

Rivista N°: 2/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 05/04/2017

AUTORE: Giovanni Cavagion \*

## QUALI PROSPETTIVE PER LO STATUTO DELLE OPPOSIZIONI? RIFLESSIONI A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DEGLI ORDINAMENTI REGIONALI

*Sommario: 1. Introduzione: l'articolo 64 Cost. della riforma "Renzi – Boschi" e lo statuto delle opposizioni. 2. Lo statuto delle opposizioni negli ordinamenti regionali. 3. La rigidità dello statuto delle opposizioni e la sua approvazione. 4. Il rappresentante delle opposizioni. 5. Segue: Rappresentante dell'opposizione, rappresentante delle opposizioni o rappresentanti delle opposizioni? 6. Quale contenuto per lo statuto delle opposizioni negli ordinamenti regionali? 7. Alcune proposte a partire dall'esperienza regionale. 8. Conclusioni.*

### 1. Introduzione: l'articolo 64 Cost. della riforma "Renzi – Boschi" e lo statuto delle opposizioni.

Come noto la legge costituzionale 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", approvata dalle Camere in seconda lettura al termine di un iter parlamentare piuttosto travagliato, e a conclusione di almeno un ventennio di tentativi infruttuosi (tanto che si è detto che la Costituzione italiana, come la Chiesa, "*semper reformanda est*"<sup>1</sup>), è stata respinta dal corpo elettorale con il referendum del 4 dicembre 2016.

La revisione costituzionale fallita tentava, tra l'altro, di introdurre nell'ordinamento italiano uno strumento ad esso storicamente estraneo, ma che ha indubbiamente dato prova di una sua efficacia in altri ordinamenti europei: lo statuto delle opposizioni.

L'art. 64 Cost., infatti, così come modificato dalla riforma, avrebbe presentato un nuovo secondo comma, per cui "i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze

---

\* Dottorando di ricerca in Autonomie, servizi pubblici e diritti, Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".

<sup>1</sup> Si veda P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research papers*, 2015.

parlamentari”, e “il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni”. Per statuto delle opposizioni (o dell’opposizione) si intende di norma “l’insieme delle garanzie (non importa se esercitate attraverso poteri, diritti, facoltà, comportamenti o altro) che consentono all’opposizione di pervenire alle elezioni conservando integri il proprio potenziale politico e la propria efficacia di proposta alternativa – visibile all’opinione pubblica – di governo nelle istituzioni e nel Paese, in conseguenza dell’avvenuto esercizio di funzioni di contropotere (*checks and balances*) in un quadro istituzionale immutato per quanto concerne l’esercizio delle attività politiche fondamentali, a partire da quelle di controllo”<sup>2</sup>.

Non si è trattato peraltro del primo tentativo di istituzionalizzare il ruolo delle opposizioni nell’ordinamento costituzionale italiano, se si considera che già il progetto (poi naufragato) di riforma elaborato dalla bicamerale presieduta da Massimo D’Alema prevedeva, al nuovo art. 83 Cost., la garanzia dei diritti delle opposizioni “in ogni fase dell’attività parlamentare”, assegnando alle stesse la presidenza delle commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzia, e delegando al regolamento della Camera la disciplina dell’iscrizione all’ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale. Si introduceva inoltre l’impugnazione diretta da parte delle minoranze (un quinto dei membri di una Camera) delle leggi dinnanzi alla Corte Costituzionale (nuovo art. 137 Cost.) per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione<sup>3</sup>.

Similmente la riforma costituzionale del 2005 (legge costituzionale recante “modifiche alla Parte II della Costituzione”), approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta e poi bocciata dal corpo elettorale con il referendum del 2006, prevedeva una revisione dell’art. 64 Cost.: pur non menzionando espressamente uno statuto delle opposizioni, si disponeva che il regolamento della Camera garantisse i diritti di queste ultime, e che spettassero alle opposizioni le presidenze di alcuni rilevanti organi parlamentari (in particolare con riferimento all’esercizio di compiti ispettivi, di controllo o di garanzia)<sup>4</sup>.

Quella prevista dalla riforma Renzi – Boschi, ponendosi peraltro sostanzialmente in continuità con i precedenti progetti di revisione, rappresentava quindi senza dubbio una novi-

---

<sup>2</sup> Si veda S. CURRERI, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016. Definizione originariamente elaborata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Lo statuto dell’opposizione. Rassegna degli istituti di garanzia dell’opposizione in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d’America*, Roma, 1995.

<sup>3</sup> Sulla proposta di riforma della bicamerale D’Alema si vedano, *ex multis*: AA.VV., *Il primo commento organico al progetto di riforma della costituzione*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 1997; N. BOBBIO, *Verso la seconda repubblica*, Torino, La Stampa, 1997; A. BALDASSARRE, *Una Costituzione da rifare*, Torino, Giappichelli, 1998; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma, Laterza, 1999. Con particolare riferimento all’istituzionalizzazione del ruolo delle opposizioni si vedano: 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 : cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 348 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Lo “statuto” dell’opposizione*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, CEDAM, 1998.

<sup>4</sup> Si vedano, *ex multis*: F. BASSANINI, *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004; S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004; L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Bologna, Il Mulino, 2005. Per un’approfondita analisi dei contenuti della riforma del 2005 con riferimento all’istituzionalizzazione del ruolo delle opposizioni si veda P. L. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l’opposizione parlamentare?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2005.

tà significativa, se solo si considera che l'ordinamento italiano è stato definito addirittura come "storicamente allergico" alla positivizzazione in Costituzione di un ruolo definito delle opposizioni parlamentari<sup>5</sup>. E del resto la refrattarietà dei Padri Costituenti a perimetrare il ruolo delle opposizioni ben si concilia con la visione della forma di governo che ha ispirato i lavori dell'Assemblea Costituente, e dunque con un parlamentarismo compromissorio caratterizzato da un'estrema fluidità delle maggioranze parlamentari. Non sorprende pertanto che alla successiva svolta in senso maggioritario del sistema elettorale, con l'avvento del c.d. "bipolarismo", si sia accompagnato un dibattito sempre più intenso sull'opportunità di istituzionalizzare il ruolo delle opposizioni (come testimoniato dagli appena menzionati tentativi di riforma del 1997 e del 2005).

Non si pretende (e del resto non si potrebbe) in questa sede di affrontare le questioni relative alla nozione di opposizione ed al ruolo delle opposizioni nell'ordinamento costituzionale italiano (ed alla sua evoluzione storica), questioni peraltro già oggetto di attento studio da parte della dottrina<sup>6</sup>. Basti ricordare, per quel che interessa in questa sede, che il concetto di opposizione (o di opposizioni) va sempre tenuto ben distinto dal concetto di minoranza: se il secondo è infatti concetto meramente numerico, definito a contrario, che comprende tutti i parlamentari che non siano maggioranza (e dunque esterni al rapporto fiduciario), il primo fa piuttosto riferimento all'alternatività del programma politico rispetto a quello della maggioran-

---

<sup>5</sup> Si veda in questo senso S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *federalismi.it*, n. 22, 2015, p. 2.

<sup>6</sup> Si vedano, senza pretesa di esaustività: P. CALAMANDREI, *Maggioranza e opposizione*, in *Il Ponte*, n. 7, 1948; A. MANZELLA, *Maggioranza e opposizione in Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 5-6, 1969; A. MANNINO, *Rapporti tra maggioranza e opposizioni: note introduttive*, in *Il Politico*, n. 1, 1972; G. G. FLORIDA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali*, 1991; A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e minoranze*, Torino, Einaudi, 1993; P. ARMAROLI, *Statuto dell'opposizione e democrazia maggioritaria*, in *Rassegna parlamentare*, 1995; S. LABRIOLA, *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Diritto e società*, n. 3, 1995; S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Milano, Giuffrè, 1995; A. MANNINO, *I rapporti tra la maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 99 ss.; A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su: Lo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT, 1999; M. E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000; S. LABRIOLA, *Note sullo statuto costituzionale dell'opposizione (in margine ad un recente saggio)*, in *Diritto e società*, n. 2, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, Nocchioli, 2001; C. CHIMENTI, *L'opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 741 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza e opposizione nella lunga ed accidentata transizione italiana*, in *AIC - Il Governo: atti del XVI Convegno annuale*, Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Padova, CEDAM, 2002, pp. 109 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4, 2003; G. G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto dell'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004; F. RIGANO, *Per lo statuto dell'opposizione*, in *Il Politico*, n. 1, 2004; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, CEDAM, 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; S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, cit.; S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit.

za<sup>7</sup>. L'opposizione può dunque essere anche soltanto una parte della minoranza parlamentare, ben potendo un parlamentare appartenere alla minoranza ma non essere membro dell'opposizione.

La distinzione sopraccitata veniva peraltro colta dal legislatore costituzionale del 2016 nello stesso art. 64 Cost., nel momento in cui si disponeva che i regolamenti di entrambe le Camere "garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari", ma che il solo regolamento della Camera dei Deputati "disciplina lo statuto delle opposizioni". Si è in proposito evidenziato come la previsione di uno statuto delle opposizioni per la sola Camera dei Deputati risultasse coerente con l'impianto complessivo della riforma, in quanto in seguito all'esclusione del Senato dal rapporto di fiducia, quest'ultimo avrebbe dovuto essere governato da logiche interne nuove e slegate da dinamiche politiche, dovendo quindi essere la sola Camera dei Deputati il luogo dell'"opposizione politica"<sup>8</sup>.

Si deve quindi ritenere che lo statuto delle opposizioni rappresenti uno strumento la cui efficacia (o necessità) è, in un certo senso, direttamente proporzionale alla vocazione maggioritaria di una data forma di governo parlamentare. In altre parole, lo statuto delle opposizioni ha la funzione di garantire le prerogative delle opposizioni parlamentari laddove queste sono più deboli e vulnerabili, e dunque in quelle forme di governo in cui l'asse esecutivo-maggioranza è più saldo (anche da un punto di vista numerico), e dove il potere del Governo è maggiormente incisivo.

Non è pertanto un caso che lo statuto delle opposizioni trovi in concreto la sua più fruttuosa applicazione in sistemi caratterizzati da un forte bipartitismo, una legge elettorale marcatamente maggioritaria, ed un sistema dell'alternanza più o meno rigido. Esempio tipico è quindi la forma di governo parlamentare inglese, in cui un sistema elettorale maggioritario uninominale che garantisce di norma una maggioranza solida al Governo, la prassi costituzionale della nomina a Primo Ministro del candidato espressione del partito vincitore delle elezioni, e la preminenza del *Premier* nelle dinamiche della forma di governo, hanno storicamente definito *a contrario* un ruolo incisivo e ben delineato dell'opposizione<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Si veda in questo senso A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI, Roma, Treccani, 1990.

<sup>8</sup> Si veda in questo senso G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 4. Il legislatore della riforma muoveva pertanto, alla luce del disposto dei nuovi artt. 64, 72 e 82 Cost., dal presupposto che al Senato, in virtù della nuova funzione di raccordo e di rappresentanza delle istituzioni territoriali che la Camera alta avrebbe dovuto assumere, non fosse prevista la formazione di gruppi di opposizione (e, forse, addirittura la formazione di gruppi *tout court*). Si veda in proposito U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 142. In proposito si deve tuttavia sottolineare come molto (se non tutto) fosse verosimilmente cambiato con la nuova formulazione dell'art. 57 Cost., e dunque con l'introduzione dell'elezione "diretta" (quantomeno in senso sostanziale) dei senatori. È infatti evidente come la reintroduzione di un legame forte tra il senatore ed il cittadino elettore avrebbe altresì reintrodotta un innegabile elemento di legittimazione popolare diretta che, unitamente alla scelta di vedere rappresentati in Senato i legislativi e non gli esecutivi regionali, rischiava di fare del nuovo Senato una Camera animata ancora da logiche politiche nazionali anziché da logiche ispirate all'interesse regionale e delle istituzioni territoriali. Sul tema si veda N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 4, 2016.

<sup>9</sup> Si vedano, ad esempio: A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione britannica*, Torino, Giappichelli, 2005; T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004. Per un'approfondita analisi del ruolo delle opposizioni nell'esperienza parlamentare inglese, ed in particolare per una

In quest'ottica una revisione dell'art. 64 Cost. apparirebbe quindi ancora opportuna, nonostante il fallimento della riforma del 2016, se letta in combinato disposto con un'eventuale conferma della svolta in senso maggioritario del sistema elettorale del 1993 (e dunque anche nel solco della legge n. 52 del 6 maggio 2015, c.d. Italicum, che come è noto è stata recentemente dichiarata parzialmente illegittima dalla Consulta con la sentenza n. 35/2017). Del resto lo statuto delle opposizioni rappresenta certamente il massimo grado di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, e dunque uno dei più incisivi strumenti di bilanciamento del principio maggioritario.

Sotto questo punto di vista la dottrina ha evidenziato come, nell'economia della riforma costituzionale approvata dalle Camere e poi respinta in sede di referendum, lo statuto delle opposizioni fosse stato introdotto proprio ai fini di bilanciare uno spostamento di poteri in capo al Governo<sup>10</sup>. Si è in particolare sostenuto che lo statuto delle opposizioni avrebbe avuto, tra le sue funzioni principali, quella di compensare la preminenza delle iniziative governative nell'ambito del procedimento legislativo, con particolare riferimento alla previsione di tempi certi e garantiti per l'approvazione dei provvedimenti che il Governo ritenga cruciali per l'attuazione del programma<sup>11</sup>.

Nondimeno, la previsione costituzionale che introduceva formalmente nell'ordinamento italiano lo statuto delle opposizioni è stata oggetto di numerose critiche, ed ha sollevato alcuni interrogativi circa quella che dovrebbe essere la sua futura attuazione concreta nell'ambito della forma di governo italiana. Tra le principali questioni irrisolte vi sono: la "delega in bianco" che l'art. 64 Cost., in quasi tutte le proposte di revisione, conferiva ai regolamenti parlamentari, senza la costituzionalizzazione di alcun contenuto concreto dello statuto; il rischio che lo statuto delle opposizioni, essendo votato dalla maggioranza, divenga strumento di controllo anziché strumento di garanzia; le conseguenze del riconoscimento costituzionale delle "opposizioni" anziché dell'"opposizione"; l'opportunità di istituire la figura di un rappresentante delle opposizioni (o dei rappresentanti delle opposizioni); il contenuto effettivo che uno statuto delle opposizioni dovrebbe avere.

Resta poi da interrogarsi sull'opportunità di introdurre uno statuto delle opposizioni in un sistema a vocazione maggioritaria ma ormai tripolare (verrebbe da dire, nonostante il correttivo maggioritario), nonché sulla compatibilità di uno statuto delle opposizioni con un sistema elettorale di tipo proporzionale. Tentare di fornire una risposta agli interrogativi ed alle critiche emersi da ultimo nell'ambito del dibattito sulla riforma del 2016 può quindi indubbiamente essere utile in prospettiva di una futura riproposizione dell'istituto negli anni a venire. A tal fine può certamente soccorrere la comparazione con ordinamenti stranieri, operata dal-

---

comparazione con il ruolo dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano, si rimanda a V CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>10</sup> Si veda in proposito M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi – Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, pp. 4 ss., per cui peraltro lo strumento appare insufficiente per il raggiungimento del fine. In senso contrario B. CARAVITA, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016.

<sup>11</sup> Si vedano in questo senso: U. ALLEGRETTI, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 1, 2016; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, cit., p. 4.

la dottrina, anche recentemente<sup>12</sup>. Non si deve tuttavia dimenticare che lo statuto delle opposizioni (o meglio, la sua istituzionalizzazione formale) ha fatto la sua comparsa, ormai da oltre una decade, anche nell'ordinamento costituzionale italiano, non al livello nazionale, bensì al livello regionale.

## 2. Lo statuto delle opposizioni negli ordinamenti regionali.

Come si è accennato, il ruolo delle opposizioni può variare a seconda dell'articolazione partitica nell'ambito della forma di governo, e dunque esso sarà un ruolo più accentuato laddove sia in vigore un sistema bipolare, caratterizzato dall'alternanza di due schieramenti contrapposti, mentre sarà meno radicato nei sistemi parlamentari compromissori, dove le coalizioni e le alleanze sono frutto di patti tra i partiti (anche successivamente alle elezioni), presupponendo quindi ruoli antagonisti meno definiti.

La forma di governo regionale italiana introdotta con la legge costituzionale n. 1/1999, con l'elezione diretta del Presidente della Regione ed una considerevole preminenza dell'esecutivo (anche in virtù del fatto che, come noto, esecutivo e Consiglio *simul stabunt vel simul cadent*), configura senza dubbio un ruolo delle opposizioni del primo tipo, e dunque con una forte accentuazione della loro contrapposizione e delle loro funzioni di controllo nei confronti della maggioranza e della Giunta<sup>13</sup>. In particolare, detta forma di governo deve necessariamente essere letta in combinato disposto con la legge elettorale regionale (legge n. 43 del 23 febbraio 1995, c.d. "Tatarellum"), che garantisce, nel caso in cui lo schieramento vincente risulti godere di una maggioranza relativa, un premio di entità variabile che garantisce una stabile maggioranza assoluta in Consiglio<sup>14</sup>. La vocazione maggioritaria e di raffor-

---

<sup>12</sup> Si vedano, ad esempio: S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016; A. ANTONUZZO, *Lo "statuto delle opposizioni" nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in *Amministrazione in cammino*, 26 giugno 2016.

<sup>13</sup> Il tema della forma di governo regionale è tema ampiamente esplorato dalla dottrina, si vedano, a solo titolo esemplificativo: S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato*, Milano, Giuffrè, 2012; R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, Milano, Giuffrè, 2013; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV edizione, Torino, Giappichelli, 2016; P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, II ed., Padova, Cedam – Wolters Kluwer, 2015; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, nn. 3-4, 2000; M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, 2000; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, nn. 3-4, 2000; A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2003; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 2-3, 2004; C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007; T. E. FROSINI, *Efficacia ed efficienza della forma di governo regionale a partire dalle riforme in Campania*, in *federalismi.it*, n. 10, 2016; E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle previsioni statutarie*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2009.

<sup>14</sup> Sulla legge elettorale regionale si vedano: A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 1996; M. COSULICH, *La legge elettorale regionale*:

zamento dell'esecutivo sottostante alla legge n. 43/1995 è stata peraltro mantenuta anche dalle Regioni che hanno scelto di darsi una legge elettorale nuova, discostandosi dal modello disegnato dal legislatore statale.

Naturale conseguenza di quanto appena affermato è il fatto che, dopo la riforma del 1999 e la successiva revisione del Titolo V della Costituzione del 2001, diversi ordinamenti regionali abbiano scelto di dare esplicito riconoscimento al ruolo delle opposizioni consiliari, introducendo disposizioni che ne istituzionalizzano il ruolo all'interno dell'organo assembleare e che ne tutelano le prerogative fondamentali, consentendo che le loro funzioni (soprattutto con riferimento alle funzioni di controllo e di iniziativa legislativa) possano svolgersi liberamente ed efficacemente<sup>15</sup>.

È bene tuttavia sottolineare come solo una minoranza degli ordinamenti regionali abbia scelto di introdurre un vero e proprio statuto delle opposizioni (inteso come organica disciplina dei diritti e dei poteri di queste ultime). Nondimeno, è significativo rilevare come, seppur in assenza di uno statuto delle opposizioni formale, la maggioranza delle Regioni abbia almeno ritenuto, contrariamente a quanto avviene a livello costituzionale, di dare espresso riconoscimento alle opposizioni nel proprio Statuto, mostrando così di avvertire, proprio in virtù del mutamento della forma di governo regionale in senso maggioritario, la necessità di incrementare la tutela delle minoranze in generale e delle opposizioni in particolare. Si è infatti sottolineato in dottrina il diverso ruolo che le opposizioni e le minoranze consiliari avrebbero ormai assunto con riferimento alla forma di Regione ed alla forma di governo regionale rispetto al livello statale: un ruolo accentuato delle minoranze consiliari sarebbe infatti più che mai necessario, onde evitare possibili derive "iperpresidenzialiste" dell'assetto neoparlamentare e maggioritario<sup>16</sup>.

Un caso a parte è rappresentato, ovviamente, dalle Regioni ad autonomia speciale, in virtù della procedura particolarmente gravosa necessaria per la modifica dei loro Statuti: in dette Regioni si è preferito pertanto ricorrere, ai fini di formalizzare le prerogative delle opposizioni e delle minoranze, al regolamento consiliare, vista la maggiore duttilità di quest'ultimo. Questa scelta tuttavia comporta, come si vedrà ai paragrafi successivi, alcune conseguenze di non secondaria importanza.

---

*istruzioni per l'uso*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 2003. Sul rapporto tra legge elettorale e forma di governo regionale si vedano: S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, cit.; M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'Atena (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>15</sup> Gli sforzi regionali di istituzionalizzare l'opposizione sono tuttavia stati ritenuti "timidi" se comparati alle migliori esperienze straniere, si veda G. SCACCIA, *Audizione del Prof. Gino Scaccia presso il Consiglio regionale della Regione Campania*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2015. Il che forse non dovrebbe sorprendere, alla luce della lunga storia consociativa e compromissoria della forma di governo italiana, che ha caratterizzato altresì buona parte dell'esperienza regionale.

<sup>16</sup> Si veda sul tema P. COSTANZO, *Lo "statuto dell'opposizione"*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 2005, pp. 609 ss. Si vedano altresì: E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010. D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi Statuti regionali*, in *Amministrazione in cammino*, n. 4, 2010.

Alla luce di quanto esposto appare utile operare una ricognizione degli statuti delle opposizioni adottati dagli ordinamenti regionali italiani successivamente alla riforma del Titolo V, ricognizione che consentirà di fotografare lo stato dell'arte attuale e di interrogarsi su cosa l'esperienza regionale possa insegnare al legislatore statale nel caso in cui si dovesse decidere infine, dopo un ventennio di discussioni e di tentativi naufragati, di introdurre uno statuto delle opposizioni in Costituzione.

### 3. La rigidità dello statuto delle opposizioni e la sua approvazione.

Una prima problematica, emersa anche nell'ambito del dibattito sulla riforma Renzi – Boschi, è quella relativa alla rigidità dello statuto delle opposizioni e, conseguentemente, alla procedura per la sua approvazione, atteso che l'articolo 64 Cost. ivi proposto si limitava a disporre che lo statuto delle opposizioni sarebbe stato disciplinato dal regolamento della Camera. Una scelta simile veniva peraltro operata dal legislatore delle proposte di revisione costituzionale del 1997 e del 2005<sup>17</sup>. Nel silenzio del legislatore costituzionale, appare pertanto plausibile ritenere che lo statuto delle opposizioni avrebbe dovuto essere integrato da un insieme di disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, e che pertanto esso sarebbe stato approvato con le maggioranze necessarie per la modifica di questi ultimi.

Una soluzione di questo tipo solleva due questioni di ordine generale, che dovranno essere risolte in caso di introduzione futura dell'istituto: in primo luogo, l'adeguatezza di una tutela costituzionale delle opposizioni che sembra essere limitata alla mera esistenza di un loro statuto, risultando quindi tutela più formale che sostanziale<sup>18</sup>. La Costituzione infatti non si preoccupa di definire un *quantum* minimo di poteri e diritti spettanti alle opposizioni, delegando in effetti ogni decisione in materia al legislatore ordinario.

Questo porta alla seconda questione, e dunque al fatto che uno statuto delle opposizioni che venga adottato a maggioranza assoluta dei componenti di una Camera (in assenza di garanzie al livello costituzionale che definiscano un contenuto minimo dello statuto stesso) potrebbe ben rivelarsi poco più di un contenitore vuoto nel migliore dei casi, se non uno strumento di controllo nelle mani della maggioranza nel peggiore<sup>19</sup>. Se è vero infatti che l'istituzionalizzazione del ruolo delle opposizioni può essere sinonimo di una maggiore tutela, è altrettanto vero che l'istituzionalizzazione in una fonte di rango non costituzionale potrebbe ben divenire il mezzo tramite il quale la maggioranza, con il pretesto di dare attuazione alla

---

<sup>17</sup> A onor del vero le proposte del 1997 e del 2005, attribuivano espressamente alle opposizioni la presidenza delle commissioni con funzioni di controllo o di garanzia, e la sola proposta del 1997 attribuiva loro la facoltà di iscrivere all'ordine del giorno proposte e iniziative con riserva di tempi e previsione del voto finale. Va tuttavia precisato che le modalità di esercizio in concreto di detti isolati poteri era interamente demandata, ancora una volta, ai regolamenti parlamentari.

<sup>18</sup> Come rilevato da V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, p. 22.

<sup>19</sup> Si veda A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, p. 18, per cui grazie alla legge n. 52/2015 il partito di maggioranza avrebbe potuto condizionare il destino dei diritti delle opposizioni.



riserva di regolamento parlamentare, comprime le garanzie dell'opposizione ed i suoi poteri (altrimenti liberi da vincoli formali) delimitandoli in senso restrittivo<sup>20</sup>.

Con riferimento all'opzione tra il livello costituzionale ed il livello regolamentare, se il legislatore costituzionale ha tendenzialmente scelto, come si è detto, di introdurre in Costituzione il mero riconoscimento dei diritti delle minoranze parlamentari e di uno statuto delle opposizioni, senza preoccuparsi di definirne un contenuto minimo, molto diverse appaiono sotto questo punto di vista le soluzioni adottate dal legislatore regionale.

Più precisamente, sono a grandi linee individuabili tre distinti livelli di tutela delle opposizioni nei diversi Statuti regionali. Un primo livello comprende quelle Regioni che nel loro Statuto si limitano a riconoscere ed istituzionalizzare il ruolo delle opposizioni, demandando al regolamento interno il compito di disciplinare il funzionamento del Consiglio in modo da garantire il rispetto dei loro diritti e del loro ruolo (come avviene ad esempio negli Statuti della Basilicata, della Calabria, della Liguria e delle Marche<sup>21</sup>). Trattasi peraltro, a ben vedere, di una scelta di tutela debole analoga a quella operata dal legislatore costituzionale. La debolezza della tutela in esame appare confermata dal fatto che nessuno degli ordinamenti sopracitati abbia sinora introdotto nel proprio regolamento consiliare una disciplina organica dei poteri e dei diritti delle opposizioni, e che dunque le disposizioni statutarie in materia siano rimaste in gran parte inattuata.

Un secondo livello prevede, oltre all'istituzionalizzazione di cui sopra, che ai consiglieri membri delle opposizioni spettino importanti incarichi all'interno degli organi consiliari, quali la presidenza delle commissioni di inchiesta, di bilancio e di vigilanza (come accade ad esempio negli Statuti dell'Abruzzo, dell'Emilia-Romagna e del Lazio<sup>22</sup>). Trattasi di una scelta di tutela intermedia che "irrigidisce" alcune funzioni delle opposizioni, innalzandone il livello di garanzia, senza tuttavia giungere all'istituzionalizzazione di un vero e proprio statuto formale ed organico delle stesse.

Un terzo livello di tutela formalizza infine nello Statuto regionale un vero e proprio statuto delle opposizioni, con la puntuale elencazione dei diritti e delle prerogative di queste ultime, unitamente alla eventuale previsione della figura di un loro rappresentante. Le Regioni che adottano questo più alto livello di tutela delle opposizioni sono attualmente Campania, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto<sup>23</sup>. È proprio questo ultimo livello di tutela ad essersi dimostrato, in concreto, il più efficace, dal momento che la previsione statutaria è stata poi

---

<sup>20</sup> In questo senso si veda anche C. ROSSANO, *Progetto di riforma costituzionale e referendum. È veramente da respingere?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 8, per cui le fonti regolamentari potrebbero subire i condizionamenti delle maggioranze che si formano in Parlamento, a scapito delle opposizioni.

<sup>21</sup> Cfr.: articolo 34 dello Statuto della Regione Basilicata; articolo 26 dello Statuto della Regione Calabria; articolo 36 dello Statuto della Regione Liguria; articolo 19 dello Statuto della Regione Marche.

<sup>22</sup> Cfr.: articoli 28, 22, 24 e 25 dello Statuto della Regione Abruzzo; articoli 31 e 38 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna; articoli 25 e 34 dello Statuto della Regione Lazio.

<sup>23</sup> Cfr.: articolo 33 dello Statuto della Regione Campania; articolo 94 dello Statuto della Regione Piemonte; articolo 10 dello Statuto della Regione Toscana; articolo 49 dello Statuto della Regione Umbria; articolo 47 dello Statuto della Regione Veneto. Lo Statuto della Regione Campania è peraltro attualmente oggetto di proposte di revisione, si vedano: G. GUZZETTA, *Forma di governo regionale e riforma dello Statuto campano. Linee di continuità e annotazioni critiche*, in *federalismi.it*, n. 10, 2016; G. SCACCIA, *Audizione del Prof. Gino Scaccia presso il Consiglio regionale della Regione Campania*, cit.

effettivamente tradotta in sede regolamentare in tutti gli ordinamenti regionali sopraccitati, consentendo quindi l'applicazione effettiva, nella prassi assembleare, delle prerogative e delle funzioni garantite dallo Statuto (che si descriveranno nei paragrafi successivi).

Passando alla critica relativa alla "rigidità" (o, meglio, mancanza di rigidità) dello statuto delle opposizioni, e dunque al fatto che il contenuto dello stesso, nel caso in cui fosse introdotta in Costituzione una sua semplice previsione, sarebbe liberamente determinabile dalla maggioranza con voto a maggioranza assoluta (ex art. 64 comma 1 Cost.<sup>24</sup>), l'esperienza regionale dell'ultima decade offre spunti parimenti interessanti. La positivizzazione dello statuto delle opposizioni (inteso come statuto sostanziale, come elencazione analitica dei poteri delle opposizioni, e non già come mera previsione formale dell'esistenza di un loro statuto) a livello statutario infatti comporta evidentemente che, per la sua approvazione e per la sua modifica, siano necessarie le maggioranze e le procedure previste per la revisione dello Statuto regionale stesso.

Si applicherà pertanto il disposto dell'articolo 123 Cost., che per la revisione statutaria prevede un procedimento notevolmente aggravato: saranno infatti necessarie due approvazioni a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale, intervallate da almeno due mesi, dopo le quali vi sarà la possibilità di sottoporre la legge statutaria di revisione a referendum popolare, qualora entro tre mesi dalla pubblicazione ne facciano richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Per quelle Regioni che hanno scelto di includere nel loro Statuto lo statuto delle opposizioni, la "rigidità" di quest'ultimo è quindi doppiamente garantita: garantita in primo luogo dall'aggravio del procedimento legislativo, ed in secondo luogo (e soprattutto) dalla possibilità per le opposizioni stesse (che certamente esprimeranno almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale), oltre che per gli elettori, di chiedere che l'approvazione o la revisione dello statuto delle opposizioni sia sottoposta a referendum. Quanto appena affermato vale anche, con le dovute proporzioni, per le Regioni che abbiano fatto la scelta "intermedia", con riferimento alle singole disposizioni a tutela delle opposizioni formalizzate nello Statuto regionale, pur in assenza di uno statuto delle opposizioni vero e proprio.

Va infine rilevato che, anche per le Regioni che hanno scelto la forma di tutela più bassa, e dunque (analogamente al legislatore costituzionale) la mera previsione in Statuto di uno statuto delle opposizioni quale contenitore vuoto, da riempire tramite il regolamento assembleare, la rigidità delle garanzie delle opposizioni potrebbe risultare in ogni caso superiore a quella che potrebbe derivare dal primo comma dell'art. 64 Cost. I regolamenti interni dei Consigli regionali richiedono infatti, in alcuni ordinamenti, un procedimento aggravato, se non addirittura la maggioranza qualificata dei due terzi, per la loro modifica, anziché la semplice maggioranza assoluta richiesta per la modifica dei regolamenti di Camera e Senato<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Il comma 1 dell'art. 64 Cost. non veniva infatti toccato, ad esempio, dalla riforma Renzi – Boschi, continuando a prevedere che "ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

<sup>25</sup> Richiede la maggioranza dei due terzi l'articolo 38 dello Statuto della Regione Campania. Altri ordinamenti prevedono invece che le prime votazioni si svolgano a maggioranza qualificata (solitamente dei tre quarti o dei tre quinti) per poi passare alla maggioranza assoluta in caso di mancato accordo. Cfr., ad esempio: articolo

#### 4. Il rappresentante delle opposizioni.

Alcuni ordinamenti regionali hanno scelto di “personalizzare” la tutela delle opposizioni, introducendo la figura del rappresentante delle opposizioni come elemento integrante dello statuto di queste ultime. Il rappresentante (o, come viene chiamato in alcuni ordinamenti regionali, il portavoce) delle opposizioni è un consigliere di minoranza investito di particolari prerogative, che egli esercita anche ai fini di bilanciare il potere della maggioranza assembleare. È evidente come la finalità di una figura siffatta sia duplice: da un lato la funzione di garanzia delle minoranze consiliari, dall’altro la visibilità esterna che essa conferisce all’operato dell’opposizione in chiave di competizione elettorale e di eventuale futura alteranza al governo.

Sono diverse le Regioni che hanno deciso di introdurre la figura in esame: trattasi delle Regioni Campania, Toscana, Umbria e Veneto, e dunque di quattro su cinque delle Regioni che hanno scelto di adottare uno statuto delle opposizioni, a testimonianza dello stretto collegamento tra i due istituti. E del resto la figura del “capo dell’opposizione” è, come noto, prevista da numerosi ordinamenti costituzionali europei<sup>26</sup>.

La figura del rappresentante delle opposizioni non è tuttavia di norma effettivamente presente in tutti gli ordinamenti regionali in cui essa è prevista. Il legislatore regionale veneto ha infatti optato per una facoltizzazione della figura del portavoce delle opposizioni, che non è dunque ritenuta necessaria per la garanzia dei diritti delle minoranze garantiti dallo statuto delle opposizioni, dal momento che lo Statuto dispone che il regolamento interno debba disciplinare meramente “la possibilità, per i gruppi consiliari di minoranza, d’individuare un portavoce dell’opposizione”<sup>27</sup>, ed il regolamento consiliare a sua volta prevede che le prerogative del portavoce dell’opposizione siano da quest’ultimo esercitate soltanto “qualora istituito”<sup>28</sup>.

Similmente, il regolamento consiliare toscano prevede che il portavoce dell’opposizione operi soltanto “qualora ne sia richiesta l’istituzione” (peraltro configurando un potenziale contrasto con lo Statuto, che dispone che il regolamento “prevede la istituzione di un portavoce dell’opposizione”)<sup>29</sup>. L’ordinamento umbro, allo stesso modo, stabilisce che le coalizioni di minoranza “hanno facoltà di nominare i portavoce delle opposizioni”<sup>30</sup>. Lo statuto delle opposizioni conferisce pertanto a queste ultime, negli ordinamenti sopraccitati, il diritto, ma non il dovere, di nominare un proprio rappresentante, rappresentante che tuttavia, laddove sia effettivamente nominato, potrà evidentemente svolgere un ruolo centrale

---

18 dello Statuto della Regione Abruzzo; articolo 26 dello Statuto della Regione Basilicata; articolo 25 dello Statuto della Regione Lazio; articolo 22 dello Statuto della Regione Toscana.

<sup>26</sup> Sul tema si veda S. CURRERI, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, cit.

<sup>27</sup> Cfr. articolo 47 comma 1 lettera h) dello Statuto della Regione Veneto.

<sup>28</sup> Cfr. articolo 129 del Regolamento del Consiglio regionale del Veneto.

<sup>29</sup> Cfr.: articolo 10 comma 2 dello Statuto della Regione Toscana; articolo 19 comma 1 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana.

<sup>30</sup> Cfr.: articolo 13 comma 4 del Regolamento del Consiglio regionale dell’Umbria.

nell'effettiva garanzia ed applicazione dei diritti di opposizione così come delineati dallo Statuto.

Fa eccezione la Regione Campania, nella quale invece, per il tramite di un automatismo che si descriverà nel dettaglio al paragrafo successivo, la presenza di un rappresentante delle opposizioni sembra essere sempre assicurata.

## **5. Segue: Rappresentante dell'opposizione, rappresentante delle opposizioni o rappresentanti delle opposizioni?**

Nel caso in cui si decidesse di optare per l'istituzione di un rappresentante delle opposizioni, si aprirebbe immediatamente una seconda questione, relativa all'opportunità che un solo soggetto sia chiamato a rappresentare delle forze politiche estremamente eterogenee tra loro (e non a caso il legislatore costituzionale, nelle revisioni proposte a partire dal 1997, ha tendenzialmente usato il termine "opposizioni", e non "opposizione"). Quanto appena affermato a maggior ragione se si considera che alcune forze politiche ben difficilmente accetterebbero di essere rappresentate da un soggetto ad esse esterno, anche se espressione di altra forza di opposizione. La questione si collega alla critica per cui la scelta di tutelare le "opposizioni" rivelerebbe un'impostazione ancora legata ad un parlamentarismo compromissorio, mentre sarebbe preferibile, laddove si optasse per un sistema a carattere maggioritario, una svolta in senso bipolare con la valorizzazione di una soltanto delle opposizioni, la più rappresentativa, che diverrebbe quindi l'"Opposizione" con la O maiuscola<sup>31</sup>.

Anche in questo caso alcune interessanti considerazioni possono essere sicuramente tratte dall'esperienza degli ordinamenti regionali, che hanno offerto da questo punto di vista alcune soluzioni che potrebbero rivelarsi idonee a fornire una risposta alle problematiche sopradescritte.

Il rappresentante delle opposizioni in Campania è il candidato non eletto Presidente della Regione il quale abbia riportato il maggior numero di voti, in quanto il regolamento consiliare prevede che "il candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha riportato la seconda cifra elettorale assume le funzioni di Rappresentante dell'opposizione"<sup>32</sup>. Va peraltro evidenziato come, nell'ordinamento campano, si sia introdotta come norma di chiusura, e dunque nel caso in cui il rappresentante dell'opposizione cessi per qualsiasi motivo dalla carica di consigliere regionale, l'elezione di un nuovo rappresentante da parte dell'opposizione stessa (senza peraltro curarsi di specificare le modalità con cui detta elezione dovrebbe avvenire o le maggioranze allo scopo richieste, ponendo quindi significativi dubbi circa un'effettiva applicabilità della norma nel caso in cui essa debba essere in concreto azionata)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Si veda E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015.

<sup>32</sup> Cfr. articolo 21 comma 1 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania.

<sup>33</sup> Cfr. articolo 21 comma 2 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania.

L'automatismo appena descritto risulta interessante in quanto esso consente di superare un eventuale stallo nel caso in cui in Consiglio dovessero essere rappresentate più forze di opposizione (come appare del resto probabile attesa la situazione italiana attuale), individuando una figura certamente provvista di una sua legittimazione popolare (trattandosi del secondo candidato Presidente per numero di voti).

Da questo punto di vista, una soluzione quasi antitetica a quella sopradescritta è stata invece adottata nell'ordinamento regionale veneto. Il regolamento interno del Consiglio della Regione Veneto prevede infatti, quale criterio per la scelta del portavoce delle opposizioni, l'"unanimità dei presidenti dei gruppi consiliari di minoranza, a seguito di apposita conferenza dei presidenti medesimi"<sup>34</sup>. La disposizione in commento, pur avendo certamente il pregio di tentare di conseguire la massima rappresentatività, imponendo il dialogo tra le varie minoranze ed il raggiungimento di una designazione necessariamente condivisa, ha l'indubbio problema di rendere, quantomeno in alcuni casi, tale designazione oggettivamente impossibile, attribuendo un sostanziale potere di veto anche a forze di opposizione rappresentative di una percentuale minima di elettori.

Il legislatore umbro ha a sua volta fornito una soluzione radicalmente diversa al problema: mentre infatti di norma si prevede la presenza di un solo rappresentante delle opposizioni (rappresentativo dunque di tutte le opposizioni consiliari, anche laddove l'assetto politico non sia bipolare), il regolamento consiliare stabilisce che, nel caso in cui siano presenti due o più coalizioni, ciascuna di queste possa scegliere un proprio portavoce, configurando quindi una contemporanea presenza di più portavoce delle opposizioni<sup>35</sup>. I portavoce vengono individuati secondo un criterio simile a quello campano, seppur meno stringente, in quanto si dispone che i candidati alla presidenza della Regione divengano "di norma" portavoce delle opposizioni, previa "designazione unanime dei Presidenti dei Gruppi consiliari che hanno composto la coalizione"<sup>36</sup>. La soluzione in esame capovolge radicalmente l'approccio alla questione, ed anziché tentare di imporre un rappresentante unico mira invece a garantire la tutela dei diritti delle minoranze mediante lo "spacchettamento" della figura del portavoce.

La disciplina più dettagliata della figura del portavoce delle opposizioni è stata adottata dal legislatore regionale toscano il quale, pur optando per un sistema elettivo, ha introdotto numerosi meccanismi di razionalizzazione che da un lato garantiscono che sia sempre (o quasi) possibile addivenire alla nomina di un portavoce (anche a scapito della rappresentanza di alcuni gruppi di opposizione), e dall'altro assicurano che la rappresentatività del portavoce stesso sia sempre garantita quantomeno con riferimento alla principale forza di opposizione, disciplinandone puntualmente la revoca e la decadenza<sup>37</sup>.

Il regolamento interno del Consiglio toscano dispone infatti che il rappresentante dell'opposizione sia nominato di legislatura in legislatura dalla coalizione di minoranza più rappresentativa, e cioè dalla "coalizione di minoranza che comprende il maggior numero di

---

<sup>34</sup> Cfr. articolo 129 del Regolamento del Consiglio regionale del Veneto.

<sup>35</sup> Cfr. articolo 13 comma 4 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

<sup>36</sup> Cfr. articolo 13 comma 4 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

<sup>37</sup> Cfr. articolo 19 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana.

consiglieri non facenti parte della maggioranza”. Le coalizioni di minoranza sono costituite per il tramite della comunicazione al Presidente del Consiglio regionale da parte dei capigruppo dei gruppi di opposizione interessati. Il Presidente del Consiglio regionale provvede quindi alla convocazione dell’assemblea dei consiglieri di opposizione (composta dai consiglieri facenti parte della coalizione di opposizione più rappresentativa), la quale provvederà all’elezione del portavoce dell’opposizione a maggioranza dei due terzi, per poi passare alla maggioranza semplice dal terzo scrutinio.

Le disposizioni in esame, imponendo per l’elezione del portavoce dell’opposizione una maggioranza qualificata così alta, tendono sicuramente a favorire l’elezione di una figura che goda di ampio consenso, e pertanto dotata di una certa legittimazione anche presso la maggioranza e l’esecutivo. Essendo il rappresentante dell’opposizione nell’ordinamento toscano il rappresentante della coalizione di opposizione più consistente, e non di tutte le minoranze consiliari, appare peraltro evidente l’incentivo al bipolarismo insito nella norma<sup>38</sup>: le minoranze consiliari che si riuniscano in un’unica coalizione accederanno infatti al diritto di essere rappresentate dal portavoce dell’opposizione, mentre quelle che ritengano di isolarsi saranno escluse dalla rappresentanza stessa.

La spinta in senso bipolare risulta ancor più evidente se si considera che l’istituzione statutaria della figura del portavoce dell’opposizione va indubbiamente letta in combinato disposto con la contemporanea adozione di una legge elettorale regionale che (anche nelle sue successive evoluzioni) attribuisce un considerevole premio di maggioranza ai fini di garantire la stabilità della coalizione che supporta il candidato Presidente risultato vincitore<sup>39</sup>.

Non è certamente casuale, pertanto, che in seguito alla già richiamata rottura del meccanismo bipolare il “terzo” polo (e dunque la terza coalizione per consenso elettorale) sia insorto contro la figura del portavoce dell’opposizione, denunciandone il deficit di rappresentatività e la carenza di legittimazione ad esprimere la posizione di tutte le opposizioni, proponendone di volta in volta la soppressione ovvero il cambio di denominazione in “portavoce della coalizione”, sempre tramite modifica dello Statuto<sup>40</sup>.

Come si è detto, il legislatore regionale toscano è altresì l’unico ad avere disciplinato nel dettaglio i casi di cessazione dell’incarico del portavoce dell’opposizione<sup>41</sup>. Più precisamente, i casi di decadenza o di revoca dell’incarico disciplinati dal regolamento sono tre.

In primo luogo, il portavoce dell’opposizione decade se un gruppo facente parte della coalizione di minoranza di cui egli è espressione esce dalla stessa, salvo che sussistano

---

<sup>38</sup> Come rilevato da G. PERNICIARO, *Lo “statuto dell’opposizione” in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010, pp. 87 ss.

<sup>39</sup> Per un’approfondita analisi della storia della legge elettorale regionale toscana, delle sue peculiarità e delle sue evoluzioni si vedano: G. TARLI BARBIERI, *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2012; E. CATELANI, *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014 n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2014; M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, fasc. 5-6, 2014.

<sup>40</sup> Entrambe le proposte di legge statutaria, presentate da esponenti del Movimento 5 Stelle, venivano respinte dal Consiglio regionale.

<sup>41</sup> Cfr. articolo 19 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana.

contemporaneamente tre condizioni: che la coalizione di minoranza comprenda ancora almeno due gruppi, che tale coalizione comprenda ancora la maggioranza dei consiglieri di opposizione, che il rappresentante dell'opposizione non appartenga al gruppo fuoriuscito dalla coalizione. Nel caso in cui dette condizioni non sussistano, la nuova coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa provvederà alla nomina di un suo rappresentante.

In secondo luogo, il portavoce dell'opposizione può essere revocato dall'assemblea che lo ha eletto (e dunque dall'assemblea dei consiglieri di opposizione facenti parte della coalizione più rappresentativa) con lo stesso quorum con il quale è stato eletto. Detta assemblea è convocata dal Presidente del Consiglio regionale su richiesta congiunta dei Presidenti dei gruppi della coalizione ovvero di un terzo dei consiglieri appartenenti alla coalizione stessa. Interessante notare come la disposizione in esame non sia di facile interpretazione con riferimento alla maggioranza necessaria per la revoca: la norma si presta infatti ad essere interpretata sia nel senso che il portavoce possa essere revocato con voto a maggioranza dei due terzi fino al terzo scrutinio, per poi passare alla maggioranza semplice, sia nel senso che il portavoce debba essere revocato con voto alternativamente a maggioranza dei due terzi o a maggioranza semplice a seconda dello scrutinio nel quale era stato originariamente eletto.

In terzo luogo, il portavoce dell'opposizione decade automaticamente nel caso in cui egli fuoriesca dalla coalizione che lo aveva eletto, e dunque passi ad un gruppo facente parte della coalizione di maggioranza ovvero di una coalizione di minoranza diversa da quella maggiormente rappresentativa. Nel caso in cui invece il portavoce cambi gruppo consiliare, ma rimanendo nell'ambito della coalizione che lo aveva eletto, è previsto un potere di revoca facoltativa in capo all'assemblea dei consiglieri di opposizione. Le disposizioni in esame mirano evidentemente a garantire la rappresentatività del portavoce, che verrebbe meno qualora questi decidesse di fuoriuscire dalla coalizione di cui era originariamente espressione.

Infine, in caso di dimissioni del portavoce, la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa provvederà alla nomina di un nuovo rappresentante.

Va sottolineato come il tenore letterale delle disposizioni regolamentari sopradescritte sembrerebbe suggerire che una condizione necessaria per la nomina del portavoce dell'opposizione sia che esso sia designato da almeno due gruppi consiliari di minoranza che si costituiscano in coalizione.

Problematico quindi appare il caso, ormai non certo infrequente visto lo stato del sistema politico europeo, in cui ad essere "maggiormente rappresentativo" delle minoranze non sia una coalizione, bensì un unico partito che faccia del rifiuto delle coalizioni uno dei suoi principi fondanti (ed è questo il caso in Italia, ad esempio, del Movimento 5 Stelle). D'altro canto si potrebbe obiettare che l'obiettivo della norma in commento sia proprio quello di "costringere" le diverse forze di opposizione a coalizzarsi, in un'ottica bipolare ed ai fini di fornire un interlocutore unico ed autorevole alla maggioranza. Discutibile è forse l'opportunità di un fine siffatto alla luce delle profonde fratture che caratterizzano il sistema partitico italiano nella fase contemporanea.

## 6. Quale contenuto per lo statuto delle opposizioni negli ordinamenti regionali?

Una volta affrontate le problematiche relative all'approvazione dello statuto delle opposizioni ed alla figura (eventuale) del loro rappresentante, è opportuno concentrarsi sul possibile contenuto dello statuto stesso. Anche su questo tema è possibile svolgere alcune riflessioni muovendo dall'esperienza (in alcuni casi ormai ultradecennale) degli ordinamenti regionali.

Va innanzitutto rilevato che, laddove si sia optato per l'introduzione di un vero e proprio statuto delle opposizioni<sup>42</sup>, il contenuto di detto statuto può essere di norma sinteticamente ricondotto all'attribuzione di particolari poteri ed al riconoscimento di specifiche tutele in materia di: programmazione e calendario dei lavori (garanzia dell'esame dei provvedimenti e di partecipazione al sindacato ispettivo); rappresentanza negli organi consiliari; riserva per le delegazioni e le nomine di competenza consiliare; possibilità di nominare un proprio rappresentante; ripartizione dei tempi di intervento; partecipazione all'attività di informazione.

### 6.1. Programmazione dei lavori e partecipazione al sindacato ispettivo.

Una prima parte dello statuto delle opposizioni, rinvenibile in tutti gli ordinamenti regionali che hanno ritenuto di istituzionalizzare i poteri delle stesse, è integrata dalle norme che prevedono che alle minoranze consiliari siano riservati, in sede di programmazione dei lavori, di calendarizzazione ovvero di sindacato ispettivo, tempi e spazi adeguati nelle sedute dell'Assemblea per la trattazione e l'illustrazione delle proprie proposte e per la discussione e la trattazione delle proprie interrogazioni. Trattasi di regola dell'istituzione, nello Statuto regionale, di una riserva, riserva che deve essere quindi integrata (nella determinazione dell'entità dei tempi e degli spazi riservati) dalla fonte regolamentare. Peculiare e di particolare interesse è la disposizione dello Statuto della Regione Veneto che prevede che il regolamento interno debba garantire tempi certi per il voto finale su atti e proposte di legge presentati dalle opposizioni<sup>43</sup>.

Per quanto riguarda l'attribuzione di appositi spazi in sede di programmazione dei lavori e di calendario, si varia dalla riserva di un quinto degli argomenti della seduta in favore delle opposizioni stabilita dalle Regioni Campania, Piemonte e Veneto, ad un quarto in Umbria<sup>44</sup>. Si mira in questo modo ad assicurare adeguati spazi assembleari alle opposizioni, garantendo che esse possano svolgere efficacemente la loro funzione di iniziativa legislativa e di impulso politico attraverso la previsione di un *minimum* di tempi che dovrà necessariamente

---

<sup>42</sup> Uno statuto delle opposizioni di questo tipo è riscontrabile, come si è visto: agli articoli 33 dello Statuto e 21 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania; agli articoli 94 dello Statuto e 3 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte; agli articoli 10 dello Statuto e 20 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana; agli articoli 49 dello Statuto e 13 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria; all'articolo 47 dello Statuto regionale del Veneto.

<sup>43</sup> Cfr. articolo 47 comma 1 lettera b) dello Statuto della Regione Veneto.

<sup>44</sup> Cfr.: articolo 21 comma 5 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania; articolo 13 comma 3 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte; articolo 13 comma 1 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria; articolo 39 del Regolamento del Consiglio regionale del Veneto.



te essere loro accordato dalla maggioranza. Trattasi del riconoscimento di un principio fondamentale della democrazia maggioritaria, che trova già attuazione nei regolamenti di Camera e Senato, e per il quale una eventuale riforma non presenterebbe quindi particolari problematiche.

Peculiare sotto questo punto di vista è il regolamento consiliare umbro, che prevede l'inammissibilità delle questioni pregiudiziali o sospensive tendenti ad escludere o rinviare la trattazione e votazione degli argomenti in calendario in quota minoritaria (salvo consenso del gruppo interessato)<sup>45</sup>.

Nell'ordinamento regionale piemontese si stabilisce inoltre che alle opposizioni sia riservato almeno un terzo del tempo dedicato agli interventi ove sia in discussione la legge finanziaria, il bilancio, il rendiconto, l'assestamento o altro argomento di rilevante importanza<sup>46</sup>.

Disposizioni analoghe si hanno per quanto riguarda le sedute dedicate al sindacato ispettivo. In particolare, si prevede che durante le sedute di sindacato ispettivo spettino alle opposizioni una quota delle interrogazioni totali, che va da un terzo del tempo disponibile in Campania a tre quinti degli oggetti all'ordine del giorno in Umbria<sup>47</sup>. Similmente, il regolamento del Consiglio della Regione Toscana prevede che almeno tre interrogazioni a risposta immediata su cinque spettino alle minoranze, mentre in Piemonte si dispone che alle interrogazioni a risposta immediata provenienti dalle opposizioni sia data la priorità nelle sedute dedicate alla loro trattazione<sup>48</sup>.

Si garantisce in questo modo alle opposizioni pieno accesso ad uno dei più incisivi strumenti di controllo di cui i consiglieri dispongono nei confronti dell'esecutivo, essendo chiaramente i consiglieri delle opposizioni i più interessati al suo efficiente utilizzo.

## **6.2. Rappresentanza negli organi consiliari.**

Una seconda parte dello statuto delle opposizioni comprende, in quasi tutti gli ordinamenti regionali che abbiano scelto di adottarlo, la garanzia della rappresentanza delle opposizioni negli organi consiliari, la rappresentanza negli organi di controllo (se non addirittura la presidenza degli stessi) e, in alcuni casi, la facoltà di attivare autonomamente gli organi sopraccitati. A stabilire che lo statuto delle opposizioni debba necessariamente contenere disposizioni volte a garantire i diritti e le facoltà sopraccitati sono, di norma, gli stessi Statuti regionali, vincolando in tal senso il contenuto della normativa di attuazione (e dunque dei regolamenti consiliari), anche se non mancano casi di previsione statutaria diretta senza delega al regolamento interno.

---

<sup>45</sup> Cfr.: articolo 13 comma 2 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

<sup>46</sup> Cfr.: articolo 69 comma 6 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte.

<sup>47</sup> Cfr.: articolo 125 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania; articolo 13 comma 3 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

<sup>48</sup> Cfr.: articolo 173 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana; articolo 100 comma 4 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte.

In tutti gli ordinamenti regionali si garantisce ovviamente che alle opposizioni spetti uno dei due vice-Presidenti del Consiglio regionale e che esse siano sempre rappresentate nell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale oltre che negli Uffici di presidenza di tutte le commissioni consiliari<sup>49</sup>. Anche in questo caso si tratta di una fondamentale espressione dei principi della democrazia maggioritaria, già di fatto garantita nei due rami del Parlamento.

Lo statuto delle opposizioni degli ordinamenti regionali è invece caratterizzato da poteri particolarmente rilevanti per quanto riguarda l'esercizio del sindacato ispettivo e di controllo, momento che è evidentemente per sua stessa natura maggiormente indicato per l'espansione del ruolo proprio delle minoranze.

Gli Statuti regionali attribuiscono pertanto alle opposizioni la presidenza: in Campania delle commissioni di controllo; in Piemonte della giunta per le elezioni, le ineleggibilità, le incompatibilità e l'insindacabilità e delle commissioni speciali incaricate di esperire indagini conoscitive di particolare interesse regionale; in Toscana della commissione di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale generale e di settore; in Umbria del Comitato permanente per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione regionale<sup>50</sup>. In Piemonte si dispone inoltre che il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, in deroga all'usuale principio di rappresentanza proporzionale delle forze politiche, sia composto in modo paritario da consiglieri di maggioranza e di opposizione<sup>51</sup>.

Alle opposizioni è poi garantita da molti ordinamenti regionali la facoltà di richiedere autonomamente l'istituzione di commissioni consiliari di inchiesta, commissioni il cui Presidente dovrà inoltre essere eletto proprio tra i consiglieri di opposizione<sup>52</sup>. In particolare, in Campania lo Statuto prevede che dette commissioni possano essere attivate, su richiesta di un gruppo di opposizione, con il voto favorevole di almeno un terzo dei consiglieri regionali: non è possibile che più commissioni di questo tipo operino contemporaneamente e la loro durata massima è di sei mesi (il che consentirebbe alle opposizioni, potenzialmente, di istituire almeno nove o dieci commissioni di inchiesta per ogni legislatura regionale)<sup>53</sup>. In Toscana il regolamento prevede invece l'attivazione di un massimo di due commissioni di inchiesta contemporaneamente su richiesta di consiglieri di minoranza che rappresentino almeno un quinto dei componenti del Consiglio<sup>54</sup>. La finalità di queste disposizioni è evidentemente quella di garantire l'accesso delle opposizioni ad un ulteriore incisivo strumento di indagine e di controllo sull'operato dell'esecutivo e su fatti di grande rilevanza politica.

---

<sup>49</sup> Cfr.: articoli 33 e 35 dello Statuto della Regione Campania; articolo 24 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte; articolo 4 comma 1 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana; articolo 46 comma 2 dello Statuto della Regione Umbria; articolo 36 comma 4 dello Statuto della Regione Veneto.

<sup>50</sup> Cfr.: articolo 33 comma 5 dello Statuto della Regione Campania; articolo 31 comma 3 dello Statuto della Regione Piemonte; articolo 20 dello Statuto della Regione Toscana; articolo 40 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

<sup>51</sup> Cfr. articolo 46 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte.

<sup>52</sup> Cfr.: articolo 44 comma 3 dello Statuto della Regione Campania; articolo 31 comma 3 dello Statuto della Regione Piemonte; articolo 45 dello Statuto della Regione Veneto.

<sup>53</sup> Cfr.: articolo 33 comma 2 dello Statuto della Regione Campania.

<sup>54</sup> Cfr. articolo 61 comma 2 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana.

### **6.3. Riserva per le delegazioni e le nomine di competenza consiliare.**

Altre norme di tutela delle opposizioni sono quelle che prevedono la rappresentanza delle stesse con riguardo alle nomine di competenza del Consiglio ed alle delegazioni consiliari (garantendo quindi la partecipazione delle minoranze alla rappresentanza esterna alla Regione dell'organo assembleare)<sup>55</sup>.

E così ad esempio nella Regione Piemonte il Presidente del Consiglio regionale dovrà tenere conto della presenza delle opposizioni nelle designazioni dei consiglieri regionali delegati a rappresentarlo in pubbliche manifestazioni, e l'Ufficio di presidenza dovrà garantire la presenza delle opposizioni nelle delegazioni consiliari formate da più consiglieri<sup>56</sup>.

La più tipica delle norme di questo tipo è quella che prevede la rappresentanza delle minoranze (e quindi anche delle opposizioni che, come si è detto, sono un particolare tipo di minoranza) tra i delegati eletti dal Consiglio regionale per partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica<sup>57</sup>. Anche in questo caso si tratta di norme espressione di un principio già ampiamente recepito a livello statale, e che non presentano quindi particolari caratteri di novità o aspetti problematici nell'eventualità di una futura riforma.

### **6.4. Rappresentante delle opposizioni, tempi di intervento e attività di informazione.**

Per quanto riguarda le prerogative del rappresentante delle opposizioni, tutti gli ordinamenti regionali che hanno ritenuto di introdurre detta figura stabiliscono che egli disponga di tempi riservati per i suoi interventi nella discussione di provvedimenti di particolare interesse (quali ad esempio quelli di bilancio e di programmazione economica)<sup>58</sup>. Si garantisce quindi che le opposizioni, tramite il loro rappresentante, abbiano uno spazio *ad hoc* nella discussione delle leggi regionali di maggiore rilievo, e che esse possano quindi esprimersi con voce unitaria e perciò con incisività sicuramente maggiore (anche in termini di visibilità agli occhi del cittadino) nei confronti della maggioranza e della Giunta.

Similmente, altra prerogativa tipica del rappresentante delle opposizioni è quella del diritto di replica al Presidente della Giunta. Ogniqualevolta il Presidente della Giunta intervenga, dunque, il rappresentante delle opposizioni avrà diritto di parola ai fini di esprimere la propria posizione con riferimento a quanto esternato dal Presidente<sup>59</sup>. Si configura in questo modo una funzione del rappresentante delle opposizioni che in qualche modo sembra ricor-

---

<sup>55</sup> Cfr. articolo 51 dello Statuto della Regione Toscana; articolo 47 comma 1 lettera g) dello Statuto della Regione Veneto.

<sup>56</sup> Cfr. articoli 6 comma 9 e 10 comma 1 lettera g) del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte.

<sup>57</sup> Cfr.: articolo 26 comma 4 lettera l) dello Statuto della Regione Campania; articolo 28 comma 2 dello Statuto della Regione Piemonte.

<sup>58</sup> Cfr.: articolo 59 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania; articolo 20 comma 1 lettera b) del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana; articolo 13 comma 5 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

<sup>59</sup> Cfr. articolo 20 comma 1 lettera c) del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana; articolo 13 comma 6 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

dare quella dei membri dello *shadow cabinet* anglosassone, una figura parallela e simmetrica rispetto al capo dell'esecutivo, incaricata di controllarne l'operato e di garantire in sede consiliare il contraddittorio in merito all'indirizzo politico e all'attuazione del programma<sup>60</sup>.

Il rappresentante delle opposizioni inoltre è sempre membro della conferenza dei capigruppo, partecipando quindi alla formazione del calendario consiliare e degli ordini del giorno (in Campania ed in Veneto il suo voto è tuttavia di tipo esclusivamente consultivo)<sup>61</sup>. L'ordinamento regionale campano istituisce addirittura un (seppur limitato) potere di veto del rappresentante delle opposizioni con riferimento al contingentamento della discussione consiliare: si dispone infatti che, qualora il contingentamento non sia approvato con il consenso di capigruppo che rappresentino almeno i tre quarti dei voti in Consiglio, il contingentamento stesso possa essere disposto soltanto previo parere favorevole del rappresentante<sup>62</sup>. Vista la soglia di consensi particolarmente elevata prevista dalla disposizione in esame, è ragionevole presumere che le opposizioni possano, nella prassi, sempre impedire il contingentamento. Nell'ordinamento toscano il portavoce dell'opposizione può inoltre richiedere, prima della votazione, la verifica del numero legale o la sostituzione del voto elettronico al voto per alzata di mano<sup>63</sup>.

In Toscana poi, come si è avuto modo di anticipare, il rappresentante dell'opposizione gode di ulteriori e particolari prerogative, ancor più accentuate e rilevanti che nelle altre Regioni sinora analizzate. È infatti facoltà del portavoce dell'opposizione del Consiglio toscano richiedere lo svolgimento di indagini conoscitive, nel numero massimo di due ogni anno. Egli può inoltre invitare il Presidente del Consiglio regionale a richiedere che il Presidente della Giunta svolga comunicazioni su argomenti di particolare importanza. Gode infine della facoltà di sottoporre al Presidente della Giunta un'interrogazione a risposta immediata in ciascuna seduta del Consiglio regionale<sup>64</sup>. Tali prerogative rendono il rappresentante dell'opposizione della Toscana una figura unica negli ordinamenti regionali italiani.

In diversi ordinamenti regionali si prevede, infine, a corollario delle prerogative sopracitate, che il rappresentante delle opposizioni disponga di proprie risorse, strutture e personale, adeguati per lo svolgimento delle sue funzioni<sup>65</sup>. In Toscana si è peraltro disposto che egli, al pari dei componenti dell'Ufficio di presidenza, disponga di un proprio Ufficio di

---

<sup>60</sup> Sullo *shadow cabinet* si vedano: G. DE VERGOTTINI, *Lo "Shadow Cabinet". Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973; P. L. PETRILLO, *Lo Shadow Government: dall'esperienza britannica: quale modello per l'Italia?*, in G. Volpe, A. Torre (a cura di), *La Costituzione britannica*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2005; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, cit.

<sup>61</sup> Cfr.: articolo 21 comma 3 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania; articolo 20 comma 1 lettera e) del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana; articolo 37 del Regolamento del Consiglio regionale del Veneto.

<sup>62</sup> Cfr.: articolo 59 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania. È comunque sempre fatta salva la possibilità in capo al Presidente del Consiglio regionale di contingentare la discussione nel caso in cui essa "riguardi adempimenti obbligatori da effettuarsi entro scadenze fissate dalla normativa comunitaria, dallo Statuto della Regione o da leggi dello Stato in materie di potestà legislativa concorrente".

<sup>63</sup> Cfr. articoli 113 comma 1 e 120 comma 1 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana.

<sup>64</sup> Cfr. articolo 20 del Regolamento del Consiglio regionale della Toscana.

<sup>65</sup> Cfr.: articolo 21 comma 4 del Regolamento del Consiglio regionale della Campania; articolo 13 comma 7 del Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria.

segreteria organizzativa<sup>66</sup>. Trattasi di una ulteriore istituzionalizzazione della figura, che acquista dunque una sua effettiva indipendenza, anche empirica, nell'esercizio delle proprie facoltà.

### **6.5. Violazione dello statuto dell'opposizione.**

Con riferimento alle violazioni dello statuto dell'opposizione ed ai rimedi esperibili, il regolamento consiliare della Regione Piemonte è l'unico ad approntare strumenti volti a garantire la corretta applicazione delle garanzie statutarie e dei regolamentari: si dispone infatti che il consigliere delle opposizioni che ritenga che le sue prerogative siano state violate, o che non gli sia stato garantito il debito accesso alle funzioni ed ai diritti riconosciutigli dallo Statuto regionale (e dunque anche dallo statuto delle opposizioni), possa chiamare a giudicare sulla questione l'Ufficio di presidenza del Consiglio (il quale, in qualità di garante del regolamento e delle prerogative dei consiglieri, si esprimerà sulla questione all'unanimità), ovvero il Consiglio, che si esprimerà a maggioranza assoluta<sup>67</sup>. Trattasi di garanzia evidentemente debole e, in ultima analisi, insoddisfacente, se si considera che la tutela dei diritti dell'opposizione viene affidata non già ad un organo effettivamente imparziale, ma ad organi nei quali sarà in sostanza la maggioranza consiliare a decidere delle eventuali violazioni lamentate dalle minoranze.

## **7. Alcune proposte a partire dall'esperienza regionale.**

Alla luce della ricognizione operata ai paragrafi precedenti, è forse possibile azzardare alcune considerazioni sulle principali questioni emerse da ultimo con riferimento alle criticità dello statuto delle opposizioni introdotto dal legislatore della riforma Renzi – Boschi, ma che hanno in effetti caratterizzato il dibattito sull'istituto a partire dai primi tentativi di revisione successivi alla svolta maggioritaria del 1993, e che si ripresenteranno quindi inevitabilmente nel caso in cui si dovesse decidere di tentare, ancora una volta, l'introduzione dello stesso nell'ordinamento costituzionale italiano.

Con riferimento al problema della "rigidità" dello statuto delle opposizioni, l'esperienza degli ordinamenti regionali consente certamente di ritenere che la scelta di introdurre uno statuto delle opposizioni in Costituzione sotto forma di un "contenitore vuoto" presenti un duplice rischio. Da un lato il rischio che detto contenitore non venga mai effettivamente riempito di contenuti (come è del resto accaduto nella maggior parte delle Regioni che hanno operato una scelta analoga a quella del legislatore costituzionale, e come è accaduto in passato per altre disposizioni costituzionali, e basti pensare al referendum abrogativo, o all'istituzione delle Regioni stesse<sup>68</sup>); dall'altro il rischio che, in assenza di uno statuto delle opposizioni rigido

---

<sup>66</sup> Cfr. legge regionale n. 1/2009 Regione Toscana.

<sup>67</sup> Cfr. articolo 3 comma 2 del Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte.

<sup>68</sup> Sull'attuazione (o inattuazione) della Costituzione si veda, ad esempio, G. BRUNELLI, G. CAZZETTA, *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"?*, Milano, Giuffrè, 2013.

e di meccanismi procedurali idonei a tutelare le minoranze, il contenuto dello statuto sia interamente determinato dalla maggioranza, e di fatto imposto alle opposizioni stesse, divenendo in ultima analisi uno strumento di controllo anziché uno strumento di garanzia.

Un rinvio integrale ai regolamenti assembleari, e dunque l'approvazione dello statuto delle opposizioni a maggioranza assoluta dei componenti, assumerebbe evidentemente tutt'altro significato in presenza di un sistema elettorale proporzionale "puro", e dunque in un parlamentarismo ancora di tipo compromissorio, atteso che sarebbe verosimilmente necessario in ogni caso l'accordo tra diverse componenti politiche per il raggiungimento di detta maggioranza. È il combinato disposto di uno statuto delle opposizioni siffatto con la legge n. 52/2015 in particolare, ma con ogni sistema elettorale a vocazione maggioritaria in generale, a fare insorgere il rischio che il partito di maggioranza (relativa) decida delle sorti delle opposizioni.

E del resto si consideri che ai regolamenti parlamentari spetterebbe altresì, nel silenzio del legislatore costituzionale, il non facile compito di fornire una definizione di "opposizioni": escluso sulla base di un argomento letterale che si possa fare ricorso ad un criterio numerico (con riferimento al primo partito di minoranza per consistenza), sarebbe stato verosimilmente necessario ricorrere ad un criterio volontaristico (se del caso ammettendo, come avviene in Francia, la distinzione tra gruppi di opposizione e gruppi di minoranza), ovvero funzionale (sono gruppi di opposizione i gruppi che non sostengono il Governo)<sup>69</sup>.

A ben vedere i rischi sopraccitati, in cui era oggettivamente incorsa la riforma Renzi – Boschi, potrebbero essere in futuro scongiurati con una maggiore attenzione all'esperienza degli ordinamenti regionali dell'ultima decade. Per quanto riguarda il rischio che lo statuto delle opposizioni resti lettera morta, sarebbe auspicabile che il legislatore costituzionale, traendo le conseguenze della propria scelta di istituzionalizzare e riconoscere formalmente il ruolo delle opposizioni, compiesse uno sforzo ulteriore, definendo in Costituzione il contenuto minimo del loro statuto, similmente a quanto è stato fatto nelle Regioni in cui l'istituto ha dato prova di una maggiore efficacia.

Per quanto riguarda il rischio connesso alla mancanza di rigidità dello statuto delle opposizioni, e dunque il fatto che lo stesso sia approvato con un mero voto a maggioranza assoluta, la definizione in Costituzione di un contenuto minimo dello statuto, in conformità all'esperienza regionale, garantirebbe che lo stesso, ai fini di essere revisionato (e soprattutto nei casi di sua eventuale riforma in senso restrittivo), sia sottoposto al procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost., e dunque alle due approvazioni, da parte delle Camere, a distanza di almeno tre mesi, di cui la seconda a maggioranza assoluta ovvero a maggioranza dei due terzi. Nel primo caso per le opposizioni sarà evidentemente possibile chiedere che la legge sia sottoposta a referendum, attivabile da un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque Consigli regionali. Giova sottolineare come la declinazione in Costituzione di un contenuto minimo siffatto renderebbe peraltro attivabile la

---

<sup>69</sup> Per la definizione dei tre criteri in esame si veda G. SCACCIA, *Audizione del Prof. Gino Scaccia presso il Consiglio regionale della Regione Campania*, cit.

tutela dello stesso dinnanzi alla Corte Costituzionale, per il tramite del conflitto di attribuzioni tra poteri<sup>70</sup>.

Se si ritenesse troppo gravoso collegare lo statuto delle opposizioni al procedimento di revisione costituzionale, una possibile alternativa (per la verità non praticata neppure negli ordinamenti regionali) potrebbe essere rappresentata dalla previsione dello statuto in Costituzione, unitamente alla previsione, per la definizione del suo contenuto, di un procedimento aggravato che garantisca l'effettiva partecipazione delle opposizioni stesse. Similmente, un'alternativa potrebbe essere rappresentata dall'aggravio, sempre in sede di revisione dell'art. 64 Cost., del procedimento previsto per l'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari. Se la maggioranza assoluta era infatti idonea, agli occhi dei Costituenti, ad assicurare un certo livello di tutela delle minoranze in un sistema elettorale a forte vocazione proporzionale, occorre interrogarsi su come la situazione sia mutata in seguito alla già menzionata svolta in senso maggioritario degli anni '90 (ed in assenza di una "riserva di sistema proporzionale" in Costituzione).

In definitiva, non si può certo ritenere, come pure è stato sostenuto, che il fatto che sia la maggioranza ad approvare lo statuto delle opposizioni rappresenti in sé un *vulnus* della democrazia, mentre si può sicuramente concludere che sarà opportuna una diversa e maggiormente ponderata scelta con riferimento alla formulazione di un nuovo art. 64 Cost., in quanto la scelta del "contenitore vuoto" presta evidentemente il fianco all'inattuazione ovvero all'utilizzo distorto dello strumento.

Con riferimento all'opportunità di prevedere, in sede regolamentare, la figura del rappresentante delle opposizioni, non si può certo prescindere dal considerare il contesto istituzionale e politico attuale. Non appare del resto casuale che l'introduzione della figura del "Capo dell'opposizione" sia stata proposta nel corso dei lavori parlamentari che hanno portato alla riforma costituzionale del 2005, in una fase in cui la tendenza bipolare del sistema partitico era estremamente accentuata (la disposizione veniva peraltro espunta sulla base dell'argomento, fondato sulla concezione del Parlamento quale blocco unico contrapposto al Governo, per cui essa avrebbe portato ad una conflittualità esasperata nell'assemblea)<sup>71</sup>.

Si è in proposito evidenziato come la relativa debolezza delle opposizioni nella forma di governo italiana successivamente alla riforma elettorale del 1993 sia dovuta, almeno in parte, anche all'impossibilità dei diversi gruppi di opposizione di coordinarsi efficacemente tra loro<sup>72</sup>. L'incapacità delle opposizioni di formare un fronte comune, emersa peraltro con chiarezza con le avvisaglie della fine dell'esperienza bipolare durante la XVI legislatura (con la nascita del c.d. "terzo polo") e successivamente con la sua implosione durante la XVII legi-

---

<sup>70</sup> Si veda in questo senso G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, cit., p. 4.

<sup>71</sup> Si veda in proposito P. L. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2005, pp. 12 ss., che rileva come in un sistema di tipo competitivo il Parlamento cessi di essere un'entità astrattamente contrapposta, in blocco, al Governo, ma divenga invece la sede privilegiata della rappresentanza dell'opposizione.

<sup>72</sup> Si veda in questo senso V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, cit.

slatura (con il confronto elettorale tra quattro schieramenti tra loro più o meno alternativi ed il successivo assestamento su di un sistema tripolare), impedisce quindi a queste ultime di ottimizzare l'esercizio delle proprie prerogative e di sottoporre l'operato della maggioranza ad un controllo realmente incisivo.

La questione è peraltro collegata alla critica (di cui si è accennato) che è stata mossa al legislatore costituzionale della riforma Renzi – Boschi per l'aver optato per la locuzione "opposizioni" invece di "opposizione", così rinunciando a caratterizzare il sistema in chiave bipolare, anziché garantire maggiori poteri solo alla prima forza di opposizione, magari in virtù della legittimazione derivante dalla partecipazione al ballottaggio previsto dalla legge n. 52/2015<sup>73</sup>. In proposito si deve ritenere che, similmente a quanto si è già detto con riferimento allo statuto delle opposizioni, sia necessario distinguere tra tutela dell'opposizione e tutela delle minoranze<sup>74</sup>: laddove siano previsti molteplici schieramenti di opposizione sarà riscontrabile quindi al più un rafforzamento dei diritti delle minoranze, e non già un'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione in un'ottica competitiva (sulla scorta, ad esempio, del modello inglese).

Detta soluzione non appare tuttavia per ciò solo disprezzabile, atteso che essa sembra adattarsi maggiormente all'assetto politico-istituzionale attuale, ed in generale a sistemi a vocazione maggioritaria limitata o nulla, e che il bipolarismo non è necessariamente un fine da perseguire. Sarà tuttavia necessario (come si dirà) scindere le funzioni proprie delle opposizioni, esaltando quelle di controllo sull'operato della maggioranza e dell'esecutivo, e contenendo invece quelle dialettiche finalizzate a garantire la visibilità in un'ottica di futura competizione elettorale, che presuppongono invece una certa omogeneità degli schieramenti minoritari<sup>75</sup>.

Sotto questo punto di vista, lo statuto delle opposizioni potrebbe giocare un ruolo tutt'altro che secondario, ed in particolare se si scegliesse di optare, come sembra auspicabile, per l'introduzione della figura del rappresentante delle opposizioni. Il rappresentante infatti, al di là del suo ruolo simbolico, costituirebbe una importante innovazione delle dinamiche assembleari, con l'introduzione di una figura unica ed autorevole in grado di esercitare efficacemente rilevanti funzioni di controllo sull'esecutivo e sulla maggioranza<sup>76</sup>.

Molto tuttavia dipenderà dalla scelta che verrà compiuta nei prossimi mesi con riferimento alla legge elettorale. La conferma della svolta del sistema in senso maggioritario operata dalla legge n. 52/2015 (nel caso in cui dovessero prevalere, ad esempio, le voci che at-

---

<sup>73</sup> Si veda in tal senso E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, cit. In senso contrario si veda S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., p. 34.

<sup>74</sup> Si vedano: G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004; 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*, fasc. 4, 2004, pp. 812 ss.

<sup>75</sup> Sulla distinzione tra le due funzioni citate si veda M. E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2001, pp. 265 ss.

<sup>76</sup> Si veda in questo senso G. FERRAIUOLO, *La riforma del regolamento del Consiglio regionale della Campania, tra esigenze di efficienza e di garanzia dell'opposizione*, in *Astrid – Rassegna*, n. 13, 2005, pp. 3 ss.



tualmente chiedono il ritorno al c.d. Mattarellum) dovrebbe essere opportunamente bilanciata dalla garanzia di spazi e tempi sempre più ampi alle opposizioni parlamentari, tramite la tutela delle loro prerogative e l'accentuazione dei loro poteri. La figura del rappresentante delle opposizioni sarebbe pertanto coerente con le esigenze sopraccitate e potrebbe risultare, a determinate condizioni, organica rispetto all'impianto complessivo risultante dal combinato disposto con una riforma della legge elettorale di tipo maggioritario o comunque con forte correttivo maggioritario.

In questo caso si dovrebbe inoltre decidere se istituire un unico rappresentante, o se invece istituire tanti rappresentanti quanti saranno i gruppi di opposizione. Questa seconda soluzione, se da un lato appare forse maggiormente compatibile con l'assetto partitico attuale nell'ordinamento italiano (con un polo "antisistema" che rifiuta apoditticamente il dialogo con gli altri due schieramenti), dall'altro rischierebbe evidentemente di indebolire le opposizioni, che in sostanza si troverebbero a fare riferimento ad una figura non dissimile da quella già attualmente prevista del capogruppo. Nel lungo periodo una scelta siffatta risulterebbe peraltro scarsamente compatibile, anche alla luce dell'esperienza comparatistica, con i principi di un parlamentarismo maggioritario. In ogni caso, anche sotto questo punto di vista l'esperienza regionale offre un'ampia gamma di scelte possibili.

Il criterio dell'automatismo per cui il rappresentante delle opposizioni è il primo candidato non eletto alla presidenza della Regione (al livello statale ovviamente, non essendo il Presidente del Consiglio eletto, dovrebbe essere prevista un'indicazione *ex post* da parte del partito o della coalizione "secondo classificato") se da un lato risponde certamente a criteri di efficienza, assicurando che un rappresentante delle opposizioni sia sempre presente, a prescindere dai rapporti che tra le opposizioni stesse intercorrono (e dunque assicurando per questa via in un certo senso la tutela dei diritti di tutte le minoranze consiliari), dall'altro non si sottrae all'obiezione per cui detta efficienza viene in effetti conseguita a scapito della rappresentatività del portavoce il quale, in un sistema tripolare, ben potendo essere delegittimato "dall'interno", si troverà necessariamente in una posizione estremamente debole nello svolgimento delle sue funzioni e nei rapporti con la maggioranza in genere.

Neppure sembra soccorrere il criterio della designazione unanime da parte dei capigruppo di opposizione: il rischio è infatti che una norma siffatta, con l'intento di "forzare" l'elezione di un portavoce delle opposizioni forte ed espressivo di tutte le minoranze, finisca invece per impedire l'elezione di un portavoce *tout court*<sup>77</sup>. E dunque non sembra forse del tutto casuale che, come si è detto, nell'ordinamento regionale veneto (dove detta norma è stata introdotta) la figura del portavoce delle opposizioni sia figura meramente eventuale, non essendo la sua presenza obbligatoriamente prevista né a livello statutario né a livello regolamentare.

La soluzione dell'istituzione di tanti rappresentanti quanti sono i gruppi di opposizione è certamente soluzione che garantisce una estrema rappresentatività delle diverse anime

---

<sup>77</sup> Non a caso in Veneto, nel corso della legislatura regionale in corso, le due forze di opposizione minoritarie si sono fermamente opposte alla nomina del primo candidato alla presidenza della Regione non eletto, espressione del primo partito di opposizione per consistenza numerica (Alessandra Moretti), quale portavoce unico.

dell'opposizione assembleare, e che tuttavia comporta evidentemente vistosi sacrifici dal punto di vista dell'efficienza, e sembrerebbe porsi quindi in contrasto con le esigenze di governabilità che sorreggono i sistemi maggioritari. La contemporanea presenza di molteplici rappresentanti preclude infatti necessariamente che al portavoce (o ai portavoce) vengano conferiti poteri realmente incisivi, atteso che un conto è conferire rilevanti poteri di controllo, e dunque verosimilmente di rallentamento dell'iter assembleare, ad un solo soggetto, in nome della tutela delle opposizioni, un altro è conferire i medesimi poteri ad una molteplicità di soggetti, circostanza che avrebbe evidentemente effetti deleteri con riferimento alla linearità del procedimento. Risulterebbe inoltre similmente diminuita la dimensione cooperativa (indubbiamente presente, seppur non caratterizzante) dell'istituto, atteso che si perderebbe il vantaggio, per la maggioranza, di poter dialogare con un unico soggetto che parli a nome di tutte le opposizioni, dovendo piuttosto interfacciarsi con una pluralità di interlocutori.

Il modello di elezione adottato dalla Regione Toscana appare certamente il più convincente, anche alla luce del successo che l'istituto del rappresentante delle opposizioni ha riscosso in detto ordinamento. Si potrebbe quindi ipotizzare l'elezione di un unico rappresentante delle opposizioni, eletto tuttavia non già dalla sola coalizione di opposizione maggiormente rappresentativa, bensì dall'assemblea di tutti i consiglieri di opposizione con maggioranza iniziale dei due terzi, per poi passare alla maggioranza assoluta (mitigando così quelle che sono forse le due criticità principali del modello toscano, e cioè la possibilità che il rappresentante sia rifiutato dalle opposizioni escluse dalla sua elezione e l'impossibilità che il rappresentante sia espressione di un singolo partito non coalizzato). Attribuire significativi poteri al solo maggiore partito (o coalizione) di opposizione, seppur rispondendo in astratto ai canoni dei modelli di forma di governo parlamentare con sistema elettorale maggioritario, sembrerebbe in concreto incompatibile con l'assetto che emergerebbe dall'applicazione, allo stato attuale, di una legge a carattere maggioritario, con uno schieramento di maggioranza (assoluta) coeso, ed uno schieramento di minoranza (o opposizione) estremamente eterogeneo, composto da tutte le formazioni politiche che abbiano ottenuto almeno un seggio nella competizione elettorale<sup>78</sup>.

Passando poi al contenuto effettivo dello statuto delle opposizioni, tralasciando le prerogative ed i diritti che sono già pacificamente riconosciuti se non dai regolamenti quantomeno dalla prassi parlamentare (come ad esempio la riserva di spazi nella calendarizzazione e nel programma dei lavori, ovvero la riserva di rappresentanza delle minoranze con riferimento alla composizione degli organi parlamentari, nelle nomine e nelle delegazioni), l'esperienza degli ordinamenti regionali presenta alcune novità che potrebbero certamente confluire in un ipotetico statuto delle opposizioni<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Si vedano sul tema: A. ANTONUZZO, *Lo "statuto delle opposizioni" nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit.; E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, cit.

<sup>79</sup> Si è inoltre evidenziato come alcune proposte di contenuto attuale di uno statuto delle opposizioni siano state formulate dalla proposta di modifica del regolamento della Camera dei Deputati elaborata dal gruppo nominato dalla Presidente Boldrini (nonostante si tratti per la maggior parte della codificazione di prassi già esistenti. Si veda sul tema A. ANTONUZZO, *Lo "statuto delle opposizioni" nella riforma costituzionale e le sue*

Con riferimento alla funzione legislativa, estremamente interessante appare la possibilità (delineatasi nell'ordinamento veneto) di configurare, in capo alle opposizioni, un potere di iniziativa legislativa a data certa, e dunque che per i progetti di legge presentati dalle opposizioni nella quota a loro riservata sia garantita dal regolamento la discussione e la votazione secondo tempistiche prevedibili (se non addirittura predeterminate). In questo senso si è sostenuto, in particolare nel dibattito sulla riforma Renzi – Boschi, che lo statuto delle opposizioni dovrebbe avere la funzione di bilanciare i poteri governativi, e soprattutto le particolari prerogative del Governo nell'ambito dell'iniziativa legislativa<sup>80</sup>: l'introduzione di un'iniziativa legislativa a data certa delle opposizioni risulterebbe quindi del tutto speculare rispetto all'introduzione di istituti di questo genere, come è ad esempio quello dell'iniziativa legislativa governativa a data certa.

Altra questione relativa al procedimento legislativo è quella annosa dell'introduzione del ricorso diretto alla Corte Costituzionale per il tramite del sindacato preventivo, già ipotizzato dalla proposta di riforma del 2005 (per la sola violazione dei diritti fondamentali), e previsto dalla riforma del 2016 all'art. 73 comma 2 Cost., con la possibilità per le minoranze al Senato (un terzo dei componenti) e per le opposizioni alla Camera (un quarto dei componenti) di attivare il sindacato preventivo sulle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

In dottrina si era proposta addirittura l'introduzione di un potere, in capo alle minoranze, di attivare il sindacato preventivo di costituzionalità su ogni disegno di legge<sup>81</sup>. Una soluzione siffatta, seppur di indubbio fascino, rischierebbe tuttavia di essere impraticabile, alla luce della litigiosità estrema che caratterizza (e che ha caratterizzato negli ultimi vent'anni) la fase attuale del parlamentarismo italiano, e non consentirebbe di raggiungere uno degli scopi che larga parte della dottrina ha indicato come necessario: la diminuzione del contenzioso dinnanzi alla Consulta, esploso in seguito alla riforma del Titolo V del 2001. Estremamente interessante potrebbe essere, invece, la previsione del potere per le minoranze di impugnare dinnanzi alla Corte Costituzionale i regolamenti parlamentari<sup>82</sup>. Detto potere potrebbe compensare infatti, almeno in parte, l'eventuale scelta di non delineare un contenuto dello statuto delle opposizioni in Costituzione, garantendo che la successiva attuazione regolamentare dello stesso sia sottoposta al sindacato delle minoranze in caso di violazione delle loro prerogative.

Con riferimento alle funzioni ispettive e di controllo, appaiono sicuramente interessanti e trasponibili al livello parlamentare le disposizioni degli statuti delle opposizioni regionali

---

*prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., pp. 26 ss.; N. LUPO (a cura di), *Revisione dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2014.

<sup>80</sup> Si veda U. ALLEGRETTI, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, cit.

<sup>81</sup> Si veda in questo senso M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi – Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, cit., pp. 4 ss., per cui l'accesso diretto sarebbe "irrinunciabile per la grammatica della democrazia maggioritaria: non per proseguire dinanzi alla Corte la lotta politico-parlamentare, ma per garantire che gli argomenti contrari alla costituzionalità della legge voluta dalla maggioranza, se ve ne sono, siano spesi immediatamente davanti alla Corte".

<sup>82</sup> *Ibidem*.

che garantiscono a queste ultime la presidenza dei principali organi parlamentari di controllo e di garanzia. In questo senso andavano peraltro alcuni degli emendamenti presentati nel corso dell'iter parlamentare della riforma costituzionale del 2016<sup>83</sup>.

Similmente, ancora una volta in un'ottica di bilanciamento della trasformazione in senso maggioritario del sistema, appare sicuramente recepibile in un eventuale statuto delle opposizioni la previsione di un potere di attivare autonomamente il sindacato ispettivo, con l'istituzione di commissioni di inchiesta (in numero limitato, ai fini di impedire l'utilizzo ostruzionistico della prerogativa), presiedute da un membro dell'opposizione stessa, su richiesta di una minoranza qualificata di deputati (che negli ordinamenti regionali varia da un quinto ad un terzo). Trattasi peraltro di modifica che era già stata ipotizzata addirittura dalla Commissione De Mita – Iotti del 1992<sup>84</sup>.

Venendo poi ai poteri di un eventuale rappresentante delle opposizioni, essi non potranno non tenere conto delle radicali differenze che insistono tra il sistema partitico regionale che ha ispirato la figura (caratterizzato, almeno in origine, da un marcato bipolarismo) e quello nazionale attuale, caratterizzato da un tripolarismo animato da profonde divisioni.

Se si optasse per l'introduzione di un unico rappresentante di tutte le opposizioni, non sarebbe pertanto opportuna l'attribuzione a quest'ultimo dei poteri espressivi di un assetto bipolare competitivo "all'inglese", ispirati alla necessità di dare una visibilità anche elettorale all'opposizione nell'ottica dell'alternanza, come ad esempio il diritto di replica al Presidente del Consiglio<sup>85</sup>. Trattasi di poteri che difficilmente potrebbero essere esercitati, in un parlamentarismo compromissorio con sistema proporzionale, con modalità che siano rappresentative di tutte le opposizioni, e che personalizzerebbero la figura del rappresentante in assenza di una concertazione tra le diverse forze opposte al Governo. L'attribuzione di poteri di tale rilevanza sarebbe invece quanto mai opportuna se inserita nell'ambito di un eventuale più esteso ripensamento della forma di governo nel senso della prevalenza dell'esecutivo.

Al contrario, in un sistema che sia a vocazione maggioritaria ma non prevalentemente bipolare, sarebbe opportuno attribuire al rappresentante poteri che possano essere esercitati a garanzia di tutte le opposizioni, e dunque quei poteri di carattere più marcatamente procedimentale, come ad esempio la partecipazione alla conferenza dei capigruppo, se non addirittura il potere di veto con riferimento al contingentamento della discussione consiliare, il potere di chiedere la verifica del numero legale, il potere di attivare autonomamente un numero limitato di indagini conoscitive. In quest'ottica il rappresentante delle opposizioni assumerebbe un ruolo di garanzia connotato da una certa terzietà (terzietà rispetto ai diversi schiera-

---

<sup>83</sup> Come ad esempio l'istituzione di una commissione paritetica sulla finanza pubblica presieduta da un membro delle opposizioni proposta dal Senatore Gaetano Quagliariello, per il quale essa avrebbe integrato il "core business" dello statuto delle opposizioni. Cfr. Resoconto stenografico della seduta n. 562 del 19.01.2016 del Senato.

<sup>84</sup> Tenendo sempre ben presente la profonda differenza tra le commissioni di inchiesta a livello parlamentare e consiliare: le prime infatti, al contrario delle seconde, possono avvalersi, come noto, degli stessi poteri dell'autorità giudiziaria.

<sup>85</sup> Dette proposte sono state peraltro oggetto di numerosi tentativi di revisione dei regolamenti parlamentari, non a caso, fino alla scorsa legislatura. Si veda E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2009.

menti di opposizione, e non rispetto alla maggioranza) maggiormente compatibile con l'assetto del sistema partitico attuale.

Passando infine ai rimedi disponibili in caso di violazione dello statuto delle opposizioni da parte della maggioranza, le soluzioni prospettate a livello regionale (con la devoluzione della questione all'Ufficio di presidenza con voto unanime ovvero all'assemblea con voto a maggioranza assoluta) non appaiono soddisfacenti. Va tuttavia rilevato che l'eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare potrebbe legittimare quest'ultima a sollevare conflitto di attribuzione dinnanzi alla Corte Costituzionale, così innalzando notevolmente il livello di tutela delle proprie prerogative<sup>86</sup>.

## 8. Conclusioni.

Alla luce di quanto esposto, la previsione di uno statuto delle opposizioni in Costituzione continua a presentare, anche dopo il fallimento della riforma Renzi – Boschi, notevoli potenzialità applicative, e del resto essa è stata oggetto di studio per più di un ventennio. Non si può tuttavia tacere del rischio che si tratti, in ultima analisi, di una revisione che nasca già vecchia, atteso che la stessa avrebbe avuto certamente una maggiore coerenza se fosse stata implementata negli anni del bipolarismo muscolare che hanno caratterizzato il sistema politico-istituzionale italiano nell'ultimo ventennio. Sarà quindi compito del legislatore costituzionale ed ordinario escogitare soluzioni che si adattino al nuovo assetto tripolare ed all'ormai conclamato superamento del bipolarismo. Da questo punto di vista i risultati saranno certamente migliori se si presterà la debita attenzione all'esperienza regionale, che ha già dovuto affrontare, negli ultimi quindici anni, problemi analoghi, e che potrebbe pertanto fornire la chiave di lettura necessaria per la massima valorizzazione dell'istituto. L'esperienza regionale appare interessante a maggior ragione se si considera che essa sta sperimentando nella fase attuale la necessità di adattare l'istituto dello statuto delle opposizioni proprio a quell'assetto tripolare emerso dalle ultime elezioni.

In definitiva, si deve ritenere che l'introduzione di uno statuto delle opposizioni rappresenti certamente uno di quegli elementi di riforma istituzionale che costituirebbero il necessario corollario di un reale passaggio ad un sistema maggioritario o a vocazione maggioritaria, passaggio che non può essere tuttavia limitato alla sola riforma della legge elettorale, e non può pertanto prescindere da una revisione della forma di governo<sup>87</sup>.

Allo stesso modo non si può tacere, infine, che un ritorno ad un sistema elettorale di tipo proporzionale, affacciatosi nel dibattito sulla nuova legge elettorale ormai da mesi (specie dopo la declaratoria di illegittimità parziale della legge n. 52/2015 da parte della Consulta)

---

<sup>86</sup> Ponendo peraltro fine ad un lungo dibattito sulla legittimazione delle minoranze a sollevare conflitto di attribuzione. Si veda in proposito G. RIVOLTA, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, cit., pp. 831 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>87</sup> Si veda B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, n. 2, 2014, p. 7.

e sostenuto da diverse forze politiche, potrebbe rendere automaticamente pressoché superfluo il dibattito sullo statuto delle opposizioni.

Quest'ultimo è infatti, come si è visto, strumento particolarmente idoneo a tutelare le opposizioni in presenza di una maggioranza salda, proprio in virtù della debolezza delle stesse in un sistema maggioritario. Al contrario, in un sistema proporzionale con un ritorno, anche solo parziale, alle dinamiche tipiche del parlamentarismo compromissorio, sarebbe la maggioranza a versare in una condizione di debolezza, facendo venir meno i presupposti per una tutela rafforzata delle forze di opposizione (o, meglio, di minoranza).