attività connesse a tali funzioni. Emerge, ancora una volta, il ruolo decisivo del nuovo regolamento del Senato, al quale spetterà il compito di neutralizzare la reviviscenza di dinamiche politico-partitiche, attraverso strumenti ed istituti che valorizzino i profili di qualità tecnica delle attività legate alla valutazione delle politiche pubbliche.

L'ultimo profilo di criticità inerente al rapporto tra lo statuto dell'opposizione e il superamento del bicameralismo paritario è condensato nell'art. 57 Cost., il quale, dopo aver stabilito, al secondo comma, che i senatori sono eletti dai consigli regionali «con metodo proporzionale»¹²¹, dispone, al quinto comma, che «la durata del

parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana, cit., p. 139 ss.; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in «Amministrazione in cammino», 15 settembre 2009;

¹²⁰ Cfr. art. 55, ult. comma, pen. periodo, Cost., riecheggiante l'art. 24 della Costituzione francese come riformato nel 2008, il quale prevede (con riferimento, peraltro, all'intero Parlamento) che «*le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*». Al controllo dell'operato del Governo ed alla valutazione delle politiche pubbliche la riforma costituzionale del 2008 ha riservato, inoltre, una collocazione prioritaria per una settimana di seduta su quattro in entrambe le Assemblee (art. 48, IV, Cost.). La previsione, a livello costituzionale, della valutazione delle politiche pubbliche come specifica funzione parlamentare è stata poi ulteriormente sviluppata, a livello di strumenti e procedure parlamentari, nell'ambito delle riforme dei regolamenti parlamentari del 2009.

¹²¹ Si tratta, peraltro, di un metodo proporzionale riferito ad un'elezione di secondo grado, per la quale, dunque, la proporzionalità rispetto al corpo elettorale regionale potrebbe essere attenuata dall'adozione di un sistema elettorale maggioritario per l'elezione del consiglio. Si ricorda, infatti, che la disomogeneità tra le leggi elettorali regionali deriva dall'art. 122, primo comma, Cost., che attribuisce tale materia alla competenza legislativa regionale, riservando alla legge dello Stato la fissazione dei principi fondamentali. A tal proposito, la legge n. 165 del 2004 si limita a stabilire che i sistemi elettorali regionali devono agevolare la formazione di maggioranze consiliari stabili, garantendo al contempo la rappresentanza delle minoranze e prevedendo, in caso di elezione del

mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», demandando ad una legge ordinaria bicamerale ex art. 70, primo comma, Cost. la fissazione delle «modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci [...] in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio» (art. 57, ult. comma, Cost.).

Quanto ai menzionati criteri di ripartizione dei seggi (voti espressi e composizione di ciascun Consiglio), questi potrebbero essere interpretati in due modi diversi: una prima ipotesi prefigurerebbe un sistema elettorale che tenga conto della composizione politica dei consigli regionali, cioè dei rapporti numerici tra i gruppi consiliari presenti al loro interno, sulla base delle scelte espresse dal corpo elettorale regionale in occasione del rinnovo del consiglio regionale; una seconda ipotesi, invece, prefigurerebbe un'elezione indiretta *pura*, con il voto espresso dai consiglieri regionali e la successiva attribuzione dei seggi con metodo proporzionale. Questa seconda opzione interpretativa è stata seguita nella disciplina transitoria prevista per l'elezione dei senatori, in via di prima applicazione e nelle more dell'entrata in vigore della legge elettorale del Senato, dall'art. 39, comma 1, del disegno di legge costituzionale¹²².

Il requisito di conformità delle scelte operate dai consigli regionali a quelle espresse dagli elettori per i candidati consiglieri¹²³ sembra alludere, peraltro, ad un sistema elettorale che garantisca, in qualche modo, che gli orientamenti dei corpi elettorali regionali non siano disattesi o elusi dai consigli regionali in occasione

Presidente della Giunta regionale a suffragio universale e diretto, la contestualità di tale elezione con quella del consiglio regionale.

¹²² Cfr. art. 39, comma 1, ddl cost. n. 1429-D: «In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. [...] I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. [...]».

¹²³ Tale riferimento è stato introdotto nel corso dell'ultima lettura della riforma costituzionale in Senato, mediante il cd. emendamento Finocchiaro, a prima firma del Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato. Tale modifica è stata adottata in seguito ad una mediazione del Governo con la minoranza Pd, inizialmente sostenitrice di un Senato eletto direttamente dal corpo elettorale e che fosse non solo rappresentativo delle autonomie territoriali, ma anche investito di un ruolo di rilievo sulle leggi cd. «di garanzia» in materia di diritti. Si veda, a questo proposito, l'art. 1 del ddl cost. A.C. 2613, nella versione successiva alla prima lettura in Senato, il quale prevedeva, nella disciplina delle funzioni del nuovo Senato, che questo concorresse paritariamente all'esercizio della funzione legislativa nelle materie di cui agli artt. 29 e 32, secondo comma, della Costituzione. Cfr., inoltre, il disegno di legge costituzionale di iniziativa parlamentare A.S. 1420, presentato al Senato il 2 aprile 2014 e a prima firma Vannino Chiti (Pd), intitolato «Istituzione di un Senato delle Autonomie e delle Garanzie e riduzione del numero dei parlamentari». La proposta, rappresentativa delle posizioni della minoranza Pd, pur prevedendo il superamento del bicameralismo paritario sotto il profilo del rapporto fiduciario e dell'esercizio della funzione legislativa, manteneva l'elezione diretta dei senatori (sebbene su base regionale) ed impediva il cumulo di tale mandato con quello di consigliere regionale.

dell'elezione dei senatori. L'ambiguità di fondo della disposizione costituzionale ha reso ancor più enigmatica la questione circa la reale natura dell'elezione dei senatori, la cui soluzione dipenderà dalle scelte che verranno operate dal legislatore ordinario in sede di elaborazione della legge elettorale del Senato. Fino a quel momento, infatti, la gamma di soluzioni potrà oscillare tra un sistema che, mirando a consolidare il carattere indiretto dell'elezione, ridimensioni l'incidenza delle scelte degli elettori e rafforzi il peso dei gruppi consiliari nell'applicazione del criterio proporzionale di distribuzione dei seggi, ed un sistema che, per converso, dia un rilievo primario alla necessaria conformità delle scelte dei consigli regionali agli orientamenti espressi dagli elettori in occasione del rinnovo di tali organi¹²⁴.

In conclusione, la scelta del sistema elettorale del Senato inciderà fortemente, indirettamente, sugli equilibri tra le linee di frattura presenti all'interno dell'Assemblea, orientandole in un senso o nell'altro. Si potrebbe verificare, infatti, una riemersione del *cleavage* politico-partitico, il cui carattere dominante, rispetto al paradigma territoriale, sarà direttamente proporzionale (pur con un certo grado di approssimazione) al peso che la legge elettorale del Senato attribuirà ai corpi elettorali regionali rispetto alle successive designazioni operate dai consigli regionali. Un ruolo altrettanto decisivo, ai fini dell'affermazione o meno di dinamiche riconducibili alla tradizionale dialettica politica maggioranza-opposizione, verrà giocato dal nuovo regolamento, il quale sarà chiamato sia a disciplinare gli organi interni e le modalità di articolazione della rappresentanza senatoriale, sia a dare forma e struttura ai procedimenti attraverso i quali il Senato svolgerà le funzioni ad esso attribuite dalla riforma costituzionale, dalle forme di partecipazione ai nuovi procedimenti legislativi «asimmetrici», alle funzioni di raccordo istituzionale e di valutazione delle politiche pubbliche, fino alla verifica dell'impatto delle politiche Ue e dell'attuazione delle leggi.

5.4. Il giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato

L'art. 13 del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, modificando in parallelo ed in modo coordinato gli articoli 73 e 134 della Costituzione, introduce una significativa innovazione in materia di giustizia costituzionale, stabilendo che le leggi elettorali di Camera e Senato possano essere sottoposte, prima della promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato, entro dieci giorni dall'approvazione della legge, da almeno un quarto dei componenti della Camera o da almeno un terzo dei componenti del Senato. La Corte si pronuncia sul ricorso entro trenta giorni e, fino ad allora, il termine per la

¹²⁴ Si potrebbe immaginare, nell'ipotesi più estrema (la quale, peraltro, tradirebbe lo spirito e gli obiettivi della riforma, ma che nel dibattito politico più recente è emersa), persino un sistema che configuri un'elezione *de facto* diretta dei senatori, scelti dal corpo elettorale regionale, contestualmente all'elezione del consiglio regionale, tra candidati consiglieri regionali a loro volta candidati anche come senatori. Di fronte ad un tale sistema, la «elezione» da parte dei consigli regionali si ridurrebbe ad una mera «ratifica» formale, e priva di discrezionalità politica, del risultato della competizione tra i menzionati candidati.

promulgazione della legge resta sospeso. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata¹²⁵.

L'ordinamento costituzionale repubblicano si è tradizionalmente caratterizzato, a differenza di molti altri ordinamenti europei¹²⁶, per la mancata previsione di un canale di accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio di costituzionalità delle leggi, sia esso preventivo o successivo rispetto alla loro entrata in vigore, e ciò per due ordini di motivi. Da un lato, l'esigenza di sottrarre l'organo di giustizia costituzionale, giudice delle leggi e dei conflitti tra i poteri dello Stato, a rischi di « politicizzazione », scongiurando una trasformazione del giudizio di costituzionalità in una sede extra-parlamentare di prosecuzione della battaglia parlamentare tra maggioranza e opposizione, per di più su una legge non ancora entrata in vigore e, dunque, valutata in astratto¹²⁷. Dall'altro lato, la speculare esigenza di preservare

¹²⁵ L'istituto è stato introdotto nel testo del ddl costituzionale nel corso dell'esame in prima lettura al Senato. Nella prima versione della norma, tale prerogativa era attribuita soltanto a un terzo dei componenti della Camera, prevedendosi che il ricorso dovesse indicare gli specifici profili di incostituzionalità delle norme elettorali censurate. Nel corso della successiva lettura alla Camera, il *quorum* minimo di componenti della Camera è stato abbassato, su richiesta congiunta di diversi gruppi parlamentari, da un terzo a un quarto (da circa 210 a 158 deputati), mentre è stata inserita la possibilità che il ricorso sia presentato anche da un terzo dei componenti del Senato (cfr. emendamenti 13.501, Giorgis e altri, e 13.550, Gasparini e altri). In Assemblea, inoltre, è stato eliminato il riferimento alla necessaria indicazione degli specifici profili di incostituzionalità, in favore di un obbligo meno stringente di motivazione del ricorso. La previsione ha ricevuto, peraltro, una forte critica proprio dal Presidente della Corte costituzionale Criscuolo, il quale, in occasione della conferenza annuale relativa alla giurisprudenza costituzionale nel 2014, ha affermato che la riforma attribuirebbe alla Corte un « compito che non le spetta », incoerente con le altre attribuzioni dell'organo di giustizia costituzionale e tale da tradirne il ruolo.

¹²⁶ Il ricorso diretto all'organo di giustizia costituzionale da parte di minoranze qualificate dei componenti delle assemblee parlamentari è previsto, tra gli Stati membri dell'Unione europea, dalle Costituzioni di Francia, Germania, Austria, Polonia, Repubblica ceca e Romania, oltre che da alcuni Paesi caratterizzati da parlamenti monocamerale, come il Portogallo e l'Ungheria. Tra gli ordinamenti menzionati, peraltro, ve ne sono alcuni dove il ricorso diretto può essere esperito solo dopo la promulgazione della legge oggetto di censura, come in Germania e in Spagna. Per un quadro della letteratura giuridica italiana e straniera sul tema, cfr., *ex plurimis*, L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli, 1992; N. TROCKER, *Sindacato di costituzionalità II) Diritto comparato e straniero*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVIII, Roma, Treccani, 1992, p. 3 ss.; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Milano, Giuffrè, 1996; L. PEGORARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Torino, Giappichelli, 1998; J. LUTHER, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *Esperienze di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000; F. BIENINTESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, Cedam, 2001.

¹²⁷ T. RITTERSPACH, *Legge sul Tribunale costituzionale della Repubblica federale di Germania*, Firenze, 1982, p. 57, parla, a proposito degli elementi comuni a pressoché tutte le esperienze costituzionali che prevedono l'accesso diretto delle minoranze parlamentari alla giustizia costituzionale, di « prosecuzione della lotta politica con mezzi giuridici ». Ampia è la dottrina italiana che ha addotto tale argomentazione a sostegno di tesi contrarie all'introduzione di tale istituto nell'assetto politico-istituzionale italiano. Si vedano S. BARTOLE, *Rimedi de jure condendo e de jure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 151 ss.; R. ROMBOLI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale. Atti del Seminario di Pisa del 26 settembre 1997*, Torino, Giappichelli, Torino, 1998, in particolare gli interventi di C. Pinelli, R. Romboli e A. Ruggeri; G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-*

l'autonomia costituzionale e politica dei due rami del Parlamento: la prima, in quanto la previsione di un giudizio preventivo di costituzionalità attivabile da minoranze parlamentari consente alla Corte costituzionale un sindacato più in profondità di quei vizi *in procedendo* delle leggi derivanti dalla violazione di disposizioni dei regolamenti parlamentari sul procedimento legislativo; la seconda, in quanto il ricorso a tale istituto (non soltanto da parte di minoranze di opposizione, ma anche, ad esempio, da parte di minoranze interne alla coalizione governativa, in ragione di contrasti interni o nella prospettiva di ottenere una legittimazione «costituzionale» *ex post* dell'operato del Governo e della maggioranza) implica elevati rischi di «giuridicizzazione» del conflitto politico-parlamentare, scaricando sulla Corte costituzionale le disfunzioni e le tensioni insite nelle dinamiche del sistema politico¹²⁸.

D'altra parte, la tendenza, consolidatasi con il processo di integrazione europea, ad una graduale convergenza dei principali paradigmi europei di giustizia costituzionale¹²⁹, nonché l'affermazione, anche in Italia, di un assetto politico-istituzionale tendenzialmente riconducibile, nelle sue dinamiche, ad una democrazia maggioritaria, fondata sul principio di maggioranza come «regola per governare» e sulla traslazione della tradizionale linea di divisione dei poteri sulla contrapposizione intra-organica tra maggioranza e opposizione¹³⁰, hanno alimentato il dibattito sull'opportunità di introdurre uno strumento come quello in esame, in quanto idoneo ad attribuire all'organo di giustizia costituzionale, investito di una legittimazione «da

29 maggio 1999, Torino, Giappichelli, 2000, p. 148 ss. Altri, come G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 173, hanno rilevato come più il giudizio dinanzi alla Corte è attivato da iniziative politiche di parte e si svolge a breve distanza temporale dall'approvazione della legge, più sarà elevato il tasso di politicità del suo giudizio. Altri ancora hanno sostenuto che gli interessi costituzionalmente rilevanti sottesi a tale istituto sarebbero in parte assorbiti e garantiti dal referendum abrogativo, che integra la possibilità dell'invalidazione della legge ad esso sottoposta. *Contra*, F. BIENINTESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, cit., p. 2744, il quale evidenzia le irriducibili differenze tra i due istituti, sul piano e delle finalità e dell'efficacia.

¹²⁸ Su questo rischio, si vedano G. FERRARA, *Intervento*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa. Atti del Convegno di Ferrara, 2-3 maggio 1997*, Padova, Cedam, 1998, p. 222 ss.; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 3; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 246, il quale evidenzia come in Assemblea costituente fu rigettata l'idea per cui «il giudizio di costituzionalità poteva costituire una sede di diretta garanzia della posizione delle forze politiche nel sistema o, in altra prospettiva, assicurare la protezione delle "regole del gioco" o, più in particolare, costituire una sede di "composizione legale dei conflitti tra maggioranza e opposizione"».

¹²⁹ Secondo L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 517, l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio di costituzionalità delle leggi può essere ricondotto al «diritto comune della giustizia costituzionale europea», mentre per A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario «limite» a moderno «strumento» della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 323, l'accesso diretto delle minoranze parlamentari alla giustizia costituzionale può essere considerato una «forma di accesso classica alle Corti costituzionali».

¹³⁰ Cfr. O. MASSARI, *Opposizione*, cit., p. 710; G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 534.

funzione» sottratta a meccanismi di legittimazione elettorale¹³¹, un ruolo di freno ai possibili abusi della maggioranza¹³².

La *ratio* del nuovo istituto di cui all'art. 13 del ddl costituzionale risiede, in primo luogo, nell'esigenza di scongiurare la riproposizione di scenari analoghi a quello verificatosi con la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, nel quale questa, dichiarando parzialmente illegittima, all'esito di un giudizio in via incidentale, la precedente legge elettorale n. 270 del 2005, è stata chiamata a risolvere le inedite implicazioni giuridico-politiche dell'incostituzionalità di una legge dalla Corte stessa definita «costituzionalmente necessaria»¹³³, che aveva già dispiegato la sua operatività e prodotto i suoi effetti nell'ordinamento giuridico. Implicazioni che la Corte, come si è visto, ha tentato di arginare, pur sollevando alcune perplessità¹³⁴, soprattutto in riferimento alla determinazione della normativa di risulta ed alla dichiarazione di legittimità giuridica di un Parlamento eletto mediante una legge dichiarata incostituzionale¹³⁵.

¹³¹ Su questo punto, si vedano, su tutti, V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in «Diritto e società», 1978, p. 53 ss.; L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, cit., p. 518; A. SANDULLI, *La Corte e la politica*, in «Diritto e società», 1983, p. 396 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998, 14 ss.

¹³² Si tratta di una posizione che vanta autorevoli sostenitori nella dottrina costituzionale europea del XX secolo, tra cui in primis H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale)*, in C. GERACI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 196, per il quale la giustizia costituzionale «deve necessariamente servire, nelle democrazie parlamentari, alla protezione delle minoranze». Tra le proposte in materia avanzate negli ultimi anni in Italia, si segnala quella contenuta nel progetto di revisione costituzionale approvato dalla Bicamerale D'Alema, il quale, all'art. 137, secondo comma, riservava ad una legge costituzionale la definizione di «condizioni, limiti e modalità di proposizione della questione di legittimità costituzionale delle leggi, per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, da parte di un quinto dei componenti di una Camera». Per una lettura critica di tale proposta, ritenuta ambigua nella sua formulazione e oscillante, nella sua natura, tra uno strumento di tutela dei diritti politici dell'opposizione e uno di tutela della costituzionalità dell'ordinamento, cfr. G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, cit., in part. p. 156 ss.; R. ROMBOLI, *La giustizia costituzionale nel progetto della Bicamerale*, in «Diritto pubblico», 1997, p. 833 ss.

¹³³ Cfr. Corte cost., sent. nn. 32 del 1993, 15 del 2008, 13 del 2012.

¹³⁴ Sui problemi processuali e sostanziali sollevati dalla sentenza n. 1 del 2014, cfr., tra gli altri, R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in «Foro.it», 2013, I, p. 1836 ss.; G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.costituzionalismo.it, 20 gennaio 2014; A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in «Osservatorio AIC», febbraio 2014; A. ANZON, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in «Rivista telematica giuridica dell'AIC», 4 aprile 2014; R. BIN, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 5 maggio 2014; F. GHERA, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili processuali e sostanziali*, in www.dirittifondamentali.it, 28 maggio 2014; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in «Rivista AIC», 30 maggio 2014; M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014.

¹³⁵ Sulla soluzione data dalla Corte alle due questioni menzionate, cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2014, Cons. in dir. 6 e 7. La *ratio* della disposizione, ossia quella di evitare che la Corte si pronunci *ex post* su una legge elettorale che abbia già prodotto i suoi effetti, è confermata dalla disposizione transitoria di cui all'art. 39, comma 11, del ddl costituzionale, la quale prevede, in sede di prima applicazione, che già nell'attuale legislatura, entro dieci giorni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale o dall'approvazione della legge elettorale del Senato di cui all'art. 57, sesto comma, Cost., almeno un quarto dei componenti dell'attuale Camera o un terzo dei componenti dell'attuale

Posta, quindi, la necessità di colmare una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale, scongiurando possibili futuri interventi della Corte costituzionale su leggi elettorali vigenti e pienamente operative, la scelta operata dal legislatore costituzionale richiama in maniera piuttosto evidente la *saisine parlementaire* francese, che attribuisce a sessanta deputati o sessanta senatori la facoltà di impugnare in via preventiva una legge (*rectius*, una deliberazione legislativa) approvata dal Parlamento dinanzi al *Conseil constitutionnel*, al fine di valutarne la legittimità costituzionale¹³⁶. Com'è noto, l'introduzione, mediante una riforma costituzionale del 1974, di un canale di accesso diretto delle minoranze parlamentari alla giustizia costituzionale, ha inciso profondamente non solo sul ruolo dell'opposizione nel sistema politico-istituzionale della V Repubblica francese¹³⁷, ma anche sullo stesso ruolo dell'organo di giustizia costituzionale, il quale, originariamente concepito come guardiano delle prerogative del Governo nei confronti del Parlamento, ha gradualmente aperto la propria giurisprudenza alla tutela dei diritti procedurali e degli strumenti di azione parlamentare delle minoranze di opposizione nei processi di decisione politica, assumendo un ruolo di garanzia rispetto alla tenuta dei principi costituzionali nella dinamica della forma di governo¹³⁸.

Senato possano presentare un ricorso motivato per sottoporre la legge n. 52 del 2015 (Italicum) e l'eventuale legge per l'elezione dei membri del nuovo Senato al giudizio della Corte costituzionale, la quale dovrà pronunciarsi entro trenta giorni.

¹³⁶ Cfr. art. 61, II, Cost. francese. Si vedano G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, cit., p. 89 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in «Giustizia e Costituzione», 1991, 31 ss.; J.P. CAMBY, *La saisine du Conseil constitutionnel ou l'impossible retrait*, in «Revue de droit public», 1997, p. 1 ss.; G. CARCASSONNE, *La place de l'opposition: la syndrome française*, in «Pouvoirs», 1998, p. 77 ss.; G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, Paris, PUF, ed. III, 2011, p. 352 ss.; M. CAVINO, *Lezioni di giustizia costituzionale francese*, Napoli, Jovene, 2014, p. 86 ss. Per una ricostruzione dell'utilizzo dell'istituto nell'ordinamento francese, tanto da un punto di vista statistico quanto sotto il profilo giuridico e politico, cfr. D. MAUS, A. ROUX (a cura di), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Colloque et publication en hommage à Louis Favoreu, PUAM-Economica, 2006.

¹³⁷ L'introduzione di questo strumento, al quale pure le opposizioni parlamentari hanno fatto larghissimo ricorso nella successiva storia politica e costituzionale francese, ha indubbiamente contribuito a fare emergere, tra le priorità dell'azione di questa, la tutela delle prerogative costituzionali non solo delle minoranze, ma anche del Parlamento nel suo complesso. La *saisine*, in altre parole, ha svolto un ruolo decisivo nell'integrare l'opposizione socialista (ancora legata all'idea di una forma di governo parlamentare) nel circuito istituzionale della V Repubblica, incentivandola ad assumere un ruolo di difensore del Parlamento e della Costituzione contro le forzature procedurali del Governo e della maggioranza. Su questo punto, si veda G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., p. 158.

¹³⁸ Come ha rilevato L. SCIAMANNETTI, *Teoria e prassi dell'istituto oppositorio tra esperienze europee e prospettive nazionali*, Roma, La Sapienza, 2011, p. 167, l'introduzione della *saisine* ha favorito lo sviluppo di un filone giurisprudenziale sui diritti e le prerogative dell'opposizione e delle minoranze, facendo del *Conseil* una delle più importanti «istanze di garanzia dell'alternanza». Per D. AMIRANTE, *Giudice costituzionale e funzione legislativa. L'esperienza francese*, Padova, Cedam, 1991, p. 104, il ricorso a questo istituto, pur frequente e in determinate fasi piuttosto notevole, non è degenerato, tuttavia, in una pratica ostruzionistica: ciò è stato dovuto, in particolare, alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, il quale, da un lato, ha elaborato un «codice di comportamento» che ha prodotto effetti positivi «sia sul carattere del dibattito legislativo, rafforzando il potere contrattuale delle minoranze parlamentari e costringendo le maggioranze di governo a confrontarsi in modo concreto con i principi costituzionali e sia, di conseguenza, sulla stessa "qualità" giuridica dei testi legislativi», dall'altro lato, ha informato le proprie decisioni all'esigenza di bilanciamento dei principi

Rispetto all'analogo istituto previsto dalla Costituzione francese, tuttavia, il ricorso preventivo delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale italiana si configura come uno strumento per molti aspetti diverso. Per un verso, quest'ultimo può essere attivato solo rispetto alle leggi elettorali di Camera e Senato, laddove la *saisine parlementaire* può investire qualsiasi legge ordinaria; per altro verso, la Costituzione francese prevede, accanto a questa ipotesi, un giudizio preventivo obbligatorio del *Conseil* sulle leggi organiche e sui regolamenti parlamentari. Proprio la prerogativa da ultimo citata ha consentito al giudice costituzionale francese, ad esempio, di pronunciarsi nel senso dell'illegittimità costituzionale della riforma del regolamento dell'Assemblea nazionale del 2006, nella parte in cui introduceva uno statuto regolamentare dell'opposizione senza aver operato, tuttavia, una previa modifica della Costituzione¹³⁹.

Oltre alle differenze appena menzionate, occorre evidenziare, altresì, la maggiore difficoltà di attivazione del giudizio preventivo di cui all'art. 13 del ddl costituzionale, dovuta principalmente ai *quorum* piuttosto elevati. Essi risultano, infatti, più proibitivi non solo rispetto a quelli previsti dalla Costituzione francese, ma anche, ad esempio, rispetto a quelli previsti dalla Costituzione spagnola¹⁴⁰, mentre risultano paragonabili

di diritto parlamentare custoditi nel cd. *bloc de constitutionnalité* (individuato dallo stesso Consiglio a partire dagli anni '70) con uno scrutinio di ammissibilità dei ricorsi delle minoranze parlamentari. Si veda, sul punto, L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, cit., p. 283 ss.

¹³⁹ Cfr. decisione 2006-537 DC del 22 giugno 2006, con la quale il *Conseil constitutionnel* ha censurato le novelle regolamentari sul riconoscimento formale dell'opposizione parlamentare e sull'ampliamento delle prerogative ad esse spettanti nelle procedure parlamentari, in quanto ritenute contrastanti con il principio di parità di trattamento tra i gruppi parlamentari, discendente dalla libertà d'azione politica riconosciuta ai partiti ed ai gruppi politici dall'art. 4 della Costituzione francese. Il Consiglio ha sottolineato la necessità di procedere, in via preventiva, ad una modifica costituzionale volta ad introdurre gli indispensabili presupposti normativi di rango costituzionale ad un riconoscimento istituzionale dell'opposizione. La pronuncia, invero, è stata criticata in dottrina, in quanto ritenuta espressione di un approccio argomentativo eccessivamente «nominalistico» al problema dello statuto dell'opposizione: si è ritenuto, infatti, apodittico il riferimento all'art. 4 Cost. fr., considerato un modo per nascondere la scelta del Consiglio di non assumere, in assenza di un espresso riferimento costituzionale, una posizione chiara sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari. Inoltre, la pronuncia è stata vista come frutto di un pregiudizio del giudice costituzionale francese, incline a ritenere il riconoscimento formale dell'opposizione incompatibile con l'impostazione «antiparlamentaristica» della forma di governo francese. Si vedano P. AVRIL, *L'improbable «statut de l'opposition» (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale)*, in «Les petites affiches», 12 luglio 2006, p. 7 ss.; S. CURRERI, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in «Quaderni costituzionali», 4, 2006, p. 776 ss.; D. CHAMUSSY, *Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel: oui à l'amélioration du travail législatif; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition*, in «Les petites affiches», 6-7 settembre 2006.

¹⁴⁰ I sessanta deputati o senatori titolati a ricorrere, nell'ordinamento francese, alla *saisine parlementaire* costituiscono, rispettivamente, circa poco più di un decimo dei componenti dell'Assemblea nazionale e poco più di un sesto dei membri del Senato. L'art. 162.1 a) della Costituzione spagnola, dal canto suo, attribuisce a cinquanta deputati (su 350 membri del Congresso) o cinquanta senatori (su 266 senatori, a partire dal 2011) il potere di sollevare dinanzi al Tribunale costituzionale la questione di legittimità costituzionale successivamente all'entrata in vigore della legge impugnata. A questo istituto, peraltro, deve aggiungersi, nel caso spagnolo, l'esistenza di un catalogo di «diritti» del singolo deputato all'interno dei regolamenti parlamentari, la cui violazione da parte degli organi interni alle Camere può costituire oggetto di un *recurso de amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale per violazione dell'art. 23, secondo comma, della Costituzione (sul diritto di accesso dei cittadini alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza). Per una ricostruzione del problema nella

alla soglia stabilita dalla Legge fondamentale tedesca per l'attivazione del ricorso in via successiva da parte di una minoranza del *Bundestag*¹⁴¹.

Se si legge, poi, il *quorum* di un quarto dei membri della Camera dei deputati alla luce della nuova legge elettorale n. 52 del 2015, si giunge alla conclusione che tale soglia, quasi certamente, sarà facilmente raggiungibile in maniera autonoma soltanto dal principale partito di opposizione. È in base a queste considerazioni che una parte della dottrina ha evidenziato come tale istituto tenda a configurarsi, in realtà, come un «ricorso del partito di opposizione»¹⁴², in controtendenza rispetto alla logica sottesa all'art. 64, secondo comma, Cost., che parla di «statuto delle opposizioni», presupponendo un'articolazione plurale e non unitaria dello schieramento oppositorio. La disciplina del ricorso preventivo di costituzionalità tende, invece, a marginalizzare i partiti minori di opposizione, i quali, pur agevolati nell'accesso alla rappresentanza dalla soglia di sbarramento piuttosto bassa prevista dall'attuale legge elettorale, non potrebbero ricorrere allo strumento in esame, se non a condizione di una improbabile convergenza di gruppi di consistenza numerica ridotta e di orientamenti politici disomogenei¹⁴³. Come è stato rilevato in dottrina, forse alcune delle criticità insite nell'attuale disciplina dell'istituto (tra cui non solo il rischio di una «politicizzazione» della giustizia costituzionale, ma anche la scarsa attitudine a costituire un adeguato

dottrina spagnola, cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?*, in «Revista de las Cortes Generales», 32, 1993, 53 ss.; J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, 1999. Tra la dottrina italiana, cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione parlamentare*, cit., p. 268 ss.

¹⁴¹ Cfr. art. 93, comma 1, § 2, GG, il quale attribuisce, oltre che al Governo federale o di un Land, anche a un quarto dei membri del *Bundestag* il potere di richiedere al Tribunale costituzionale federale di pronunciarsi sulla compatibilità del diritto federale o del diritto di un Land con la Legge fondamentale, nonché del diritto di un Land con altre norme federali. Si tratta di un controllo successivo all'entrata in vigore della legge e purtuttavia «astratto». Un ulteriore canale di accesso è costituito, inoltre, dal ricorso per conflitto tra organi, rispetto al quale la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione processuale e sostanziale alle minoranze parlamentari titolari di diritti costituzionalmente garantiti, ai gruppi parlamentari, ai partiti nonché ai singoli deputati, in quanto titolari di diritti autonomi attribuiti direttamente dalla Legge fondamentale o dal regolamento interno di un organo supremo federale. Sul tema, cfr. S. HABERLAND, *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1995, p. 115 ss.; K. STUEWE, *Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit*, Baden-Baden, Nomos, 1997; S. DETTERBECK, *Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Abstrakte Normenkontrolle des Bundesverfassungsgerichts*, in M. SACHS (a cura di), *GG - Grundgesetz Kommentar*, ed. VII, München, C.H. Beck, 2014, p. 1984 ss.

¹⁴² In questo senso, cfr. A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato?*, in «Federalismi.it», 23 marzo 2016, p. 5, per il quale «la pretesa necessità di limitare già a monte l'esistenza di vizi di incostituzionalità delle leggi di elezione delle Camere avrebbe dovuto indurre piuttosto il legislatore costituzionale [...] a consentire il ricorso anche alle formazioni politiche minori, atteso che problemi reali di costituzionalità potrebbero sorgere anche, e forse proprio, laddove i due principali partiti dovessero raggiungere un accordo sulla legge elettorale».

¹⁴³ I problemi esaminati si pongono *a fortiori* nel caso del Senato, dove la soglia ancor più elevata (un terzo dei componenti) e l'incertezza sulle future modalità di organizzazione e di articolazione dei senatori all'interno dell'assemblea rendono ancora più remota la possibilità che dalla seconda Camera possa provenire l'attivazione di un ricorso preventivo. Inoltre, la minoranza qualificata del Senato potrebbe, in ipotesi, impugnare non solo la legge elettorale del Senato – qualificata all'art. 57, sesto comma, Cost. come legge bicamerale – ma anche quella della Camera, creando, di fatto, un'asimmetria rispetto al ruolo marginale che il Senato sembra destinato a svolgere nei procedimenti legislativi riguardanti le tipologie di leggi non rientranti nell'elenco di cui all'art. 70, primo comma, Cost.

strumento di garanzia verso le minoranze più esigue) sarebbero state superabili prevedendo, a tal proposito, un giudizio preventivo obbligatorio della Corte¹⁴⁴.

Per quanto concerne, infine, l'attuazione dell'istituto in esame, rileva, in particolare, l'obbligo di motivazione del ricorso alla Corte. Si tratta, invero, di una previsione di un certo rilievo ai fini della determinazione del ruolo costituzionale delle minoranze parlamentari (soprattutto quelle di opposizione) che la norma sottende. Nonostante il venir meno dell'originario obbligo più stringente di indicare gli «specifici profili di incostituzionalità» delle disposizioni elettorali impugnate, l'obbligo di motivazione del ricorso può essere letto, soprattutto in vista della futura eventuale applicazione dell'istituto in relazione all'*Italicum*, come un argine ai rischi – insiti nella natura stessa di un giudizio di costituzionalità preventivo, avente ad oggetto una normativa ancora politicamente “calda” e su una materia tra le più politiche, quale la disciplina dei sistemi elettorali di Camera e Senato – di trascinarsi dell'organo di giustizia costituzionale nell'agone politico¹⁴⁵.

È evidente, peraltro, che la portata di tale obbligo va inquadrata nel contesto dell'art. 13 del disegno di legge costituzionale. Da un lato, si tratta di un obbligo “attenuato” rispetto a quelli incumbenti sull'autorità giurisdizionale che nel corso di un giudizio sollevi una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, la quale è tenuta ad indicare, nell'ordinanza di rimessione, tanto le disposizioni di legge ritenute illegittime, quanto le disposizioni costituzionali che si intendono violate¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Sull'esempio, peraltro, di quanto previsto dall'art. 61, I, della Costituzione francese, il quale sottopone al giudizio preventivo ed obbligatorio del *Conseil constitutionnel* le leggi organiche, i regolamenti parlamentari e le proposte di legge di cui all'art. 11 Cost. prima di essere sottoposte al referendum previsto dalla disposizione medesima. Secondo A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato?*, cit., p. 18, «tale soluzione avrebbe in parte sdrammatizzato la carica politica della decisione costituzionale – non più associabile alla parte o alle parti politiche ricorrenti – e realizzato meglio e fino in fondo il fine del giudizio preventivo, costituendo infine un presidio anche a difesa delle minoranze prive degli alti numeri ora invece necessari per presentare ricorso».

¹⁴⁵ Come ha sottolineato, peraltro, G. MARANINI, *La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966, p. 139, da un lato, la Corte risulta già investita di funzioni che ne avvicinano l'operato (anche sotto il profilo temporale) a quello degli organi e dei soggetti politici, come il giudizio di ammissibilità dei referendum abrogativi e i giudizi sui conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato, dall'altro, è innegabile il ruolo lato sensu politico di un organo giurisdizionale chiamato ad esercitare un controllo di natura giurisdizionale sui «principali strumenti attraverso i quali l'elaborazione dell'indirizzo politico, in sede nazionale o regionale, trova svolgimento». Per F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, Cedam, 1986, p. 580, il giudizio della Corte costituzionale verte «su scelte politiche, sia pure alla luce di parametri costituzionalmente prefissati, a loro volta frutto di altre scelte più stabili e relativamente permanenti, ma proprio per questo inevitabilmente generiche e tendenziali».

¹⁴⁶ Cfr. art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87. Secondo F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in www.gruppodipisa.it, 23 ottobre 2015, p. 9, tuttavia, appare difficilmente ipotizzabile che «in mancanza di una norma che lo preveda espressamente, sia possibile la presentazione di ricorsi corredate da motivazioni prive dell'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità». In questo senso, non sembra che il sistema italiano di giustizia costituzionale possa facilmente adeguarsi al paradigma francese, nel quale costituisce una prassi piuttosto comune che il *Conseil constitutionnel* si pronunci su una cd. *saisine blanche*, cioè priva dell'indicazione degli specifici profili di illegittimità costituzionale delle deliberazioni legislative censurate, in quanto si ammette la facoltà dei giudici costituzionali di rilevare vizi *ex officio* così come ampliare il parametro di giudizio ed il *thema decidendum* del ricorso.

Dall'altro lato, tale obbligo va coniugato con l'eventualità che la Corte valuti la legittimità costituzionale della legge elettorale impugnata anche oltre il *petitum* contenuto nel ricorso delle minoranze parlamentari, ampliando il *thema decidendum* rispetto ai vizi censurati o ai parametri invocati dai soggetti politico-parlamentari ricorrenti¹⁴⁷.

Nonostante i rilievi da ultimo sollevati siano suscettibili di ridimensionare la portata dell'obbligo di motivazione del ricorso, esso potrebbe costituire un incentivo ad una «responsabilizzazione costituzionale» delle minoranze parlamentari, specie di opposizione, maggiormente esposte al rischio di un utilizzo strumentale dell'istituto¹⁴⁸. Un rischio, questo, connaturato alle caratteristiche del giudizio preventivo, e tuttavia limitato, nelle esperienze costituzionali comparate che prevedono tale istituto, sia, in sede politica, attraverso un *self-restraint* dei partiti di opposizione, sia, in sede giurisdizionale, attraverso il consolidamento, da parte degli organi di giustizia costituzionale, di orientamenti giurisprudenziali piuttosto rigorosi in materia di scrutinio di ammissibilità dei ricorsi diretti sollevati da minoranze parlamentari. Il giudice costituzionale italiano sarebbe chiamato, quindi, ad elaborare una giurisprudenza di ammissibilità alla luce dell'obbligo di motivazione del ricorso,

¹⁴⁷ Tale eventualità discende: da un lato, dal fatto che le particolari esigenze di garanzia di rispetto dei principi costituzionali da parte di una legge chiamata a dettare le regole fondamentali in materia di rappresentanza politica, potrebbero indurre la Corte a svolgere un controllo sull'intera legge elettorale; dall'altro, dal fatto che un eventuale annullamento parziale della legge impugnata implicherebbe la necessità – anche alla luce della sentenza n. 1 del 2014 – di operare una verifica del carattere auto-applicativo della normativa di risulta, inscindibile da una valutazione complessiva della legge elettorale impugnata. Su questo punto, cfr. A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato?*, cit., p. 8, per il quale «la soluzione migliore consisterebbe nell'approvazione di una legge ordinaria relativa alla procedura del giudizio preventivo, nella quale risulti espressamente consentita [la possibilità della Corte di decidere *extra petita*] o quantomeno non riproposto il principio di corrispondenza [fra chiesto e pronunciato]». *Contra*, si veda F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, cit., p. 10. Si evidenzia, peraltro, come una innovazione normativa di questo tipo contribuirebbe ad amplificare il carattere “speciale” delle tecniche decisionali adoperate dalla Corte in questo tipo di giudizio, le quali divergerebbero da quanto previsto, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via successiva (incidentale o diretta), dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, a norma del quale «la Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime. Essa dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

¹⁴⁸ Come è stato rilevato da G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, cit., p. 154-155, la presenza, nel sistema politico italiano, di una pluralità di opposizioni, «in molti casi di opposizioni di “mera testimonianza”, che non si propongono affatto un fine di sostituzione del governo in carica», rende concreto ed attuale il rischio di «una moltiplicazione artificiosa dei ricorsi alla Corte costituzionale», essendo tali opposizioni disposte «a rischiare una sconfitta nel giudizio di costituzionalità pur di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su una certa questione politica». Dall'altro lato, sottolinea l'autrice, un forte rischio di sostanziale depotenziamento dell'istituto potrebbe derivare dalla tendenza (radicata nella storia del parlamentarismo italiano e non scomparsa nemmeno in seguito alla «svolta maggioritaria» degli anni '90) «alla conclusione di accordi consociativi tra maggioranza e opposizione, anche in palese violazione del dettato costituzionale», la quale potrebbe far sì che «la ragion politica finisca per prevalere anche sui più evidenti vizi di incostituzionalità». A tal proposito, cfr. G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, cit., p. 44; S. TOSI, *L'introduzione al processo costituzionale di legittimità: spunti ricostruttivi*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., p. 236 ss.

che contemperì la natura strettamente politica dei soggetti ricorrenti e della materia oggetto del ricorso con l'esigenza che il giudizio di legittimità costituzionale rimanga strettamente legato a parametri e valutazioni di carattere giuridico, escludendosi, nei limiti del possibile, «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»¹⁴⁹.

6. Conclusioni

Dall'analisi del nuovo art. 64, secondo comma, Cost. come modificato dalla riforma costituzionale, nonché delle principali problematiche connesse alle prospettive di attuazione di tale disposizione nel caso di entrata in vigore del ddl costituzionale, è emerso come l'effettiva previsione di uno statuto delle opposizioni, nonché i contenuti che quest'ultimo andrà concretamente ad assumere, dipenderanno, alla luce della formulazione testuale piuttosto laconica del testo dell'articolo e del rinvio integrale da essa operato ai regolamenti parlamentari, dal grado di serietà con cui l'art. 64, secondo comma, Cost. verrà interpretato in sede di riforma dei regolamenti parlamentari, fonti alle quali spetterà il non facile compito di fare sì che tale disposizione non resti lettera morta.

Sembra quindi profilarsi, per un verso, una definitiva acquisizione, sul piano del diritto costituzionale positivo, della questione, lungamente dibattuta nella dottrina italiana, relativa alla necessità di operare, coerentemente con l'evoluzione in senso maggioritario del funzionamento della forma di governo parlamentare e la progressiva istituzionalizzazione della linea di frattura maggioranza-opposizione all'interno delle assemblee elettive, un riconoscimento giuridico delle opposizioni parlamentari sotto il profilo soggettivo. L'art. 64, secondo comma, Cost. attribuisce altresì, sull'esempio della riforma costituzionale francese del 2008, un fondamento normativo di rango costituzionale alla previsione, a livello regolamentare, di uno statuto di diritti e prerogative delle opposizioni (alla Camera), il quale si traduce, sotto il profilo del bilanciamento con le altre disposizioni costituzionali relative alla rappresentanza politico-parlamentare, in una deroga al principio di parità di trattamento dei gruppi parlamentari in sede di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituzione parlamentare.

Dall'altro lato, tuttavia, la riforma costituzionale risulta carente sotto il profilo della determinazione, anche in via di principio, delle linee direttrici lungo le quali il regolamento della Camera dovrà sviluppare lo statuto delle opposizioni, stante non solo l'assenza di criteri sulla base dei quali individuare i soggetti politico-parlamentari della Camera da qualificare come «opposizioni», ma anche la scelta del legislatore costituzionale di non conferire rango costituzionale ad alcuni profili di tale statuto, trasferendo per intero l'onere dell'individuazione dei diritti e delle prerogative in esso rientranti al regolamento della Camera, al quale spetterà, pertanto, una decisiva ed inedita funzione di integrazione del testo costituzionale su questa delicata materia.

L'esigenza di approntare, attraverso tale statuto, efficaci strumenti di bilanciamento del rafforzamento delle prerogative del Governo *in* Parlamento che emerge dalla riforma, rende l'ipotesi dell'inattuazione o di un'attuazione blanda dell'art. 64, secondo comma, Cost. in sede regolamentare, un'eventualità tutt'altro che

¹⁴⁹ Cfr. art. 28 legge n. 87 del 1953.

auspicabile ai fini del riequilibrio della dinamica della forma di governo parlamentare, in quanto rappresenterebbe, anche alla luce del delicato e controverso nodo da sciogliere circa la definizione del sistema di elezione dei senatori, un grave *vulnus* rispetto al ruolo storicamente svolto dai regolamenti parlamentari italiani come «avanguardia del diritto costituzionale»¹⁵⁰, nonché un momento di retrocessione del diritto parlamentare rispetto alla sua tendenza a collocarsi «direttamente al centro»¹⁵¹ del diritto costituzionale.

¹⁵⁰ Cfr. N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, in «Giornale di storia costituzionale», 1, 2008. La necessità di un intervento riformatore profondo sui regolamenti parlamentari come conseguenza ineludibile del superamento del bicameralismo paritario è stata messa in rilievo da G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in «Osservatorio sulle fonti», 3, 2015, il quale sottolinea, peraltro, come il dato storico sui rapporti tra le fasi di trasformazione costituzionale e quelle di modifica regolamentare nell'esperienza italiana faccia sorgere più di un dubbio circa la possibilità che tali riforme regolamentari vengano realizzate in breve tempo. Come l'autore evidenzia, «nella storia costituzionale italiana, modifiche costituzionali e modifiche regolamentari sono [...] spesso state asincrone e il loro rapporto è stato spesso segnato dal dialogo fra l'inerzia regolamentare del Parlamento nei confronti delle novità costituzionali e la capacità di iniziativa regolamentare nei tempi di eccessiva stabilità costituzionale»: ciò in quanto, da un lato «il Parlamento reagisc[e] con la propria inerzia ai cambiamenti formali della Costituzione, consentendone un lento assestamento attraverso il loro innesto nelle tecnicità che caratterizzavano il regime preesistente», mentre dall'altro «quando il cambiamento formale manca è lo stesso Parlamento che lo anticipa e lo sperimenta sia nelle sue prassi che nel loro consolidamento normativo».

¹⁵¹ Cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 48, per il quale tale assunto si basa su due ordini di ragioni: in primo luogo, il fatto che il diritto costituzionale necessita, ai fini di un efficace svolgimento della «propria rinnovata funzione nell'ambito del contesto cooperativo e post-nazionale», anche della «capacità delle Assemblee parlamentari di dare vita alla cornice processuale all'interno della quale ricondurre i nuovi poteri di fatto o di diritto che emergono sulla scena dei modelli di *governance* sovrastatale»; in secondo luogo, la circostanza che la garanzia della legittimazione politica dell'istituzione parlamentare passa, nell'attuale quadro evolutivo delle democrazie contemporanee, anche attraverso la capacità di quest'ultima di costruire, al suo interno, «procedimenti in grado di strutturare l'antico paradigma della discussione parlamentare declinandolo in meccanismi comunicativi di trasparenza, pubblicità, pluralismo e tutela del fenomeno oppositorio».