

LO STATO DELL'OPPOSIZIONE NELLE PRINCIPALI DEMOCRAZIE EUROPEE

Sommario: I Sezione. Il riconoscimento dell'opposizione – 1.1 L'opposizione sul piano politico - 1.2 L'opposizione sul piano giuridico-istituzionale e le sue forme di riconoscimento 1.2.1 L'opposizione nell'Unione europea - 1.3 Il riconoscimento dell'opposizione a livello territoriale – 1.4 Le finalità del riconoscimento dell'opposizione e i limiti opposti alla sua attività parlamentare ed extraparlamentare - 1.5 L'identificazione dell'opposizione - 1.5.1 Come si appartiene e si fuoriesce dall'opposizione.

II Sezione. I Diritti dell'Opposizione - 2.1 La natura della garanzia dei diritti dell'opposizione politica 2.1.1 Le garanzie indirette tratte dalla disciplina regolamentare e legislativa sulle minoranze e i singoli eletti 2.1.2 Le garanzie dirette di tipo convenzionale 2.1.3 La giurisprudenza costituzionale sui diritti dell'opposizione 2.2 I diritti dell'opposizione all'interno delle istituzioni 2.2.2 I diritti dell'opposizione derivanti da disposizioni che tutelano il singolo eletto, minoranze numericamente qualificate o i Presidenti di gruppi politici - 2.2.2.1 (in particolare) nel procedimento legislativo - 2.2.3 I diritti dell'opposizione derivanti da disposizioni che attribuiscono diritti e facoltà alla/e opposizione/i o a minoranze politicamente qualificate - 2.3 I diritti dell'opposizione fuori dalle istituzioni - 2.3.1 in particolare: il finanziamento pubblico 2.3.2 in particolare: i diritti e libertà di contenuto politico 2.4 L'uso da parte delle opposizioni dei loro diritti all'interno delle istituzioni politiche – 2.4.1 (in particolare: i diritti dell'opposizione non usati - 2.4.2 (in particolare: l'ostruzionismo parlamentare – 2.4.3 (in particolare: il ricorso al giudice costituzionale - 2.5 L'uso da parte delle opposizioni dei suoi diritti al di fuori delle istituzioni politiche – 2.5.1 I comportamenti contrari a legge delle opposizioni fuori dalle istituzioni politiche.

III Sezione. I mutamenti dell'Opposizione - 3.1.1 I mutamenti strutturali dell'opposizione alla luce della stabilità/instabilità del quadro politico - 3.1.2 in particolare: l'incidenza del sistema elettorale – 3.1.3 (segue): le manipolazioni del sistema elettorale – 3.1.4 Le trasformazioni all'interno dei partiti: la c.d. "presidenzializzazione" della politica - 3.2 I mutamenti funzionali dell'opposizione: i mutamenti di luoghi, di mezzi e di momenti 3.3 I mutamenti di strategia.

Premessa – Il presente lavoro prende spunto dal *I Forum internazionale sulla Costituzione e le Istituzioni politiche*, svoltosi il 19-20 giugno presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Rouen e dedicato al classico tema dell'opposizione politica ⁽¹⁾.

I report dei diversi paesi invitati (Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Lussemburgo, Spagna, più Unione europea) hanno affrontato tale tema sotto tre aspetti – riconoscimento, diritti e mutamenti dell'opposizione – in base ad un questionario comune

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Kore di Enna.

¹⁾ Cfr J.P. DEROSIER (a cura di), *L'opposition politique*, Paris, 2016.

predisposto dal Comitato scientifico organizzatore. Ciò ha permesso un più agevole lavoro di comparazione e di sintesi ma talora non ha evitato ripetizioni e rinvii. Anche per evitare tale rischio, si è preferito non rispettare interamente lo schema proposto, così da ricomporre in un unico paragrafo temi sembrati meritevoli di trattazione unitaria.

I risultati dell'indagine comparata così condotta paiono estremamente interessanti per tre fondamentali motivi. Innanzi tutto, e ovviamente, i *report* presentati consentono di conoscere "dal vivo" il ruolo politico-istituzionale svolto dalle opposizioni nelle principali democrazie europee, in base ad un'impostazione metodologica sempre apprezzabilmente volta ad evidenziare e valutare l'effetto politico prodotto dalla diverse regole – costituzionali, parlamentari, legislative, consuetudinarie – in materia di *status* e diritti delle opposizioni.

In secondo luogo, la comparazione dei diversi *report* è sembrata un'utile occasione per riprendere il tema dello "statuto dell'opposizione" ⁽²⁾ che, dopo un iniziale interesse maturato a cavallo del secolo scorso in scia alla trasformazione della nostra forma di governo parlamentare da consensuale a maggioritaria ⁽³⁾, sembra invece essersi eclissato dall'orizzonte politico e dottrinale, e che invece merita di essere riportato al centro dell'attenzione per il ruolo fondamentale che l'opposizione è chiamato a svolgere in ogni democrazia.

In questa prospettiva, infine, i diversi spunti di riflessione offerti da tale comparazione possono essere utilmente ripresi, tanto più se dovesse essere definitivamente approvato per referendum il disegno di riforma costituzionale, approvato in doppia lettura dalle due camere, che, nel riformare l'art. 64 Cost., obbliga il (solo) regolamento della Camera dei deputati a

²⁾ Per statuto dell'opposizione s'intende "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" (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, VII).

³⁾ Significativamente molti studi sull'opposizione sono stati pubblicati dalla fine degli anni '90; tra gli altri v. A. RINELLA, *Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Trieste, 1999; ID., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'Opposizione parlamentare*, Trieste, 2000; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000; L. HELMS, *Politische Opposition*, Stuttgart, 2002; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e Società*, 2002, n. 2, 243 ss.; ISLE, *Disegno di legge costituzionale "Norme per uno Statuto dell'Opposizione"*, Esercitazione del XVI corso di studi legislativi 2003-2004; G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005; V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, 2012; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, 2013.

disciplinare lo “statuto delle opposizioni”, dando così finalmente al tema un sicuro ancoraggio costituzionale ⁽⁴⁾.

I Sezione. Il riconoscimento dell’opposizione

1.1 *L’opposizione sul piano politico* – Preliminarmente, occorre distinguere tra riconoscimento politico e riconoscimento giuridico dell’opposizione.

Sul piano politico, il ruolo dell’opposizione (*rectius*: delle opposizioni) è ovunque riconosciuto come essenziale per la natura democratica delle istituzioni rappresentative e il loro corretto funzionamento. Sotto questo profilo, quindi, il riconoscimento delle opposizioni è elemento essenziale ai fini della qualificazione della forma di Stato. Non vi è democrazia, infatti, se l’elettorato non sia in condizione di scegliere tra forze politiche diverse, né se queste non possano concorrere per il governo del Paese. Pertanto, “le condizioni del diritto e la necessaria esistenza d’una opposizione parlamentare pacifica costituiscono un criterio d’apprezzamento della maturità democratica di tutto il sistema politico” ⁽⁵⁾.

Da qui, la divisione delle forze politiche in maggioranza e opposizione, con l’operato della prima soggetto all’attività (negativa) di controllo e critica della seconda al fine (in positivo) di prospettare “orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell’elettorato” ⁽⁶⁾.

L’opposizione, quindi, non ha il diritto d’impedire alla maggioranza di decidere o di costringerla ad approvare le sue proposte (piuttosto è la maggioranza, eccezionalmente, a decidere *se e in che misura* accoglierle) ⁽⁷⁾, ma di svolgere la sua funzione di controllo, critica e contro-proposta politica. Di contro, la maggioranza, trova nell’esistenza dell’opposizione e nel rispetto dei suoi diritti un limite al proprio potere. Il che non contraddice, anzi costituisce attuazione del principio democratico perché ne esalta il pluralismo ed evita i possibili abusi della maggioranza, il cui diritto a decidere presuppone il diritto dell’opposizione ad esistere.

Se così è, lo stesso principio della separazione dei poteri, per cui “il potere limita il potere”, su cui si fonda la teoria della forma di governo, trova nello svolgimento della funzione oppositoria la propria più attuale e pregnante traduzione. “Infatti, anche se formalmente le

⁴⁾ Sul tema v. 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 *amministrazioneincammino.it*, 26 giugno 2016.

⁵⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO (c.d. Commissione di Venezia), *Report on the role of opposition in a democratic parliament*, approvato a Venezia 15-16 ottobre 2010, § 23, su cui v. Cfr. G. SERRA, *Diritti fondamentali dell’opposizione parlamentare e diritti dell’uomo*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2011, 14 gennaio 2011.

⁶⁾ Sul controllo politico come funzione autonoma, e non accessoria o cooperativa rispetto all’indirizzo politico governativo, v. C. MORTATI, *Commento all’articolo 1 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 1-12 Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 30 s.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IV ed., Padova, 1993, 499 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 83 ss.

⁷⁾ Come vedremo (§ 2.4), solo in occasioni d’eccezionale importanza – riforme costituzionali, stato d’emergenza – la maggioranza tratta con l’opposizione per pervenire a soluzioni politiche il più possibile condivise. Così in Belgio, dove i *cleavages* sono di natura sia politica che linguistica e territoriale (§1.3), la IV (17 febbraio 1994) e la VI (25 maggio 2014) Riforma costituzionale dello Stato sono state approvate a maggioranza dei due terzi grazie all’appoggio delle opposizioni (rispettivamente prima dei partiti ecologisti e del partito *Volksumie*, poi dei partiti ecologisti e dei Verdi).

costituzioni continuano a mantenere la distinzione fra organo parlamento e organo governo, sappiamo che dal punto di vista funzionale i rapporti politico-istituzionali si svolgono tra un polo formato dal governo insieme alla maggioranza parlamentare e un altro formato dalla minoranza di opposizione”⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾. Pertanto, se nel parlamentarismo dualista la separazione dei poteri era tra legislativo ed esecutivo, oggi, nel parlamentarismo monista, essa intercorre tra il Governo e la maggioranza parlamentare che stabilmente lo sostiene (c.d. *continuum*) da un lato, e l’opposizione dall’altro, quale effettivo contropotere ⁽¹⁰⁾.

Da questo punto di vista, il rapporto tra maggioranza ed opposizione può essere influenzato da vari fattori: sia storico-politici, legati ad esempio alle tradizioni costituzionali di ciascun paese; sia socio-politici, quali l’esistenza di un sistema partitico multipolare, espressione a sua volta di una società eterogenea, attraversata da diverse e profonde fratture (socio-economiche religiose, culturali-etniche, urbane-rurali; ideologiche, regionali, sostegno al regime, politica estera) ⁽¹¹⁾; sia, infine, istituzionali, quali ad esempio, l’essere l’opposizione in maggioranza nella camera alta, ancorché priva della funzione fiduciaria ⁽¹²⁾.

In ogni caso, però, le diverse modalità con cui si manifesta il rapporto tra maggioranza ed opposizione ⁽¹³⁾ finiscono per connotare la dinamica della forma di governo parlamentare ⁽¹⁴⁾. in senso maggioritario o consensuale, a seconda che entrambe tendano a convergere, tramite la discussione parlamentare (c.d. *government by discussion*), oppure a contrapporsi. Nel primo caso, e cioè in una democrazia consensuale, l’opposizione è tendenzialmente costruttiva, perché mira a condizionare e influenzare le scelte della maggioranza di governo. Nel secondo caso, e cioè in una democrazia maggioritaria, l’opposizione invece si

⁸⁾ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *L’opposizione nel parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello* (relazione al Convegno Internazionale La Costituzione britannica. The British Constitution. Università di Bari, 29-30 maggio 2003); ID., *Diritto costituzionale comparato*, cit., 300 ss.; *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, 534 ss..

⁹⁾ Sul passaggio dal dualismo parlamento-governo a quello maggioranza parlamentare e governo - opposizione cfr. T. ESCHENBURG, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, Stuttgart, 1956, 291 e 543 ss.; W. KÄGI, *Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung*, in *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Bern, 1961, 168 ss.; G. LEIBHOLZ, *Die Kontrollfunktion des Parlaments*, in *Macht und Ohnmacht der Parlamente*, Stuttgart, 1965, 61; N. GEHRING, *Parlament – Regierung – Opposition*, 1969, München, 94 ss. e 123 ss.; K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcellona, 1970, 54; M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, 1974, 198 ss.; J. C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, 277; E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l’indirizzo politico* in *Manuale di diritto pubblico* (a cura di G. Amato e A. Barbera), IV ed., Bologna, 1994, 311; M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995, 322; ss.; A. DI GIOVINE, *Le tecniche del costituzionalismo del Novecento per limitare la tirannide della maggioranza*, in G.M. BRAVO (a cura di), *La democrazia tra libertà e tirannide della maggioranza nell’Ottocento*, Firenze, 2004, 309 ss.; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 4 marzo 2009.

¹⁰⁾ Sull’individuazione di un’entità organizzativa formata dal raccordo maggioranza parlamentare-governo cfr. già L. WITTMAYER, *Die weimarer Reichverfassung*, Tübingen, 1922, 316; C. SCHMITT, *Die Verfassungslehre*, München, 1928, 338; U. SCHEUNER, *Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik* (1957), ora in *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt, 1967, 301; N. GEHRIG, *Parlament, Regierung, Opposition*, München, 1969, 228 ss.; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 50.

¹¹⁾ V. *infra*, § 1.2 pag. di nota 48.

¹²⁾ V. *infra*, § 1.5.

¹³⁾ Sulle varie tipologie di opposizione v. F. SCIOLA, *Lo statuto dell’opposizione*, cit.,

¹⁴⁾ Cfr. C. CHIMENTI, *L’opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in *Quad. cost.*, n. 4/2002, 743 s.

pone o come alternativa alla maggioranza di governo, contrapponendosi frontalmente al suo operato per sostituirsi ad essa; oppure come opposizione radicale, disinteressata a collaborare con la maggioranza ma anche a divenire tale.

Tale notazione dimostra come l'opposizione rilevi ai fini non solo della forma di Stato ma anche della forma di governo, in particolare della sua dinamica. Difatti, in una forma di governo di tipo consensuale, le minoranze sono tutelate in funzione garantista, cioè per "evitare l'abuso della maggioranza su questioni vitali di funzionamento del sistema democratico o nel funzionamento ordinario dei procedimenti costituzionali per assicurare la dialettica interna". Nelle democrazie maggioritarie, invece, si tende ad introdurre un vero e proprio statuto dell'opposizione al fine di "garantire l'attività di una minoranza qualificata dalla contrapposizione di un proprio indirizzo politico a quello di maggioranza" ⁽¹⁵⁾.

Sempre dal punto di vista politico, l'opposizione può distinguersi in parlamentare o extraparlamentare (specie in Germania e in Belgio) a seconda che agisca fuori o (anche) dentro l'organo politico rappresentativo assembleare, in quest'ultimo caso tramite "gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)" ⁽¹⁶⁾.

Sul piano parlamentare, dunque, si considerano d'opposizione le minoranze (e tra esse la più numerosa) ostili alle politiche del governo e della sua maggioranza. L'opposizione si distingue dalle altre minoranze perché non solo non fa parte della maggioranza di governo ma si pone in contrasto con essa. La nozione di opposizione è quindi politica e, talora, giuridica, e non solo numerica: se, infatti, l'opposizione è sempre minoranza, non sempre ogni minoranza è anche opposizione ⁽¹⁷⁾. Vi possono essere, infatti, minoranze che sostengono il governo o che, pur non sostenendolo, non per questo si collocano all'opposizione: è il caso nell'Assemblea nazionale francese del gruppo *Gauche démocrate et républicaine* o dei centristi dell'ex UDF, ora Movimento Democratico (*Mo.Dem*) guidato da Bayrou; oppure in Spagna dei partiti regionali che, astenendosi, permettono al leader del partito più votato che non ha la maggioranza assoluta dei seggi di ottenere comunque l'investitura a Presidente del Governo ⁽¹⁸⁾.

Una notazione a parte – e non sarà l'unica come vedremo – merita la nozione di opposizione nell'Unione europea e, in particolare, nel suo Parlamento dove le forze politiche si dividono non secondo il tradizionale *cleavage* politico destra-sinistra ma tra favorevoli o contrari alle politiche economiche (rifiuto di un'Europa liberale) e allo stesso processo d'integrazione dell'Unione europea., in nome della difesa della sovranità degli Stati membri. Pur con tutte le problematicità derivanti dalla sua peculiare architettura istituzionale, anche l'Unione europea conosce quindi un'opposizione politica da parte dei gruppi politici euroscet-

¹⁵⁾ V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Annali 17. Storia d'Italia, Torino, Einaudi, 2001, 615 nt. 8.

¹⁶⁾ G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, cit., 532.

¹⁷⁾ A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990 e *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 276; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, 51.

¹⁸⁾ Cfr. S. CURRERI, *La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2008, 631 ss.

tici o nazionalisti e, in misura minore, dei singoli deputati europei, benché come tali penalizzati dal regolamento interno del Parlamento.

1.2 *L'opposizione sul piano giuridico-istituzionale e le sue forme di riconoscimento* – Se, come detto, tutti i paesi esaminati convergono sull'importanza in democrazia del ruolo politico dell'opposizione, pochi sono quelli che a ciò fanno conseguire il suo riconoscimento istituzionale sul piano giuridico a livelli diversi (costituzionale, legislativo, parlamentare) così da conferire ad essa specifici diritti che le permettano di svolgere la sua funzione di critica e di controllo per proporsi dinanzi all'elettorato come futura maggioranza ⁽¹⁹⁾. Come autorevolmente rilevato, dalla comparazione fra le tradizioni parlamentari europee emerge, infatti, che quasi sempre la tutela del ruolo dell'opposizione si realizza non direttamente, come istituzione simmetrica al Governo, titolare di specifici strumenti e dotata di rilievo costituzionale anche esterno alle assemblee elettive, ma indirettamente come funzione, conferendo poteri procedurali ai diversi soggetti che la compongono: le minoranze, specie quando dotate di poteri interdittivi a seguito di maggioranze speciali; i gruppi parlamentari; i singoli eletti ⁽²⁰⁾.

In tale contesto, fa eccezione, ovviamente, la Gran Bretagna dove, ai fini del buon funzionamento del sistema politico-istituzionale, i poteri del *Premier*, alla guida del *Cabinet*, sono controbilanciati dai poteri di controllo e di critica attribuiti alle opposizioni, e principalmente alla *Her Majesty's Most Loyal Opposition* (Opposizione ufficiale di Sua Maestà), guidata dal suo *Leader*, la quale li utilizza per informare l'elettorato sul proprio programma politico e proporsi dinanzi ad esso come credibile alternativa di governo. L'Opposizione britannica ha, quindi, quattro caratteristiche: parlamentare; unica; alternativa e leale ⁽²¹⁾,

Benché si tratti, come vedremo ⁽²²⁾, di poteri rilevanti, i poteri dell'opposizione non sono particolarmente formalizzati "in termini di procedure e regole scritte" ⁽²³⁾. Infatti, in mancanza di una costituzione scritta, l'opposizione è riconosciuta da leggi ordinarie (fin dal *Ministers of the Crown Act* del 1937), dal regolamento della Camera dei Comuni, nonché da convenzioni costituzionali e prassi parlamentari che, nel sistema di *common law*, nulla tolgono al

¹⁹⁾ Benché non sia stata oggetto di report, va segnalata in tal senso la Costituzione portoghese, che riconosce "alle minoranze il diritto di opposizione democratica, nei termini stabiliti dalla Costituzione e dalla legge" (art. 114.2, sottratto al potere di revisione costituzionale ex art. 288.i).

²⁰⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO (c.d. Commissione di Venezia), *Report on the role of opposition*, cit., §§ 77 ss. e 109 ss.

Sulla distinzione tra opposizione come istituzione e opposizione come funzione v. G. DE VERGOTTINI, *Lo Shadow Cabinet*. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico, Milano, 1973, 30 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 536 ss. in cui l'A. ricostruisce la funzione di opposizione nella sua successione temporale, come sviluppatasi negli ordinamenti europei, nonché in chiave comparata; M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 147-148, 1°-2° trimestre 2005, 24.

²¹⁾ Cfr. R.M. PUNNETT, *Front Bench Opposition*. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics, New York, 1973.

²²⁾ § 2.1.2

²³⁾ Cfr. F. MARCELLI, *Lo statuto dell'opposizione: Regno Unito*, in SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., 63 s.

valore costituzionale della protezione ⁽²⁴⁾. Pertanto, “come il Governo di gabinetto, anche l’opposizione ufficiale fa parte della Costituzione convenzionale britannica” ⁽²⁵⁾.

Il ruolo del *Leader* dell’Opposizione è stato riconosciuto sotto il profilo istituzionale già con il citato *Ministers of the Crown Act* del 1937 ⁽²⁶⁾, che disponeva ⁽²⁷⁾ in suo favore, al pari del *Premier*, un’apposita indennità fissa annuale (*ministerial salary*), a carico del *Consolidated Fund* ⁽²⁸⁾. Egli è il *leader* del partito politico contrario al Governo con più seggi alla Camera dei Comuni e viene identificato inappellabilmente per iscritto dal suo *Speaker* (§ 14.2 reg. Camera dei comuni) ⁽²⁹⁾.

La Camera dei comuni, infatti, è il luogo principale di confronto politico tra maggioranza e opposizione. La sua supremazia rispetto alla *House of Lords* fa sì che il ruolo di quest’ultima, l’attività in essa svolta dall’opposizione e la stessa posizione del suo *leader* rispetto al suo collega della *House of Commons*, sia subordinata. Si ricordi, infatti, che dopo il *Parliament Act* del 1911 e del 1949, l’eventuale dissenso della *House of Lords* su un disegno di legge può essere superato da una nuova deliberazione della *House of Commons*; lo stesso *Parliament Act* del 1911, inoltre, aveva trasformato in disposizione scritta la convenzione secolare in base a cui la *House of Lords* non può creare, ritardare o emendare i c.d. *money bill*, cioè i disegni di legge in materia finanziaria o tributaria, approvati dalla Camera dei comuni ⁽³⁰⁾. Infine, per convenzione costituzionale, nella *House of Lords* i partiti di opposizione non si oppongono in seconda o terza lettura all’approvazione dei progetti di legge inclusi nel programma elettorale del governo in carica (c.d. *Salisbury Convention*).

Da notare che la figura del Capo dell’Opposizione ha mantenuto intatto il proprio prestigio politico e istituzionale anche dopo che il tradizionale assetto bipartitico è stato messo in discussione dapprima con il governo di coalizione tra conservatori e liberaldemocratici varato dopo il c.d. *hung parliament* scaturito dalle elezioni politiche del 2010, e ora a seguito dei

²⁴⁾ Contra S. GIULI, *Le statut de l’opposition en Europe*, in *La Documentation Française*, Parigi, 1980, 30, secondo cui, proprio perché basato su fonti non scritte, è improprio parlare di statuto dell’opposizione in Gran Bretagna.

²⁵⁾ A. POTTER, *Great Britain: Opposition with capital O*, in R.A. Dahl., *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, 1966, 13.

²⁶⁾ V. § 1.4. Cfr. A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, II ed. 2013, 83 e 144; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 306.

²⁷⁾ In ciò ispirandosi a precedenti esempi canadese (risoluzione della Camera dei Comuni del 1905, confermata dall’*House of Commons Act* del 1920) e australiano (*Parliamentary Allowances Act* del 1920).

²⁸⁾ In seguito il *Ministerial and Others Salaries Act* del 1957, il *Ministerial Salaries Consolidation Act* del 1965, il *Ministerial and Others Salaries Act* del 1975 e il *Ministerial and other Pensions and Salaries Act* del 1991 hanno esteso tale retribuzione anche al *leader* dell’opposizione alla Camera dei Lords, ai *Chief Whips* in entrambe le camere ed ai due *Assistant Whips* nella Camera dei Comuni: cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 407 e 504; F. MARCELLI, *Lo statuto dell’opposizione: Regno Unito*, cit., 65.

²⁹⁾ Oltretutto al *Leader of the Opposition*, tale disposizione fa riferimento anche al *leader* del secondo maggiore partito di opposizione.

³⁰⁾ A. TORRE, *Regno Unito*, cit., 45. Sul precedente contrario, verificatosi il 26 ottobre 2015, v. G. CARVALE, *Lo Strathclyde Report e il nuovo dibattito sui poteri della Camera dei Lords*, in *Nomos*, n. 3/2015.

successi elettorali dei partiti euroscettici (il Partito per l'indipendenza del Regno Unito – UKIP – guidato da Farage) ⁽³¹⁾ o regionali, come lo *Scottish National Party*.

Se in Gran Bretagna, come visto, è riconosciuta “l’opposizione”, al singolare, altrove invece – come in Francia e nelle Costituzioni dei *Länder* tedeschi ⁽³²⁾ – si fa riferimento alle “opposizioni”, al plurale, soprattutto in relazione alla tipologia dei gruppi parlamentari. È evidente, in tal caso, che la presenza di una pluralità di partiti d’opposizione, in un contesto politico non bipartitico ancorché bipolare, magari dotati di simile consistenza numerica, induce a ritenere che un trattamento di favore per il maggiore di essi a scapito degli altri sia “misura tale da conculcare il principio del pluralismo politico” ⁽³³⁾.

Ciò è quanto accaduto in Francia, dove gli artt. 48.5 e 51-1 Cost., come modificati con legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008, fanno ora espresso riferimento, a livello parlamentare, ai gruppi “d’opposizione”, distinguendoli da quelli “minoritari”, a conferma, come detto, della nozione politica, e non solo numerica, di opposizione. Si è trattato di un riconoscimento tardivo, se si considera la bipolarizzazione del quadro politico dovuta all’elezione diretta del Presidente della Repubblica introdotta nel 1962 e la periodica alternanza tra maggioranza e opposizione registratasi da allora in tale carica (tranne nel 1995 e nel 2007).

Invero, già nel 1974, l’allora Presidente della Repubblica Giscard d’Estaing, aveva promosso un programma di “razionalizzazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione e di definizione di uno «statuto delle opposizioni»” che aveva portato all’introduzione del ricorso preventivo al Consiglio costituzionale da parte di almeno 60 deputati o 60 senatori (c.d. *saisine parlementaire*) (artt. 54 e 61.2 Cost. come modificati con l. cost. 74-904) ⁽³⁴⁾ ed a suggerire alcune modifiche alla prassi parlamentare ⁽³⁵⁾ così da rivitalizzare il ruolo del Parlamento attraverso la rivalutazione delle funzioni dell’opposizione, “con un nesso di identificazione Parlamento-opposizione che rimane una costante della recente storia istituzionale francese” ⁽³⁶⁾.

Ciò nonostante, la nozione di opposizione non era stata mai espressamente introdotta a livello giuridico. E quando, a Costituzione invariata, si era cercato di varare un pur timido statuto dell’opposizione nel regolamento dell’Assemblea nazionale, il tentativo era stato bocciato dal Consiglio costituzionale a causa dell’assenza di tale nozione in Costituzione (DC

³¹⁾ Da notare però che l’UKIP, da primo partito britannico alle elezioni europee del 2014 (26,8% dei voti e quasi 33% dei seggi) è divenuto terzo alle politiche del 2015 (12,9% dei voti ed un solo seggio), anche per effetto della formula elettorale maggioritaria uninominale.

³²⁾ Cfr. § 1.3

³³⁾ S. LABRIOLA, *Note sullo statuto costituzionale dell’opposizione (in margine ad un recente saggio)*, in *Diritto e società*, n. 2/2000, 224 s.

³⁴⁾ Benché attivabile da una minoranza, e non dall’opposizione (tant’è che il primo ricorso fu presentato da esponenti della maggioranza contro la legge sull’aborto), ovviamente tale strumento favorisce quest’ultima, anche grazie al fatto che il *Conseil constitutionnelle* decide anche sui vizi procedurali, riservandosi “di verificare se la legge in oggetto sia stata adottata nel rispetto delle regole di valore costituzionale relative alla procedura legislativa” (sentenza 23 luglio 1975).

³⁵⁾ Per considerazioni più specifiche v. pag. di nota 109.

³⁶⁾ G. RIZZONI, *Lo statuto costituzionale dell’opposizione politica nella V Repubblica francese: dal raliement al regime alle nuove tensioni antisistema*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, aprile – giugno 2006, 410

2006-537 del 22 giugno) ⁽³⁷⁾. Di conseguenza, si è dovuto intervenire con l'approvazione della legge costituzionale 2008-724 del 23 luglio che ha modificato l'art. 48 ⁽³⁸⁾ e introdotto l'art. 51-1 Cost. ⁽³⁹⁾. Quest'ultima disposizione, ai fini del riconoscimento di "diritti specifici" all'opposizione (definita "presidenziale", anziché parlamentare o governativa, essendo il Presidente della Repubblica il capo della maggioranza parlamentare), fa espresso rinvio ai regolamenti parlamentari ⁽⁴⁰⁾, soggetti com'è noto al controllo obbligatorio del Consiglio costituzionale. Ciò non toglie, ovviamente, che si possano trovare espliciti riferimenti all'opposizione a livello legislativo ⁽⁴¹⁾, amministrativo e nelle raccomandazioni del Consiglio superiore dell'Audiovisivo ⁽⁴²⁾.

Gli artt. 48.5 e 51-1 Cost. fanno riferimento, a livello parlamentare, non alla "opposizione", al singolare, ma ai gruppi "d'opposizione" e "minoritari". Infatti, come detto (§ 1.1), in Francia vi sono state e vi sono forze politiche che non, pur non facendo parte della maggioranza di governo, non si riconoscono nemmeno nell'opposizione. Dalla declinazione plurale delle opposizioni e dai diversi piani – parlamentare o extraparlamentare – su cui essa può essere esercitata, consegue che il titolo di Capo dell'opposizione può essere rivendicato da più soggetti: il *leader* del principale partito d'opposizione; il Presidente del principale gruppo

³⁷⁾ Con tale sentenza il Consiglio costituzionale ha dichiarato contraria a Costituzione la risoluzione di modifica del regolamento dell'Assemblea nazionale che imponeva ai gruppi parlamentari di dichiarare la loro appartenenza alla maggioranza o all'opposizione, attribuendo la decisione sulle eventuali contestazioni all'Ufficio di Presidenza, allargato ai Presidenti di gruppo. Per i giudici costituzionali, tali modalità di identificazione della maggioranza e dell'opposizione erano in contrasto con l'art. 4 Cost. perché l'attribuzione di specifici diritti all'opposizione avrebbe instaurato "tra i gruppi una differenza di trattamento ingiustificata", in contrasto così con il principio di legalità. Va precisato che nel 2003 lo stesso Consiglio non aveva eccepito alcunché sulla norma del regolamento dell'Assemblea nazionale che attribuiva di diritto la carica di Presidente o di relatore della commissione d'inchiesta al primo firmatario della proposta d'istituzione (e, quindi, implicitamente, ad un membro dell'opposizione); v. S. CURRERI, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2006 776 ss..

³⁸⁾ "Fatta salva l'applicazione degli ultimi tre commi dell'articolo 28, l'ordine del giorno è stabilito da ciascuna assemblea.

Due settimane di seduta su quattro sono riservate in via prioritaria, e secondo l'ordine stabilito dal Governo, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui esso richiede l'iscrizione all'ordine del giorno.

Inoltre, l'esame dei progetti di legge finanziaria, dei progetti di legge di finanziamento della previdenza sociale, e fatte salve le disposizioni del comma successivo, dei testi trasmessi dall'altra assemblea trascorse almeno sei settimane, dei progetti relativi allo stato di crisi e delle richieste di autorizzazioni quali previste dall'articolo 35 è, su richiesta del Governo, iscritto in via prioritaria all'ordine del giorno.

Una settimana di sessione su quattro è riservata in via prioritaria e secondo l'ordine stabilito da ciascuna assemblea al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche.

Un giorno di seduta al mese è riservato all'ordine del giorno stabilito da ciascuna assemblea su iniziativa dei gruppi d'opposizione dell'assemblea interessata e dei gruppi minoritari.

Almeno una seduta a settimana, incluse quelle durante le sessioni straordinarie previste dall'art. 29, è riservata in via prioritaria alle interrogazioni dei membri del Parlamento e alle risposte del Governo".

³⁹⁾ "Il regolamento di ciascuna assemblea stabilisce i diritti dei gruppi parlamentari costituiti al suo interno. Riconosce diritti specifici ai gruppi di opposizione dell'assemblea interessata così come ai gruppi minoritari".

⁴⁰⁾ A tal fine l'Assemblea nazionale e il Senato hanno modificato i propri regolamenti interni rispettivamente il 27 maggio ed il 2 giugno 2009. Anche tali modifiche regolamentari hanno talora formalizzato talune precedenti "convenzioni costituzionali" come l'attribuzione fin dal 2007 della presidenza della commissione bilancio dell'Assemblea nazionale ad un parlamentare dell'opposizione.

⁴¹⁾ V. in tal senso la legge organica 2009-403 del 15 aprile (v. *infra* nota 82) e l'art. 167-1 della legge elettorale sui gruppi non appartenenti alla maggioranza.

⁴²⁾ V. in tal senso le raccomandazioni del Consiglio superiore dell'Audiovisivo circa la ripartizione dei tempi di parola tra maggioranza ed opposizione.

parlamentare d'opposizione all'Assemblea nazionale; in certa misura il candidato sconfitto alle elezioni presidenziali quando non sia il Presidente uscente; infine, ipotesi ancora più singolare, in caso di coabitazione, a seconda del punto di vista, il Primo ministro o lo stesso Presidente della Repubblica, il quale, in simili frangenti, "può assumere un ruolo di garanzia istituzionale particolarmente sensibile alle istanze dell'opposizione" ⁽⁴³⁾, oppure financo intendersi il ruolo di Capo dell'Opposizione contraria alla maggioranza che controlla Parlamento e Governo.

Più ridotto è il riconoscimento giuridico dell'opposizione (politica) in Belgio, Grecia e Italia, giacché operato non dalla Costituzione ma dalla legge e/o da (pochi) articoli dei regolamenti parlamentari che, prevalentemente, attribuiscono diritti e facoltà non espressamente all'opposizione, ma a minoranze qualificate o a singoli parlamentari. È evidente che tale tutela regolamentare e legislativa, anziché costituzionale, offre minore protezione, anche perché si tratta di disposizioni approvate dalla maggioranza, la quale pertanto, paradossalmente, decide sui diritti dell'opposizione. Tale paradosso però va relativizzato, sia perché talora per l'approvazione di tali norme è richiesta una maggioranza qualificata (assoluta in Italia per l'approvazione e modifica dei regolamenti parlamentari: art. 64.1 Cost.), sia perché la frequente alternanza delle forze politiche alla guida del paese e l'articolazione territoriale del potere ⁽⁴⁴⁾ scoraggiano possibili abusi. La maggioranza, quindi, è chiamata a garantire giuridicamente i diritti dell'opposizione in misura tale che ciò non comprometta né il proprio diritto di decidere, né di contro il rispetto che in democrazia si deve alle idee altrui.

Così in Belgio, all'opposizione si riferiscono espressamente appena due articoli del regolamento della Camera dei rappresentanti limitatamente alla composizione delle commissioni e all'ordine degli interventi in Aula ⁽⁴⁵⁾. Per il resto, dunque, essa si avvale dei diritti conferiti genericamente alle minoranze (opposizione in senso funzionale), particolarmente frammentate - nonostante l'adozione dal 1989 di una formula elettorale proporzionale (art. 62.2 Cost.) con sbarramento al 5%, - dato che alle divisioni politiche si sommano quelle territoriali e linguistiche ⁽⁴⁶⁾. In questo contesto, non esiste un capo dell'opposizione; piuttosto, la differenza tra i partiti d'opposizione è quantitativa, dapprima a seconda che raggiungano il minimo di cinque deputati per costituirsi in gruppo parlamentare (art. 11.2 reg. Camera rappresentanti), il che conferisce loro maggiori prerogative e poteri; indi, in base alla loro consistenza, con inevitabile maggiore influenza e visibilità dei gruppi d'opposizione più numerosi, e quindi dei loro *leaders*.

⁴³⁾ Cfr. V. GIAMUSSO, *Lo statuto dell'opposizione: Francia*, in SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., 20.

⁴⁴⁾ Specie in Belgio, dove, come visto, vi sono molteplici assemblee legislative: Camera dei rappresentanti, Senato, Parlamento fiammingo, Parlamento della Comunità francese, Parlamento della comunità germanofona, Parlamento della regione Vallone, Parlamento della Regione Bruxelles capitale, Assemblea riunita della Commissione comunitaria comune e infine il Parlamento della commissione comunitaria francese.

⁴⁵⁾ Si tratta degli artt. 78-1 ("La ripartizione dei rapporti tra maggioranza e opposizione avviene proporzionalmente tra i membri della commissione") e 124-4 ("Sull'ordine delle questioni, il Presidente dà la parola alternativamente all'opposizione e alla maggioranza").

⁴⁶⁾ Nel report belga si segnala l'esistenza di ben nove partiti d'opposizione: dal Partito del lavoro d'estrema sinistra al *Vlaams Belang* d'estrema destra.

Come in Belgio, anche in Italia la nozione di opposizione è stata introdotta a livello nazionale ⁽⁴⁷⁾ a Costituzione invariata, soprattutto con le riforme dei regolamenti parlamentari approvate a fine anni '90 ⁽⁴⁸⁾. Fino ad allora, infatti, in un sistema parlamentare di tipo consociativo, il tema dell'opposizione era sostituito da quello della tutela delle minoranze e del loro potere di codecisione politica ⁽⁴⁹⁾. La mancanza di uno statuto dell'opposizione era quindi dovuta a precise ragioni storico-politiche, legate alla particolare conformazione del primo sistema dei partiti che, dopo la prima legislatura repubblicana, ha dato una curvatura assemblearistica alla nostra forma di governo parlamentare (simile alla Quarta Repubblica francese), rendendola priva d'alternanza. Da qui l'esclusione dall'area di governo (*conventio ad excludendum*) del Partito comunista il quale, di conseguenza, ha privilegiato un'opposizione di tipo non alternativo ma costruttivo, cercando di utilizzare la propria notevole forza politica e sociale per influenzare e condizionare le scelte di maggioranze di governo, le quali, a loro volta, fondate su accordi di coalizione post-elettorali, erano poco coese, deboli e perciò inclini ad accettare tale sostegno esterno per superare i frequenti dissidi interni (*conventio ad includendum*) ⁽⁵⁰⁾.

La trasformazione in senso maggioritario della forma di governo parlamentare, indotta dalla modifica della legge elettorale, ha portato nel biennio 1997-99 all'approvazione, come detto a Costituzione invariata, di significative riforme regolamentari ⁽⁵¹⁾. In base ad esse, infatti, l'opposizione ha diritto: d'inserire proprie proposte nel programma (artt. 23.6 e 25.2 reg. Camera e 53.3 reg. Senato) e nel calendario dei lavori (artt. 24.3 e 25.2 reg. Camera); di avere tempi riservati in caso di loro contingentamento (artt. 24.7 e 25.3); di essere rappresentata paritariamente rispetto alla maggioranza nel Comitato per la legislazione (art. 16-bis.1 reg. Camera); infine, al Senato, di alternare le domande dei suoi senatori a quelle dei senatori della maggioranza in occasione dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata (art. 151-bis.4 reg. Senato).

⁴⁷⁾ Sul livello regionale v. § 1.3

⁴⁸⁾ Ad esse, infatti, va aggiunta la composizione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica su cui v. *infra*, nota 167.

⁴⁹⁾ Cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza*, cit., 613 ss.

⁵⁰⁾ Sulla diversità tra la maggioranza fiduciaria e la più vasta maggioranza parlamentare su singole misure v. C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 410 e *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974, 243 ss.; S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo*, in *La Costituzione italiana*. Il disegno originario e la realtà attuale, Milano, 1980, 176; A. BALDASSARRE, *Le prospettive istituzionali di una "originaria democrazia di popolo"*, in *Dem. e dir.*, 1976, 478 s. Contra C. MORTATI, *Commento all'articolo 1 Cost.*, cit., 36 ss. secondo cui, invece, la maggioranza parlamentare s'identifica con la maggioranza governativa (v. A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 76 ss.).

Per considerazioni più attuali v. G.G. CARBONI, *L'inatteso (e inopportuno) ritorno delle maggioranze variabili*, in *forumcostituzionale.it*, maggio 2007, 1 s. e in *Diritto e società*, n. 3/2007, 393 ss.

⁵¹⁾ Sulla compatibilità del riconoscimento per via regolamentare dell'opposizione con la Costituzione, sebbene essa non la menzioni espressamente come istituzione ma si limiti a presupporre la funzione oppositoria dei gruppi parlamentari di minoranza esclusi dalla maggioranza di governo, v. G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 19 dicembre 2008 e in AA. VV., *Il diritto tra interpretazione e storia*. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati, II, Napoli, 2010, 231 ss.

Da allora, però, tale processo riformatore si è fermato, nonostante nella c.d. seconda Repubblica l'assetto tendenzialmente bipolare del nuovo sistema dei partiti fosse in astratto più favorevole ad un riconoscimento costituzionale del ruolo delle opposizioni. Le ragioni di tale arresto sono diverse: il riconoscimento delle coalizioni solo a livello elettorale; il mancato scioglimento delle camere dopo la caduta del governo "designato" dagli elettori; il mancato potenziamento del ruolo della Corte costituzionale; l'eccessiva instabilità del quadro politico, alimentata da un elevato transfughismo parlamentare e dalla nascita e scomparsa di partiti di natura personale; infine, dopo le elezioni del 2013, un assetto politico tripolare, in cui la nuova forza politica emersa (il Movimento 5 Stelle) esprime una cultura politica assemblearistica. Da qui l'attuale paradosso per cui sono le forze politiche momentaneamente all'opposizione le più ostili allo statuto dell'opposizione, rendendosi con ciò causa di quella debolezza del Parlamento di cui pur si lamentano.

Sempre in sede regolamentare, ma stavolta certamente più diffuso, è il riconoscimento dell'opposizione in Grecia. Il suo ruolo istituzionale, quindi, si fonda sul principio democratico e pluralista (art. 29) e sulle prerogative a tutela della libertà di mandato dei deputati che rappresentano la Nazione (artt. 51.2 e 60-63 Cost.).

In Germania l'opposizione non è espressamente riconosciuta né in Costituzione, né nei regolamenti parlamentari ma solo in due disposizioni legislative: l'art. 50 della legge sullo *status* giuridico dei membri del *Bundestag* (*Abgeordnetengesetz - AbgG*) che attribuisce maggiori risorse finanziarie ai gruppi che non sostengono il governo federale⁽⁵²⁾; e l'art. 92.2 n. 3 del codice penale tedesco che annovera tra i "principi costituzionali", la cui violazione configura la commissione di un reato, il "diritto alla costituzione e all'esercizio di un'opposizione parlamentare"⁽⁵³⁾. Per il resto, l'opposizione si avvale dei diritti garantiti da varie fonti - Costituzione federale e Costituzioni dei *Länder*, regolamenti parlamentari, leggi sullo *status* dei deputati del *Bundestag* (*AbgG*) o dei *Länder* - ai gruppi parlamentari e ai partiti di minoranza nonché ai singoli parlamentari, in virtù del suo libero mandato (art. 38.1.2 GG). Pertanto l'opposizione in Germania - nell'accezione generale definita come l'insieme dei parlamentari non facenti parte della maggioranza parlamentare che ha eletto il Cancelliere e che sostiene la politica del suo Governo - non è un soggetto istituzionale autonomo, dotato di propri diritti e responsabilità, ma una funzione esercitata da partiti, gruppi e singoli parlamentari di minoranza.

Infine, in Spagna e nell'Unione europea, invece, l'opposizione non è riconosciuta a livello giuridico-istituzionale né in Costituzione, né nei regolamenti parlamentari, né nella legislazione, né in altre fonti giuridiche.

In Spagna, l'opposizione parlamentare o, come altrimenti politicamente definita, "di governo", comprende tutte le forze politiche contrarie alle misure del governo, anche se comunemente s'identifica con quella maggiore che non ha votato la fiducia al Presidente del

⁵²⁾ V. *infra*, nota 174.

⁵³⁾ La giurisprudenza, ad esempio, considera violazione di tale diritto gli atti miranti ad istituire un regime politico a partito unico; cfr. L. GIANNITI, *Lo statuto delle opposizioni: Germania*, in SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., 40 nt. 5..

Governo (artt. 113 e 114 Cost.). Essa non gode d'uno statuto specifico, nonostante i recenti tentativi di riforma dei regolamenti parlamentari in tal senso, falliti a causa della mutata congiuntura politico-elettorale. Di conseguenza, l'opposizione si avvale della tutela costituzionale dei diritti politici⁽⁵⁴⁾, specie del diritto dei cittadini "ad accedere in condizioni di eguaglianza alle funzioni e cariche pubbliche, secondo i requisiti indicati dalle leggi" (art. 23.2 Cost.)⁽⁵⁵⁾, di talune garanzie parlamentari⁽⁵⁶⁾ nonché dei diritti e facoltà conferiti ai gruppi, alle minoranze o ai singoli rappresentanti. Tali diritti sono riconosciuti o per legge (specie quella elettorale⁽⁵⁷⁾ e sui partiti politici⁽⁵⁸⁾), nei regolamenti parlamentari e nelle loro risoluzioni interpretative e, talora, integrative⁽⁵⁹⁾ e, infine, in forza di consuetudini parlamentari. Ovviamente, di tali diritti e facoltà le opposizioni si avvolgono con maggiore intensità ed efficacia in ragione della loro forza numerica.

1.2.1 *L'opposizione nell'Unione europea* - Un approfondimento particolare merita il riconoscimento dell'opposizione nell'Unione europea, sia per la sua natura giuridica di organizzazione sovranazionale, sia per il suo peculiare funzionamento, basato sull'equilibrio tra istituzioni che non possono prevalere l'una sulle altre perché fondate su autonome fonti di legittimità: elettiva per il Parlamento europeo, interstatale per il Consiglio (e il Consiglio europeo), integrativa per la Commissione.

Va premesso che il regolamento del Parlamento europeo non riconosce espressamente l'opposizione. Esso, piuttosto, conferisce ad ogni deputato o gruppo politico la facoltà di opporsi all'adozione di un atto o ad una politica messa in atto dalla Commissione⁽⁶⁰⁾. Si

⁵⁴) V. in tal senso le libertà di culto e ideologica (art. 16), d'espressione (art. 20.1.a), di riunione (art. 21), d'associazione (art. 22), d'informazione (art. 20.1d), e il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente o per mezzo di propri rappresentanti (art. 23.1). Tali diritti sono inseriti nel capitolo secondo del Titolo primo della Costituzione per cui, ai sensi dell'art. 53.1 Cost., sono coperti da riserva assoluta di legge e soggetti al controllo di costituzionalità (art. 163.1.a) Cost.). Al riguardo, va però segnalato che l'art. 35 l. organica 4/2015 del 30 marzo ha incluso le strutture in cui si erogano servizi di base per la comunità ed i suoi dintorni tra i luoghi di pubblico transito in cui per riunirsi l'art. 21.2 Cost. richiede un'apposita comunicazione.

⁵⁵) Il contenuto di tale articolo, infatti, si concretizza nei diritti connessi all'esercizio da parte dell'eletto della sua funzione rappresentativa attribuiti dai regolamenti camerati, considerati atti aventi forza di legge e, come tali, se violati, oggetto di possibile ricorso diretto dinanzi al Tribunale costituzionale.

⁵⁶) V. in tal senso le regole sulle deliberazioni (art. 79), l'istituzione di commissioni d'inchiesta (art. 76), l'insindacabilità e l'immunità parlamentari (art. 71.1-2), l'iniziativa legislativa popolare (art. 87.3).

⁵⁷) *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (c.d. LOREG), da ultimo modificata con *Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero*.

⁵⁸) *Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos* (c.d. LOPP).

⁵⁹) Tali risoluzioni, approvate dal Presidente o dagli organi direttivi dell'Assemblea (Ufficio di Presidenza o Conferenza dei capigruppo) per colmare lacune del regolamento, in attesa di una sua modifica, sono ugualmente soggette al controllo del Tribunale costituzionale tramite ricorso *de amparo* (STC 118/1988 del 20 giugno e 119/1990 del 21 giugno).

⁶⁰) "Una commissione, un gruppo politico o almeno quaranta deputati" possono: presentare una proposta di risoluzione alle dichiarazioni della Commissione, del Consiglio e del Consiglio europeo (art. 123.2 reg.); interrogazioni con richiesta di risposta orale seguita da discussione (art. 128.1); chiedere per iscritto al Presidente che sia tenuta una discussione su un caso urgente di violazione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto (art. 135.1); presentare proposte di modifica sul progetto definitivo di ordine del giorno (art. 152.1). La "commissione competente, un gruppo politico o almeno quaranta deputati" possono: chiedere il deferimento di una proposta di atto legislativo che ritengono non rispettare i diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla commissione competente per l'interpretazione della Carta (art. 38.2); presentare una proposta di reiezione della posizione del Consiglio (art. 68.1); presentare emendamenti (art. 169.1), specie alla

tratta, dunque, di diritti non riservati ai deputati/gruppi d'opposizione, anche se ovviamente di loro specifico interesse. Tale mancato espresso riconoscimento trova la sua ragione storico-politico nel fatto che l'U.E. non presentava al suo interno caratteristiche tali da spingere verso l'alternanza tra forze politiche in competizione tra loro per l'accesso legale al potere ed al suo esercizio politico. Vi è però una chiara tendenza a favore della parlamentarizzazione del rapporto tra Parlamento europeo e Commissione. Si è passati, infatti, dall'approvazione della Commissione (prassi inaugurata nel 1985 e formalizzata con il Trattato di Maastricht del 1992), alla consultazione e approvazione del suo Presidente (Trattato di Amsterdam del 1997) fino ad arrivare all'attuale art. 17.7 TUE, come stabilito dal Trattato di Lisbona del 2009, secondo cui il candidato Presidente della Commissione è proposto dal Consiglio europeo "tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo [ed] è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza degli aventi diritto. Se questo candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, propone entro un mese, un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la medesima procedura". Il Presidente della Commissione, una volta nominato dal Consiglio, con "l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo" (art. 17.3, terzo alinea, TUE). Si delinea così un embrionale rapporto di fiducia tra maggioranza parlamentare e Presidente della Commissione che, per la sua natura politica, sembra diverso rispetto alle precedenti occasioni in cui il Parlamento europeo, nella sua interezza, si era opposto – nel 2004, 2009 e 2014 – alla nomina di talune personalità a membro della Commissione europea, più per ragioni legate alle capacità dei singoli che a contrasti politici al suo interno (al pari di quanto accade con l'*advice and consent* del Senato statunitense).

Invero la tesi, accolta nel *Report* presentato, secondo cui non vi è un rapporto di fiducia tra Parlamento da un lato, e Commissione e suo Presidente dall'altro, si fonda su argomenti che non paiono di forza tale da negare la predetta tendenza in atto. Così, è certamente vero che il Presidente della Commissione sceglie i suoi membri in base non ad una logica di "squadra politica", legata ai risultati delle elezioni europee, ma alle indicazioni provenienti dai governi degli Stati membri i quali, di solito, li designano all'interno delle loro rispettive maggioranze. È pur vero, però, che, una volta nominati, i commissari sono indipendenti perché "non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo" (art. 17.3, secondo alinea). La loro stessa diversa estrazione politica non può tradursi in un'eccessiva disomogeneità, se non a prezzo di mettere a repentaglio l'efficacia dell'azione di governo della Commissione e la credibilità stessa del suo Presidente. In definitiva, sotto il

posizione del Consiglio (art. 69.1), per l'esame in seduta plenaria. "Un gruppo politico o almeno quaranta deputati" possono: presentare una proposta di risoluzione su un atto delegato della Commissione (art. 105.4); una proposta di risoluzione al Consiglio (art. 134.1); chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno del Parlamento di una discussione straordinaria su una questione di notevole rilevanza connessa alla politica dell'Unione europea (art. 153.1); chiedere il voto per appello nominale (art. 180.1) o il rinvio in commissione (art. 188.1), l'aggiornamento della discussione e della votazione (art. 190.1); infine contestare l'interpretazione delle disposizioni del regolamento da parte della commissione parlamentare competente (art. 226.4).

profilo politico, i membri della Commissione non devono necessariamente essere né totalmente omogenei, né radicalmente contrari al suo Presidente.

In secondo luogo, la definizione della Commissione, come organo chiamato a promuovere “l’interesse generale dell’Unione” (art. 17.1 TUE), non sembra possa precludere un suo sviluppo come governo di una parte politica sulle altre, a meno che si voglia credere che l’interesse generale dell’Unione sia obiettivo e razionale, e come tale possa prescindere dalla sue possibili interpretazioni e curvature politiche. Del resto, già oggi la Commissione è sostenuta da alcune forze politiche e non da altre, secondo il *cleavage* non destra/sinistra ma favorevoli/contrari alla stessa U.E.

Inoltre, appare forzato sostenere che l’“operato della Commissione”- contro cui il Parlamento può votare la mozione di censura (art. 234 TFUE) - vada inteso in senso più amministrativo che politico, in tal modo derubricando quel che invece è lo strumento fondamentale tramite cui il Parlamento può far valere la responsabilità politica collettiva della Commissione (art 17.8 TUE). La mozione di censura, infatti, non è altro che il riflesso in negativo della fiducia iniziale espressa dal Parlamento ai sensi del citato art. 17.3, terzo alinea, TUE.

È certamente vero che oggi il Parlamento europeo dispone di strumenti deboli per influenzare il potere d’iniziativa legislativa della Commissione. Ma questo dimostra solo l’incompletezza di un processo comunque tuttora in corso che, come detto, dal 1985 ad oggi, ha visto il Parlamento europeo progressivamente conquistare competenze e sempre maggiore peso e influenza politica a livello europeo, in ciò ripercorrendo puntualmente le tappe che hanno contraddistinto l’evoluzione storica dei Parlamenti in Europa. Il che ovviamente ha portato il Parlamento ad agire come tutto nei confronti delle altre istituzioni europee. Sotto questo profilo la nascita di un’opposizione parlamentare, così come comunemente intesa, costituisce, dopo la nascita del Parlamento come assemblea deliberativa e l’instaurazione del rapporto fiduciario con l’esecutivo, la terza ed ultima tappa di un processo di parlamentarizzazione ancora in corso.

Del resto le difficoltà opposte circa l’assenza di un esecutivo con una coerenza partitica e la mancanza di una divisione permanente tra maggioranza e opposizione all’interno del Parlamento europeo, con conseguente tendenza a ricorrere a larghe maggioranze, sembra imputabile alla tradizionale applicazione della frattura politica destra/sinistra quando invece pare oggi prevalente, e destinata sempre più ad accentuarsi, quella che divide le forze politiche in relazione al processo d’integrazione e alla stessa ragion d’essere dell’U.E. Il fatto che i due gruppi parlamentari più numerosi – i popolari (PPE) ed i socialisti (S&D) – facciano prevalere il loro comune filo-europeismo ⁽⁶¹⁾ sulle loro diverse visioni politiche, formando insieme la maggioranza ⁽⁶²⁾, ripartendosi le principali cariche dell’assemblea (a partire dalla

⁶¹⁾ Per accordo del 24 giugno 2014, esteso all’ALDE il 26 giugno, i gruppi in questione si sono impegnati “a operare al fine di creare una maggioranza pro-europea stabile nel Parlamento e così difendere i valori ed i principi dell’integrazione europea”. Si tratta di un accordo, quindi, ben più ambizioso di quelli conclusi nelle precedenti legislature per ripartire tra i due maggiori gruppi i posti chiave nella struttura parlamentare.

⁶²⁾ Questa pratica di “grande coalizione” si è eccezionalmente interrotta nella V legislatura (1999-2004) a seguito dell’alleanza del PPE con i liberali. Tuttavia, ciò non ha determinato la nascita di una vera opposizione parlamentare perché la pratica del maggiore consenso nel voto è rimasta invariata.

Presidenza) e adottando di comune d'accordo (esteso talora anche ai gruppi minori: principalmente i democratico-liberali di ALDE, ma talora anche i Verdi e la Sinistra) gli atti normativi dell'U.E. (convergenza talora imposta quando, per regolamento, talune decisioni richiedono maggioranze qualificate) ⁽⁶³⁾, non significa che non esistano forze d'opposizione. Al contrario, significa che non esiste un tipo, ma più di tipi d'opposizione: quella dei partiti euroscettici; quella, più radicale, dei partiti antieuropei; infine quella dei singoli deputati non iscritti ad alcun gruppo: tutti accomunati dal rifiuto di ogni tipo di accordo o collaborazione con la suddetta maggioranza perché radicalmente contrari all'integrazione europea o, pragmaticamente, alle scelte con cui essa oggi si realizza.

Emergono, infatti, altre linee di frattura che possono dipendere da ragioni strettamente legate alla dimensione tecnica di talune decisioni, oppure ad interessi nazionali, con la contrapposizione ad esempio tra Stati piccoli e grandi, vecchi e nuovi, ricchi e poveri. Gli stessi gruppi parlamentari, che nascono dall'unione di eletti di differenti nazioni al fine specifico di superare tali tipi di divisioni in vista di una loro superiore sintesi politica, non riescono sempre in tale intento. Se nei tre gruppi tradizionali – popolari, socialisti e liberali – l'identità politica prevale su quella nazionale per cui la disciplina di gruppo e di voto è molto forte, negli altri l'identità politica è molto tenue, se non talora quasi completamente assente, come nei gruppi nati solo dall'esigenza dei parlamentari di non essere penalizzati nella loro attività dall'essere relegati a parlamentari non iscritti. In tali gruppi, quindi, alla fine prevale l'identità nazionale o l'identità politica del partito di provenienza. In tal caso la posizione unitaria assunta non è “il prodotto d'una disciplina di gruppo, di una particolare visione della società, della difesa collettiva d'una politica o d'un atteggiamento di sostegno o d'opposizione alla politica governativa” ma “il risultato di una divisione del lavoro, che porta i deputati a rimettersi alle posizioni del loro gruppo per tutte quelle questioni che non sono state monitorate” ⁽⁶⁴⁾. Gli stessi gruppi minoritari – rispetto ai tre gruppi principali rappresentati da popolari, socialisti e liberali – hanno atteggiamenti diversi e non possono essere sempre ricondotti entro la nozione di opposizione. Taluni, infatti, “hanno la vocazione a partecipare agli accordi di voto, unirsi al gioco delle istituzioni e solo raramente mettono in discussione i fondamenti dei progetti presentati. Di contro i gruppi [minoritari] d'estrema sinistra (...), d'estrema destra (...) così come i deputati non iscritti, collaborano più raramente con le altre formazioni” ⁽⁶⁵⁾, fino ad arrivare nei casi estremi all'ostruzionismo.

Non v'è dubbio, come detto, che si tratta di un complesso processo *in fieri*, in cui, a fronte del moltiplicarsi delle linee di fratture, si verificano invece momenti d'unità che vedono le forze politiche talora convergere nella rivendicazione di maggiori poteri per lo stesso Par-

⁶³⁾ Le ampie maggioranze legislative che si raggiungono nel Parlamento europeo sono frutto sia del consenso che si riesce solitamente a raggiungere tra i popolari ed i socialdemocratici (69% nella VI legislatura, 73% nella VII, 79,5% nei primi sei mesi dell'attuale VIII), sia del fatto che talora i deputati fanno fronte comune quando si tratta di difendere gli interessi istituzionali o le posizioni legislative del Parlamento europeo nei confronti del Consiglio e della Commissione europea.

⁶⁴⁾ O. COSTA, *La parlementarisation de l'Union européenne: pour une approche dynamique du régime politique européen*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Bordeaux, 2013, p. 73.

⁶⁵⁾ S. BENDJABALLAH, *Des assemblées sans opposition? Perspectives comparées sur le Parlement européen et le Congrès américain*, in O. ROZENBERG, E. THIERS, *L'opposition parlementaire*, Paris, 2013, 179.

lamento europeo oppure quest'ultimo esercitare come tale, nella sua interezza, le funzioni ispettive e di controllo nei confronti della Commissione e del Consiglio europeo, così da consolidarne la legittimità e l'efficacia della propria azione, superando il c.d. deficit democratico, in forza del suo essere camera di rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione (art. 10.2 TUE).

Tale complessità trova conferma appena si consideri che, a livello istituzionale, l'opposizione può manifestarsi in altre forme e luoghi rispetto a quelli tipicamente parlamentari. Così, in seno al Consiglio europeo, sono opposizione gli Stati in minoranza contrari ad una specifica decisione, giacché di regola esso "delibera a maggioranza qualificata" (art. 16.3 TUE), anche se i tentativi per via diplomatica di raggiungere l'unanimità hanno quasi sempre successo (85% delle decisioni). Tali Stati possono comunque presentare ricorso per annullamento alla Corte di giustizia. Inoltre, l'opposizione degli Stati minoritari può essere così radicale da tradursi nell'ottenimento di una clausola di esenzione (c.d. *opt-out*)⁽⁶⁶⁾. Lo stesso recente caso della Grecia, dimostra sia come uno Stato possa svolgere una forma d'opposizione all'UE, sia come quest'ultima possa ridurre i margini delle scelte politiche degli Stati membri, e quindi il loro ruolo d'opposizione⁽⁶⁷⁾. Infine, come vedremo nel prossimo paragrafo, gli Stati membri possono esercitare la propria opposizione tramite i Parlamenti nazionali, qualora essi ritengano un progetto di atto legislativo della Commissione lesivo del principio di sussidiarietà, secondo le procedure previste dalle disposizioni dei Trattati e dei Protocolli annessi.

1.3 *Il riconoscimento dell'opposizione a livello territoriale* – I diritti dell'opposizione sono garantiti a livello non solo centrale (così, quasi esclusivamente, in Gran Bretagna; principalmente in Francia) ma anche regionale e locale (così in Germania, Grecia, Spagna, Italia e Belgio). In questa seconda ipotesi, tale tutela può essere, rispetto allo Stato centrale, o sensibilmente diversa oppure addirittura esclusiva, come in Italia, dove, al contrario di quanto accade a livello nazionale, i diritti delle opposizioni sono riconosciuti negli statuti e nei regolamenti interni di alcuni consigli regionali⁽⁶⁸⁾.

Così in Germania undici delle sedici Costituzioni dei *Länder* contengono disposizioni sui diritti delle opposizioni (al plurale) con una caratterizzazione più istituzionale⁽⁶⁹⁾ che fun-

⁶⁶⁾ Così l'UK e Danimarca dall'Unione economica e monetaria (Prot. 15 e 16 annessi ai trattati); la Danimarca sulla politica estera di sicurezza e di difesa (art. 5.1 Prot, 22 annesso ai trattati); Portogallo, Repubblica Ceca e UK sulla Carta dei diritti fondamentali (Prot. 30 e Dichiarazione 61 annesse ai Trattati).

⁶⁷⁾ P. MAIR, *Political Opposition and the European Union*, Government and Opposition: the Case of the European Union, vol. 42, n 1/2007, 14.

⁶⁸⁾ Nell'impossibilità di un'analisi specifica, si rinvia a M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, 2010; P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, 835 ss.

⁶⁹⁾ Ad esempio, secondo l'art. 23.a della Costituzione del *Land* di Amburgo, approvato in occasione della riforma del 1971, "l'opposizione è una componente essenziale della democrazia parlamentare. Essa ha il compito permanente di rappresentare la critica al programma di governo in linea di principio e nel caso singolo. Essa è alternativa politica alla maggioranza di governo". Solo l'art. 12 della Costituzione dello *Schleswig-Holstein* prevede la figura del *leader* dell'opposizione, identificato con il Presidente del gruppo parlamentare più numeroso fra quelli che non sostengono il governo del *Länd*, mentre gli artt. 26 della Costituzione del *Mecklenburg-*

zionale, presente invece come detto a livello centrale. Il riconoscimento ufficiale dell'opposizione comporta però solo una particolare rilevanza del gruppo parlamentare del partito d'opposizione ufficiale che diventa il fulcro di un gabinetto ombra dell'opposizione, contrapposto a quello governativo (⁷⁰).

Il diffuso riconoscimento del ruolo dell'opposizione a livello periferico fa sì che spesso le forze politiche all'opposizione a livello nazionale, invece in maggioranza a livello federale, regionale o locale, utilizzino in chiave antigovernativa i poteri conferiti alle autonomie territoriali, specie quando estesi. Questo secondo livello d'opposizione può definirsi come "opposizione territoriale" e dà luogo, più che ad una contrapposizione tra governo centrale e governi locali (normalmente motivata da ragioni territoriali), ad una estensione a livello locale del conflitto politico nazionale.

Così accade in Gran Bretagna, dopo la c.d. *devolution*, in riferimento sia allo *Scottish National Party*, in maggioranza nel Parlamento scozzese ma all'opposizione alla Camera dei comuni, sia, in misura ridotta, al *Democratic Unionist Party* in Irlanda del Nord.

Lo stesso accade in Spagna, dove i partiti d'opposizione a livello nazionale, però in maggioranza in qualche Comunità autonoma regionale o nelle municipalità locali, praticano una sorta d'ostruzionismo contro le norme approvate dal Parlamento o dal Governo centrale, a volte approvando misure alternative, a volte ritardandone l'attuazione o ricorrendo contro di esse al giudice costituzionale o amministrativo.

Lo Stato in cui l'opposizione territoriale è più valorizzata è, però, il Belgio, a causa del suo assetto federale (art. 1 Cost.), diviso in tre comunità (francese, fiamminga e germanofona: art. 2 Cost.) e tre regioni (vallona, fiamminga e di Bruxelles: art. 3 Cost.), ognuna con il suo Parlamento ed il Governo da esso eletto. Ciò fa sì che vi siano tante opposizioni politiche quante sono le assemblee parlamentari. Maggioranza e opposizione, quindi, si alternano a seconda delle comunità e del livello di governo (federale e regionale) e si formano in base non solo ad interessi politici ma anche linguistici. L'incrocio di questi fattori dà vita ad una fitta trama di pesi e contrappesi in cui ad una maggioranza politica ad un livello di potere corrisponde un'opposizione politica e linguistica non solo interna ma anche esterna, magari esercitata da gruppi politicamente affini ma linguisticamente opposti.

In Francia e Grecia, invece, l'opposizione è istituzionalizzata solo a livello nazionale. In particolare, in Francia, accantonata la proposta Warsmann del 2008 volta ad estendere il riconoscimento dell'opposizione anche a livello locale (⁷¹), il rapporto tra opposizioni locali e opposizioni nazionali si basa su due elementi: quello politico, per cui le elezioni locali sono comunque un test per il governo nazionale; quello istituzionale, per cui i membri del Senato

Vorpommern e 48 della Costituzione del *Sachsen-Anhalt* definiscono l'opposizione come il gruppo e i membri del consiglio del *Länd* che non ne appoggiano il governo. V. altresì gli artt. 55 Cost. Brandeburgo; 12 Cost. Shleswig-Holstein; 19.2 Cost. Bassa Sassonia; 40 Cost. Sassonia; 78 Cost. Brema; 85.b Cost. Renania-Palatinato; 16.a Cost. Baviera; 59 Cost. Turingia. Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 221 e 304 s. nt. 217.

⁷⁰) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 302 nt. 80; ID., *Opposizione parlamentare*, cit., 549 ss.

⁷¹) Piuttosto, sempre a livello locale le minoranze sono protette dalla legge del 27 febbraio 2002 sulla democrazia di prossimità.

sono, com'è noto, eletti indirettamente dai grandi elettori locali, sicché le forze d'opposizione, se prevalenti a livello locale, possono conquistare la maggioranza al Senato, com'è accaduto nel 2011 e nel 2014 (v. § 1.5).

Infine, nell'Unione europea il rapporto tra livello centrale e livello periferico si pone ovviamente in modo peculiare, interessando i rapporti tra gli organi dell'U.E. e gli Stati nazionali. Al riguardo, va ricordato che il Trattato di Lisbona ha rafforzato su scala europea il ruolo dei Parlamenti nazionali, i quali dispongono di diversi strumenti per intervenire sia a monte che a valle dell'adozione di atti legislativa o per opporsi alle proposte della Commissione ritenute contrarie al principio di sussidiarietà (Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, annesso al Trattato di Lisbona). Essi, pertanto, possono esercitare il ruolo di "camera d'opposizione" nei confronti dell'UE; opposizione, però, da intendere non come contrasto ad una linea politica non condivisa ma come difesa delle proprie competenze nazionali contro le pretese giudicate invasive dell'U.E.

1.4 Le finalità del riconoscimento dell'opposizione e i limiti opposti alla sua attività parlamentare ed extraparlamentare – Il mancato (Spagna e Unione europea) o ridotto (Belgio, Grecia, Italia), riconoscimento di uno statuto dell'opposizione non impedisce a quest'ultima di svolgere comunque un ruolo rilevante. Essa, infatti, si avvale delle prerogative attribuite ai partiti e gruppi parlamentari di minoranza (quale, ad esempio, il diritto ad essere rappresentati in proporzione alla propria forza numerica negli organi direttivi delle camere, nelle commissioni legislative, d'inchiesta e di studio), oppure a minoranze qualificate o anche al singolo parlamentare (§ 2.1.1). Prerogative che sono garantite innanzi tutto in Spagna dal Tribunale costituzionale (§ 2.1.3). Diversamente, all'assenza di uno statuto dell'opposizione, sopperiscono le consuetudini e le convenzioni costituzionali (§ 2.1.2).

Nel Parlamento europeo, come detto, l'opposizione non ha un ruolo perché anzi tutti i gruppi parlamentari sono chiamati a collaborare al buon funzionamento dell'assemblea. Da qui, la ripartizione proporzionale tra i gruppi parlamentari delle cariche di vice-presidente del Parlamento, presidente di commissione nonché dei loro membri. Da qui, anche, le maggioranze qualificate richieste per deliberare. Di fatto, prevale l'accordo di coalizione tra i due maggiori gruppi politici – i popolari (PPE) e i socialdemocratici (S&D) composti rispettivamente da 219 e 191 deputati - sicché "da un punto di vista strettamente aritmetico, l'equilibrio relativo delle forze di sinistra e di destra, cui s'aggiunge la marginalizzazione dei deputati «anti europei», rende irrealistica la costituzione d'una maggioranza di sinistra o di destra capace di mettere in atto efficacemente e in maniera continua i poteri legislativi dell'assemblea" ⁽⁷²⁾. Anzi, di fronte a tale "blocco", l'opposizione, identificata nei gruppi parlamentari ostili all'integrazione europea, anziché valorizzata, viene penalizzata perché considerata un pericolo per l'efficace funzionamento delle procedure parlamentari. Analogamente, un ruolo marginale svolgono i deputati non iscritti a nessuno gruppo, i quali possono esercitare solo alcuni specifici diritti come rivolgere interrogazioni con richiesta di risposta scritta al Presi-

⁷²⁾ O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, 2001, 333.

dente del Consiglio europeo, al Consiglio, alla Commissione o al Vicepresidente della Commissione/Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 130 reg.) o alla Banca centrale europea (art. 131 reg.); oppure fare dichiarazioni di voto (art. 183) ma non più presentare emendamenti in seduta plenaria (artt. 53 e 69 reg.) o chiedere ogniqualvolta il rinvio del testo in commissione (art. 188 reg.).

Al contrario, nei paesi in cui è sancito, il riconoscimento dell'opposizione non si limita alla sua esistenza ma si estende alla definizione del suo ruolo, alla garanzia delle sue funzioni e alla delimitazione delle sue prerogative.

Così in Gran Bretagna, il ruolo dell'opposizione è valorizzato non solo in riferimento a specifiche occasioni (come la campagna elettorale) ma in modo duraturo, sulla base della centralità politica che nel governo inglese riveste la sua *leadership* ai fini del corretto ed efficace funzionamento delle istituzioni democratiche. All'opposizione sono riconosciuti specifici poteri sia nei regolamenti parlamentari che in convenzioni costituzionali. Il *Leader of Her Majesty's Most Loyal Opposition* è il Primo ministro alternativo e, come tale, è a capo del Governo ombra (*Shadow Cabinet*)⁽⁷³⁾, composto in modo pressoché speculare al Governo ufficiale così da potervi puntualmente controbattere, proponendo politiche alternative. Può presentare una mozione di sfiducia al Governo (*motion of no confidence*). Fa parte del *Privy Council*, organo consultivo della Corona i cui membri, tenuti per giuramento alla riservatezza, possono ricevere dal Governo comunicazioni segretate per motivi di interesse pubblico. All'Opposizione di Sua Maestà spetta di diritto la presidenza delle commissioni bilancio e d'inchiesta nonché della commissione parlamentare che vigila sul *Department of National Heritage* che, per conto del Governo, vigila a sua volta sull'emittente pubblica (BBC). Inoltre, in ogni sessione, venti giorni sono dedicati esclusivamente all'opposizione (*oppositions days*) - 17 al leader dell'opposizione ufficiale e tre al secondo maggiore partito di opposizione (§ 14.2 reg. Camera dei Comuni) -, la quale può liberamente decidere su cosa discutere per mettere in difficoltà la politica del governo. Infine, di fatto, l'Opposizione è consultata in ogni fase dei lavori parlamentari.

In Germania, il fatto che l'opposizione svolga una funzione indispensabile per la democrazia parlamentare è una convinzione diffusa, confermata dal Tribunale costituzionale in più decisioni e da molte disposizioni delle Costituzioni dei *Länder*, le quali attribuiscono alle opposizioni espresse garanzie, quali il diritto di agire dentro il parlamento, di ricevere finanziamenti pubblici per lo svolgimento delle loro funzioni⁽⁷⁴⁾ e di ricevere pari trattamento politico. Talora all'opposizione, quale alternativa alla maggioranza di governo, è attribuito il compito specifico di illustrare il proprio programma e di controllare e criticare il governo e l'amministrazione del *Länd*⁽⁷⁵⁾. Piuttosto, a livello federale, l'opposizione beneficia delle norme regolamentari interne ispirate al principio non maggioritario ma di proporzionalità riguardo alla composizione dell'Ufficio di Presidenza dell'Aula e delle commissioni (art. 12 reg.

⁷³⁾ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Lo Shadow Cabinet*, cit.; G. PASQUINO (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Bari, 1990.

⁷⁴⁾ V. *infra*, nota 174.

⁷⁵⁾ V. artt. 23a Cost. Amburgo, 26 Cost. Mecklenburg-Vorpommerb e 12 Cost. Schleswig-Holstein.

Bundestag; per prassi la presidenza della commissione bilancio spetta all'opposizione) ⁽⁷⁶⁾. Inoltre, nella discussione parlamentare, all'intervento del Governo deve seguire un'opinione difforme (art. 28 reg. *Bundestag*), di solito espressa dal rappresentante del maggior partito d'opposizione. Infine, specifici poteri sono attribuiti per Costituzione o regolamento alle minoranze ⁽⁷⁷⁾.

Il ruolo dell'opposizione di critica, controllo e contro-proposta politica non si esaurisce esclusivamente sul piano parlamentare nella misura in cui essa agisce anche al di fuori delle assemblee elettive. Così, a livello extraparlamentare, essa si avvale delle garanzie di libertà e di uguaglianza riconosciute a tutti i partiti nonché delle classiche libertà politiche, come la libertà di riunione, associazione ed espressione (v. § 2.3), tutelate in sede giurisdizionale. Le forze politiche non presenti in Parlamento, infatti, possono sollevare conflitto di attribuzioni per violazioni del loro *status* costituzionale. Di contro, il rischio che tali prerogative dell'opposizioni siano utilizzate per destabilizzare il sistema è evitato tramite la possibile dichiarazione d'incostituzionalità dei "partiti che per i propri obiettivi o per il comportamento dei propri aderenti mirano a pregiudicare o a sovvertire l'ordinamento liberal-democratico, o a mettere in pericolo la stabilità della Repubblica Federale di Germania" (art. 21.2 G.G.) ⁽⁷⁸⁾. A tal fine, il controllo dell'Ufficio federale sulla protezione della Costituzione sull'attività dei parlamentari incontra però limitazioni molto severe.

In Francia, la Costituzione non definisce né il ruolo né i diritti dell'opposizione, limitandosi a fare espresso rinvio ai regolamenti parlamentari (art. 51.1 Cost.). Solo il comma quinto dell'art. 48 Cost. ⁽⁷⁹⁾, eccezionalmente, riserva in modo espresso "un giorno di seduta al mese all'ordine del giorno stabilito da ciascuna assemblea su iniziativa dei gruppi d'opposizione dell'assemblea interessata e dei gruppi minoritari". Ad entrambi tali tipi di gruppo, infatti, tale articolo non fa esplicito riferimento quando riserva "una settimana di sessione su quattro (...) in via prioritaria e secondo l'ordine stabilito da ciascuna assemblea al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche" (quarto comma) e "almeno una seduta a settimana (...) in via prioritaria alle interrogazioni dei membri del Parlamento e alle risposte del Governo" (sesto comma).

Tutte le altre proposte di riforma costituzionale, tese a conferire alle opposizioni maggiori poteri (creazione di commissioni d'inchiesta, poteri di controllo, maggior peso alle interrogazioni al governo), sono state alla fine scartate anche per evitare che, a fronte di tali maggiori poteri, esse potessero essere gravate da maggiori responsabilità. Questo è anche il motivo per cui, sebbene goda di diritti specifici, l'opposizione non viene responsabilizzata o

⁷⁶⁾ L. GIANNITI, *Lo statuto delle opposizioni*, cit., 45 ss.

⁷⁷⁾ V. *infra*, pag. di nota 102.

⁷⁸⁾ In applicazione a tale articolo il partito nazista (*Sozialistische Reichspartei*) e comunista (*Kommunistische Partei Deutschlands*), sono stati dichiarati anticostituzionali dal *Bundesverfassungsgericht* rispettivamente con sentenze del 23 ottobre 1952 n. 1 e del 17 agosto 1956 n. 14. La richiesta d'incostituzionalità del Partito nazionale democratico tedesco (*Nationaldemokratische Partei Deutschland*) avanzata nel 2001 è stata respinta dai giudici costituzionali (18 marzo 2003) perché basata su prove acquisite irregolarmente da agenti dell'ufficio di protezione della costituzione infiltratisi nel partito. Una nuova richiesta è stata formulata dal 2012 ma da allora il Tribunale costituzionale non si è pronunciato.

⁷⁹⁾ V. *supra*, nota 38.

valorizzata in senso costruttivo, per cui nessuna regola o convenzione costituzionale impone la consultazione o la partecipazione delle opposizioni alla assunzione di determinate decisioni politiche.

La suddetta distinzione tra diritti dell'opposizione a seconda che sanciti direttamente in Costituzione o nei regolamenti parlamentari, è importante perché il Consiglio costituzionale, per giurisprudenza costante, tutela solo i primi e non i secondi, ritenuti privi di valore costituzionale (norme parametro) ⁽⁸⁰⁾ (§ 2.1.3), come nel caso della formazione dell'ordine del giorno in violazione dell'art. 48 o di un disegno di legge non rispondente alle condizioni stabilite con legge organica, così come richiesto dall'art. 39.4 Cost.

In Grecia Capo dell'opposizione è il Presidente del maggiore gruppo parlamentare che non partecipa al governo. Come tale, egli gode di talune prerogative, come maggiori tempi d'intervento nelle sessioni parlamentari. I gruppi d'opposizione beneficiano inoltre della disciplina - estremamente dettagliata - sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza prevista dall'art. 6 reg. Camera dei deputati. In base ad essa, infatti, all'opposizione spettano: quattro dei sette vice-presidenti che restano in carica per l'intera legislatura (rispettivamente uno ciascuno al primo, secondo, terzo e quarto gruppo; se non esistono i posti vacanti spettano al primo); uno dei tre questori (al primo gruppo) e due dei sei segretari (al primo e al secondo gruppo d'opposizione), i quali restano in carica solo per la sessione parlamentare in cui sono stati eletti.

Le opposizioni incontrano comunque talune limitazioni all'esercizio dei loro poteri, sia sul piano specificamente parlamentare, sia, più in generale, su quello della loro attività politica così da evitare che i diversi, e talora notevoli, poteri riconosciuti possano provocare rischi per la stabilità del sistema.

In Gran Bretagna, sul piano parlamentare, i notevoli poteri conferiti all'Opposizione, unitamente all'alternanza al potere, fanno sì che i rapporti tra maggioranza e opposizione si svolgano secondo una certa stabilità, senza ricorrere all'ostruzionismo. Sul piano extraparlamentare, la libertà d'espressione e di manifestazione dell'Opposizione incontra il solo limite della tutela dell'ordine pubblico, come definito dal *Public Order Act* del 1986. A tali forme di mobilitazione l'opposizione ricorre solo su problemi di grande importanza come nel 2013 sul voto per i matrimoni omosessuali.

In Germania, sul piano parlamentare non è prevista una discussione quando si tratti di eleggere il Presidente della Repubblica federale e il Cancelliere (da parte del Bundestag) oppure i giudici costituzionali (da parte di una Commissione composta non secondo il principio di proporzionalità ma dai primi dodici membri eletti tra quelli – due ciascuno – proposti da ogni gruppo) ⁽⁸¹⁾; il che può considerarsi una limitazione all'attività dell'opposizione, la quale in tali casi può manifestarsi solo tramite il voto.

Anche in Spagna è la Costituzione che, per prevenire il rischio d'instabilità del sistema politico, limita gli istituti di democrazia diretta. Difatti: a) non è previsto il referendum

⁸⁰⁾ DC 1978-97 del 27 luglio.

⁸¹⁾ V. *infra*, nota 128.

abrogativo su leggi o altre fonti normative; b) è vietata l'iniziativa popolare in materia di revisione costituzionale; c) i referendum consultivi possono essere convocati solo dal Presidente del Governo; d) solo un decimo dei parlamentari può chiedere il referendum per ratificare le riforme ordinarie alla Costituzione. In caso di dichiarazione dello stato d'eccezione (art. 55.1 Cost.), possono essere sospesi taluni diritti di cui si avvale l'opposizione, come il diritto d'espressione e d'informazione (art. 20.1.a) e d) Cost.), di riunione (art. 21 Cost.), di sciopero (art. 28.2 Cost) nonché il divieto di sequestro di pubblicazioni, registrazioni e altri mezzi d'informazione se non per provvedimento giudiziario (art. 20.5 Cost.).

Infine, anche in Francia la riforma costituzionale del 2008, benché come visto abbia attribuito nuovi diritti all'opposizione, di contro, identificandola, ne ha circoscritto l'azione. Così la legge organica 2009-403 del 15 aprile ⁽⁸²⁾, nel garantire specifici tempi d'intervento per i gruppi d'opposizione e minoritari, nel contempo ne limita il possibile uso ostruzionistico, stabilendo tempi certi per l'esame dei testi legislativi nella sessione (art. 18). Non esistono invece regole che limitano l'attività extraparlamentare dell'opposizione.

1.5 *L'identificazione dell'opposizione* – Nei paesi in cui, come detto, l'opposizione è riconosciuta – più o meno estesamente – si pone il problema della sua identificazione.

Nelle istituzioni rappresentative, l'opposizione parlamentare s'identifica all'interno della camera titolare del rapporto fiduciario con il gruppo parlamentare più numeroso che non fa parte del Governo – così è in Grecia per espressa disposizione regolamentare ⁽⁸³⁾ – o è ad esso contrario – così è in Gran Bretagna per convenzione costituzionale ripresa in sede regolamentare ⁽⁸⁴⁾ –. Nei paesi – Francia, Belgio, Spagna, Italia e Germania – in cui manca un'espressa definizione giuridica di opposizione, per la sua identificazione all'interno della camera politica si ricorre a criteri giuridici e/o politici.

Dal punto di vista giuridico-formale, l'identificazione dell'opposizione o delle opposizioni può basarsi sulla posizione manifestata in occasione del voto d'investitura o di fiducia al Governo o al suo Presidente ⁽⁸⁵⁾. Tale criterio identificativo, però, appare insufficiente sia perché vi sono ordinamenti in cui ad inizio legislatura la fiducia è considerata implicita (Gran Bretagna, Francia) ⁽⁸⁶⁾, sia perché, comunque, esso non tiene conto dei possibili mutamenti politici che possono portare un partito che aveva votato la fiducia al governo a votare successivamente contro tutte le sue proposte, passando così all'opposizione; oppure, viceversa,

⁸²⁾ v. *supra*, nota 41.

⁸³⁾ "il Presidente del gruppo parlamentare con la maggiore consistenza numerica che non fa parte del governo è definito Presidente dell'opposizione ed ha diritti speciali che gli vengono riconosciuti dal regolamento parlamentare e dalle disposizioni esistenti" (art. 20 reg. Assemblea)

⁸⁴⁾ V. *supra*, nota 29 e § 1.2

⁸⁵⁾ Sulla distinzione tra maggioranza ed opposizione basata solo sulle modalità con cui viene concessa o revocata la fiducia v. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 274.

⁸⁶⁾ Così anche nei nostri consigli regionali, dopo che la Corte costituzionale ha precisato che "nel caso che venga scelto (...) il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio" (sentenza n. 379/2004, 9° cons. dir.); v. D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quaderni regionali*, 2006, n. 1, 88 ss.

ad approvarne in seguito l'operato, pur non avendo inizialmente votato la fiducia, entrando così a far parte della maggioranza. Lo stesso può dirsi per i singoli parlamentari.

L'opposizione è, dunque, una categoria politica che comprende sia i gruppi che i singoli parlamentari che non votano la fiducia o che durante la legislatura, con il loro comportamento politico, l'abbiano di fatto ritirata, senza che necessariamente ciò si traduca in una votazione fiduciaria contraria (mozione di fiducia, di sfiducia o questione di fiducia che sia). Ciò che conta, quindi, ai fini dell'identificazione dell'opposizione è la decisa e duratura ostilità alle politiche del governo (⁸⁷), il che è, per la giurisprudenza tedesca, il presupposto necessario perché ai gruppi d'opposizione siano attribuite maggiori quote di finanziamento rispetto agli altri gruppi (⁸⁸). Ciò vale anche per le assemblee elettive regionali (Germania, Spagna) e locali con la conseguenza che chi è all'opposizione a livello nazionale può essere altrove maggioranza, e viceversa. Tale criterio empirico, però, può porre il problema di quali votazioni e quali testi prendere a tal fine in considerazione e di come, in tal caso, considerare gli astenuti.

Può accadere che l'opposizione, in minoranza nella camera politica, si avvalga del suo essere maggioranza nella seconda camera. Ciò può verificarsi sia nei sistemi federali, quando tale camera è composta dai rappresentanti degli Stati federati nella maggioranza dei quali l'opposizione prevale sulla maggioranza (v. *Bundesrat* tedesco), sia nei sistemi in cui la seconda camera è politica, a causa ad esempio di una differente modalità elettiva (v. *Senado* spagnolo o *Sénat* francese, dove dal 2014 i socialisti, in maggioranza nell'Assemblea nazionale, sono in minoranze per cui si sono dichiarati gruppo d'opposizione)). Per questo si distingue tra opposizione parlamentare, svolta *nella* camera politica, ed opposizione di governo, esercitata *dalle* camere alte quando controllate da forze politiche contrarie alla maggioranza di governo.

La conseguenza è che, nei paesi a bicameralismo non paritario, la maggioranza è costretta a riapprovare i testi bocciati dalla camera alta (magari a maggioranza assoluta, come in Spagna). Nei paesi di bicameralismo paritario, se l'opposizione è in maggioranza al Senato, il rischio è invece la paralisi del sistema. Così è in Belgio dove, nonostante il Governo debba avere la fiducia solo della Camera dei rappresentanti (art. 96 Cost.), il consenso del Senato è necessario per approvare talune leggi federali bicamerali (⁸⁹) e le modifiche costituzionali (art. 195 Cost.). Così è oggi nel Senato italiano, dove, anche perché eletto in modo diverso (i premi elettorali sono "a base regionale") e da un diverso corpo elettorale rispetto a quello della Camera dei deputati (per votare occorrono 25 anni anziché 18), la composizione politica è talora sensibilmente diversa rispetto alla Camera dei deputati, fino al punto che in ben 4 delle ultime 6 elezioni si sono registrate maggioranze diverse (nel 1994, 2006 e

⁸⁷) Sulla distinzione tra maggioranza ed opposizione basata sulle differenziazioni di ruolo e di funzioni che permane stabile nel tempo anche dopo il voto di fiducia v. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 222; M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVII, Milano 1968, 406.

⁸⁸) V. *infra*, nota 174.

⁸⁹) La citata VI Riforma in tal senso ha modificato gli artt. 74, 75, 76, 77, 78 e 82 e ha abrogato gli artt. 79, 80 e 81 Cost.

2013 la coalizione in maggioranza alla Camera non lo era al Senato; viceversa nel 1996). Se il disegno di riforma costituzionale, oggi sottoposto a referendum, fosse approvato, il Senato non sarebbe più chiamato a votare la fiducia al Governo (art. 94.1 Cost.) e lo stesso concorso paritario delle due camere, e con esso il potere di veto dell'opposizione eventualmente in maggioranza al Senato, sarebbe limitato alle sole materie indicate nel novellato primo comma dell'art. 70 (leggi costituzionali e di revisione costituzionale; tutela minoranze linguistiche; referendum; ordinamento, legge elettorale, organi e funzioni enti locali; Trattati, normativa e politiche U.E., status senatori; legge elettorale Senato; materie regionali) ⁽⁹⁰⁾.

Una considerazione a parte merita il Belgio, in cui l'opposizione va intesa non solo in chiave politica ma linguistica. Difatti, i gruppi parlamentari si distinguono innanzi tutto in base all'appartenenza linguistica e poi in base all'appartenenza politica. Poiché i membri eletti nella comunità fiamminga sono più numerosi di quelli francesi, i gruppi francofoni minoritari hanno diritto ad una protezione minima, quale il voto per gruppo linguistico, previsto dall'art. 4.3 Cost. per modificare i confini delle quattro regioni linguistiche, oppure il deferimento al Consiglio dei ministri, organo linguisticamente paritario, dei progetti di legge che una comunità linguistica ritiene possano "portare grave danno alle relazioni tra le Comunità" (art. 54 Cost.); tale potere è spesso utilizzato come strumento non di dialogo ma d'ostruzionismo.

Poiché, come detto, l'opposizione sul piano parlamentare s'identifica con il gruppo o i gruppi politici contrari all'azione del governo si pone il problema del rapporto tra partiti politici, gruppi parlamentari e opposizione.

Difatti, sul piano dell'effettività politica i gruppi parlamentari sono, come si suol dire, la proiezione naturale dei partiti in Parlamento, i quali si costituiscono in gruppo qualora in possesso dei requisiti numerici o, in deroga, politico-elettorali di volta in volta previsti dal regolamento ⁽⁹¹⁾; è ovvio, quindi, che i gruppi parlamentari d'opposizione corrispondano ai partiti d'opposizione.

Da un punto di vista giuridico, però, gli eletti sono liberi di aderire e lasciare il gruppo parlamentare costituito dal partito nelle cui liste sono stati eletti (v. ad esempio la distinzione, nella Costituzione tedesca, tra il diritto dei partiti ex art. 21 e i diritti degli eletti ex art. 38.1). Analogamente, in Francia si privilegia la libertà del parlamentare di aderire al gruppo parlamentare a lui più affine. Ciò non toglie che in Gran Bretagna, Spagna e in Grecia si favorisca la corrispondenza tra partiti e gruppi parlamentari, partendo dai primi per arrivare ai secondi.

Così il regolamento dell'*House of Commons* inglese fa espresso e diretto riferimento non ai gruppi ma ai partiti, per cui il gruppo s'identifica con il partito, e viceversa; di conse-

⁹⁰⁾ Cfr. S. CECCANTI, *Riforma istituzionale: l'intreccio ineludibile tra tecnica e politica e i criteri di giudizio*, in *federalismi.it*, n. 6/2015, 25 marzo 2015.

⁹¹⁾ Per la Spagna v. artt. 23 reg. *Congreso* e 27 reg. *Senado*. Per la Grecia v. art. 15 reg. Camera dei deputati. In Francia, per favorire la costituzione dei gruppi parlamentari, e quindi evitare i c.d. parlamentari "non iscritti", si è progressivamente diminuito il quorum richiesto (quindici deputati ex art. 19 reg. *Assemblée nationale* contro i venti richiesti fino alla risoluzione del 27 maggio 2009 ed ai trenta fino al 1988, allora diminuiti a venti per permettere al Partito comunista francese di costituirsi in gruppo; dieci senatori ex art. 5 reg. *Senato* contro i quindici richiesti fino al 2001; limite quest'ultimo che solo "in questa misura" il Consiglio costituzionale ha ritenuto "non contrario a Costituzione" (2011-643 DC). Inoltre in Francia è consentita la costituzione di gruppi per mera "affinità politica", anche quindi da parte di parlamentari di più partiti.

guenza, l'opposizione interna al partito ⁽⁹²⁾ agisce nel gruppo, o per la conquista della *leadership* o su determinati temi, come oggi accade nei conservatori in relazione all'uscita della Gran Bretagna dall'U.E..

Considerazioni simili, *mutatis mutandis*, possono farsi per il Parlamento europeo, dove sono i gruppi parlamentari all'origine dei "partiti politici a livello europeo" (art. 10.4 TUE), e non viceversa, partecipando peraltro al loro finanziamento ⁽⁹³⁾. Va però precisato che, poiché per costituire un gruppo sono richieste condizioni abbastanza selettive (venticinque deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri, cioè al momento sette: art. 32 reg.), non vi è perfetta corrispondenza tra i (sette) gruppi parlamentari e i (tredici) partiti politici su scala europea, con la conseguenza che determinati gruppi accolgono deputati provenienti da diversi partiti in base ad una blanda affinità politica. La presentazione da parte di taluni partiti politici europei di propri candidati alla presidenza della Commissione potrebbe però essere un primo significativo segnale verso una maggiore loro strutturazione in tale dimensione.

In Spagna - dove le forze politiche hanno sottoscritto un patto antitransfughismo ⁽⁹⁴⁾ - "in nessun caso possono costituire un gruppo parlamentare separato i deputati che appartengano ad uno stesso partito. Né possono formare un gruppo parlamentare separato i deputati che, al momento delle elezioni, appartenevano a formazioni politiche che non si sono presentate dinanzi all'elettorato" (art. 23.2 reg. Congresso). Analogamente "i senatori che hanno concorso alle elezioni facendo parte di uno stesso partito, federazione, coalizione o raggruppamento non possono formare più di un gruppo parlamentare" (art. 27.3 reg. *Senado*).

In Grecia "i parlamentari sono considerati appartenenti al gruppo parlamentare del partito per cui sono stati eletti, tranne che abbiano sottoscritto una diversa opzione" (art. 16.1 reg. Parlamento).

Tale corrispondenza tra eletti nel partito e membri del corrispondente gruppo parlamentare resta comunque tendenziale in forza del divieto di mandato imperativo (artt. 38.1 G.G. Germania, 51.2 Cost. Grecia, 67.2 Cost. Spagna) che consente al parlamentare di sce-

⁹²⁾ Cfr. F. ROSA, *La ritirata del soldato Cameron di fronte ai Comuni: l'importanza di essere backbenchers*, in *Quad. cost.*, n. 4/2013, 986 ss., la quale, prendendo spunto dalla sconfitta subita da Cameron sull'intervento in Siria, nota, tra l'altro, come essa dimostri una realtà ben più dinamica e problematica rispetto alle classiche generalizzazioni sul parlamentarismo britannico, basate sulla supremazia del Governo come comitato direttivo di una maggioranza parlamentare coesa e disciplinata. Sul fondamentale ruolo svolto dall'opposizione all'interno del partito del *Premier* ai fini del controllo della coerenza dell'attività governativa rispetto al programma elettorale v. A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna...*, in *rivistaaic.it*, 7 febbraio 2005.

Nella trascorsa legislatura, all'opposizione *nel* partito di maggioranza si è aggiunta l'opposizione *nel* governo, a causa dei dissidi insorti all'interno dell'inedita coalizione tra conservatori e liberali.

⁹³⁾ Per le molteplici condizioni per ottenere lo statuto di partito politico europeo ed il correlato finanziamento v. art. 3 Reg. (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003.

⁹⁴⁾ V. l' "*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfugismo en las corporaciones locales*" sottoscritto il 7 luglio 1998 tra il Ministro delle Pubbliche Amministrazioni, in nome del Governo, ed i rappresentanti dei principali partiti politici spagnoli (v. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005), modificato il 26 settembre 2000 e il 23 maggio 2006 (v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo*, Milano, 2008, 292 ss.).

gliere liberamente a quale gruppo aderire e, in seguito, d'abbandonarlo senza per questo perdere il seggio

I parlamentari che non vogliono o non possono far parte di un gruppo parlamentare o entrano a far parte del gruppo misto (all'interno di cui in Italia e Spagna possono costituire componenti politiche) oppure assumono la qualifica di "parlamentari non iscritti" indipendenti (artt. 15.5 reg. Camera dei deputati greca; 19.6 reg. Assemblea e 6.4 Senato francese; 31 reg. Parlamento Navarra; *House of Commons* inglese). Ai fini della funzione dell'opposizione, essi svolgono un ruolo totalmente marginale o, addirittura, come in Gran Bretagna, vi sono esclusi perché non appartengono al suo gruppo.

Sul piano extraparlamentare, le opposizioni non sono riconosciute, benché proposte in tal senso siano state formulate ai fini della loro presenza negli organi non parlamentari, nelle cerimonie pubbliche, civili e militari e nei dibattiti radiotelevisivi⁹⁵). Ciò non toglie che esse abbiano avuto (v. le proteste studentesche in Germania, Francia e Italia degli anni Sessanta) ed hanno tuttora una certa importanza, come dimostrano le manifestazioni di piazza verificatesi in Spagna nel 2014 che, grazie alla visibilità mediatica dei loro *leader*, hanno portato alla nascita di due movimenti di protesta extraparlamentari – *Podemos* e *Ciudadanos* – i quali hanno ottenuto un buon risultato alle elezioni europee del 22-25 maggio 2014 (rispettivamente l'8 ed il 3,2%).

1.5.1 *Come si appartiene e si fuoriesce dall'opposizione* - In molti paesi (Germania, Grecia, Belgio, ma anche nell'Unione europea) manca una registrazione formale (tramite registri, liste o documenti) per appartenere o abbandonare l'opposizione. Si fa parte dell'opposizione perché nei fatti, come singoli o membri di un gruppo parlamentare, si fa opposizione alle politiche del governo, contrastandola e proponendosi come sua alternativa politica, e quindi non solo e non tanto perché non si è votato per il capo dell'esecutivo o per la fiducia. Tale qualifica politica non viene meno quando, eccezionalmente, i gruppi d'opposizione o singoli suoi parlamentari votano a favore di determinati provvedimenti governativi (in Spagna accade così per i trattati internazionali e le leggi organiche, quest'ultime da approvare a maggioranza assoluta ex art. 81.2 Cost.).

Analogamente, l'eletto, in forza della libertà di mandato, può sempre, senza alcuna formalità, decidere di abbandonare il gruppo d'opposizione per passare ad altro gruppo (se accettato) oppure al gruppo misto (oppure, dove non esiste, acquisire la qualifica di parlamentare "non iscritto"). Analogamente l'eletto, se non rispetta la disciplina del gruppo o del partito d'opposizione, può essere espulso, senza alcun termine o preavviso. In entrambi i casi (v. art. 21 reg. Assemblea nazionale francese) si tratta d'ipotesi eccezionali, giacché di solito la disciplina di partito è fedelmente rispettata (in Gran Bretagna il sistema uninominale scoraggia il frazionismo parlamentare) dato che il parlamentare espulso, anche se non perde il seggio, vede la propria carriera politica compromessa.

⁹⁵) A tal fine, in Francia il Comitato Balladur aveva proposto di aggiungere all'articolo 4 Cost. un terzo comma in base a cui "diritti particolari possono essere riconosciuti per legge ai partiti e ai gruppi politici che non hanno dichiarato di sostenere il Governo".

Gli unici due paesi in cui l'iscrizione all'opposizione è formalizzata sono la Francia e la Gran Bretagna.

In Francia, in mancanza di un voto fiduciario sia all'Assemblea nazionale, dove la fiducia è implicita, sia al Senato, che non detiene il rapporto fiduciario, si è posto il problema dell'identificazione dei gruppi parlamentari di opposizione e di minoranza ai fini dell'attribuzione dei "diritti specifici" loro riconosciuti dall'art. 51-1 Cost. A tal fine, i componenti dei gruppi parlamentari che vogliono appartenere all'opposizione devono in tal senso sottoscrivere all'atto della loro costituzione un'apposita dichiarazione ad inizio legislatura e ad apertura di ogni sessione annuale (art. 19, commi 2 e 5, reg. Assemblea nazionale)⁽⁹⁶⁾. Tale dichiarazione "può essere indicata o, eventualmente, ritirata in ogni momento", va pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale (art. 19.3 reg. Assemblea nazionale) e non è soggetta ad alcun controllo, altrimenti lesivo della libertà dei partiti politici sancita dall'art. 4 Cost. (così il Consiglio costituzionale che ha censurato l'originario controllo della Presidenza)⁽⁹⁷⁾. Nulla, pertanto, in teoria impedisce che più gruppi si dichiarino d'opposizione ma, di fatto, dal 2008 è sempre stato solo uno – il secondo più numeroso – a dichiararsi tale. Tutti gli altri gruppi, eccettuato quello composto dal maggior numero di membri e quelli dichiaratisi d'opposizione, per deduzione sono considerati gruppi minoritari (art. 19.4 reg. Assemblea nazionale). Di fatto sono minoritari i gruppi di maggioranza meno numerosi e quelli che non sono né all'opposizione né alla maggioranza.

Al Senato, invece, il sistema è totalmente dichiarativo poiché i gruppi (tranne quello di maggioranza individuato in via deduttiva nel gruppo più numeroso non dichiaratosi d'opposizione) devono dichiarare al Presidente se d'opposizione o minoritari. Pertanto, vi possono essere più gruppi d'opposizione, gruppi minoritari e – quarto *genus* – gruppi che non appartengono né alla maggioranza, né all'opposizione, né alla minoranza.

In Gran Bretagna per iscriversi ad un partito d'opposizione bisogna sottostare alle regole da esso previste (esame della domanda da parte di organi appositi, pagamento dei contributi). Invece, per consuetudine parlamentare, per essere considerato iscritto al gruppo parlamentare d'opposizione, il deputato deve ricevere il documento inviato ogni settimana dal capogruppo che riporta le direttive di voto più o meno vincolanti. È quindi il comportamento politico, ripetuto e non specifico, a determinare nel tempo l'appartenenza all'Opposizione di Sua Maestà.

⁹⁶⁾ Tale sistema dichiarativo è stato preferito agli altri proposti durante la discussione della riforma costituzionale del 2008, come il criterio basato sul voto di fiducia al Governo (art. 49.1 Cost.), giacché non previsto e comunque riguardante solo l'Assemblea nazionale e non il Senato; oppure il criterio basato sulla ostilità alle politiche del governo, poiché, come detto, si porrebbe il problema di quali votazioni e quali testi prendere in considerazione e di come, in tal caso, considerare gli astenuti.

⁹⁷⁾ Nessun controllo, invece, implica l'obbligo, introdotto il 17 settembre 2014 a carico dei gruppi parlamentari (art. 20 reg. Assemblea nazionale) di dotarsi di uno statuto così da riconoscere loro personalità giuridica (v. Consiglio costituzionale, 2014-702 DC del 16 ottobre).

II. I DIRITTI DELL'OPPOSIZIONE

2.1 *La natura della garanzia dei diritti dell'opposizione politica* – La questione dei diritti dell'opposizione s'incrocia inevitabilmente con quella, più ampia, del ruolo del Parlamento nelle moderne democrazie. Tema che, ovviamente, va ben oltre i confini di questo lavoro. Certamente il Parlamento non è più (se mai lo è stato) il luogo in cui gli eletti discutono delle questioni di pubblico interesse per pervenire all'approvazione della proposta migliore per il "bene comune" in ragione della razionalità e qualità degli argomenti sostenuti. Tra tale modello classico del parlamentarismo deliberativo e la realtà effettiva del funzionamento delle moderne assemblee legislative vi è una differenza abissale perché non si tiene conto del fatto che il Parlamento non è autonomo né dal Governo, né dalla pluralità degli interessi degli elettori, mediati e rappresentati dai diversi partiti. La stessa disciplina di partito trasforma il dibattito parlamentare in una messa in scena delle loro diverse posizioni. Come ricorda Max Weber, "oggi giorno i discorsi pronunziati da un deputato non sono la manifestazione di convinzioni personali, e tanto meno il tentativo di convincere gli avversari di contrario avviso. Sono innanzi tutto dichiarazioni ufficiali del partito che si rivolgono al paese "dall'alto della finestra" ⁽⁹⁸⁾.

In questo contesto, la previsione di uno statuto specifico dell'opposizione indica una diversa attitudine della dialettica parlamentare e un diverso modo di concepire le Assemblee rappresentative, in cui il confronto tra i diversi schieramenti contrapposti è finalizzato a rendere pubbliche le scelte della maggioranza e quelle delle opposizioni, sicché il ruolo del Parlamento è di registrare e amplificare questa dinamica. Le regole che garantiscono i diritti dell'opposizione, quindi, servono a permetterle non di dialogare con la maggioranza alla ricerca di una soluzione condivisa ma, al contrario, di rappresentare al meglio le loro argomentazioni contrarie così da fare in modo che in Parlamento si riproduca la discussione politica che si svolge nella società e, al contempo, si diffondano informazioni che alimentino e rendano più consapevole e ragionato il dibattito pubblico. L'opposizione, inoltre, costringe la maggioranza e il governo a dover dare pubblica giustificazione delle proprie decisioni, assumendosene così la piena responsabilità dinanzi all'elettorato. I diritti dell'opposizione – il voto proporzionale per le cariche interne, i poteri ispettivi e di controllo, la pubblicità delle sedute, le seconde letture (e in Belgio la richiesta di parere alla sezione legislativa del Consiglio di Stato) - quindi, sono funzionali affinché nel Parlamento, più che il dialogo, sia assicurata "la presenza di argomenti contrari, opponendoli esplicitamente gli uni agli altri" allo scopo di assicurare una "forma di discussione che contribuisca alla formazione ragionata dell'opinione pubblica" ⁽⁹⁹⁾.

Sotto questo profilo, risalta la situazione particolare del Belgio, dove l'istituzionalizzazione del pluralismo linguistico e la divisione linguistica dei partiti federali impedisce che il Parlamento sia luogo in cui il dibattito politico assuma una dimensione federa-

⁹⁸⁾ M. WEBER, *La burocrazia e i capi politici*, in *Parlamento e Governo e altri scritti politici*, a cura di L. Marino, Torino, 1982.

⁹⁹⁾ B. MANIN, *Délibération et discussion*, in *Swiss Political Science Review*, 2004, vol. 10, 190.

le. Le scelte politiche, infatti, sono discusse non a livello centrale ma nelle assemblee linguistiche e territoriali.

2.1.1 Le garanzie indirette tratte dalla disciplina regolamentare e legislativa sulle minoranze e i singoli eletti - Nei paesi in cui manca uno statuto dell'opposizione a livello normativo (Costituzione, regolamenti parlamentari, leggi), consuetudinario, convenzionale e giurisprudenziale, essa si avvale dei diritti conferiti dai regolamenti parlamentari alle minoranze e ai singoli parlamentari, i quali, ovviamente, in mano all'opposizione, acquistano un significato particolare.

Così è in Grecia, anche dopo la revisione del regolamento dell'Assemblea del 2008 che ha in parte abbandonato l'impostazione proporzionalistica per una più spiccatamente maggioritaria.

Lo stesso si può dire per il Belgio, dove però l'opposizione beneficia di determinate regole stabilite dalle leggi federali a tutela delle minoranze politiche, in applicazione del principio d'eguaglianza e di non discriminazione (artt. 10, 11, 11 bis e 131 Cost.), come la legge sul Patto culturale e sulla procedura d'allarme a tutela delle minoranze ideologiche e filosofiche (intese come tendenze politiche). L'opposizione può richiedere l'istituzione di commissioni d'inchiesta (a livello federale o federato) e il parere preventivo dell'apposita sezione legislativa del Consiglio di Stato su un disegno di legge. La rappresentanza delle minoranze politiche è garantita in una serie di organismi pubblici e nei consigli di amministrazione degli enti para comunali.

Stesso discorso vale per il Parlamento europeo dove, in mancanza di uno statuto dell'opposizione, quest'ultima si avvale delle disposizioni generali riguardanti lo *status* dei parlamentari europei: il Protocollo del 1965 sui privilegi e sulle immunità (attuale Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea allegato ai trattati) e l'Atto 76/787 del 20 settembre 1976 sullo Statuto dei deputati europei, come modificato il 28 settembre 2005. Tali atti sanciscono: il diritto d'organizzarsi in gruppi politici (art. 8.1 Statuto); il divieto di restrizioni "di ordine amministrativo o di altro genere (...) alla libertà di movimento dei membri del Parlamento europeo che si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano" (art. 7 Protocollo n. 7); il diritto a non "essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 8); il diritto di beneficiare "per la durata delle sessioni del Parlamento europeo (...): a) sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese, b) sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario (...). L'immunità non può essere invocata in caso di flagranza di reato e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri" (art. 9).

A ciò va aggiunto il riconoscimento dei partiti politici europei da parte degli articoli 10.4 TUE ("I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione") e 12.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione"), che al precedente primo comma prevede in

generale la libertà di riunione e di associazione (“Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi”). In tali disposizioni però, non si fa riferimento al pluralismo politico, né, tantomeno (ovviamente) ai partiti d’opposizione. Infine, l’articolo 224 TFUE stabilisce che “il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all’articolo 10, paragrafo 4 del trattato sull’Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento”. Tale nuovo regolamento sullo statuto e il finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee, che conferisce a tali partiti personalità giuridica europea, è stato approvato il 22 ottobre 2014 e si applicherà dal 1° gennaio 2017.

Di recente, però, i diritti dei singoli parlamentari europei e delle minoranze sono stati gradualmente ridotti per il timore che il loro utilizzo ostruzionistico da parte delle forze politiche contrarie all’integrazione europea avesse potuto compromettere il buon funzionamento e lo stesso ruolo del Parlamento europeo. Difatti, secondo l’art. 294.7.a) TFUE, “se, entro un termine di tre mesi (...), il Parlamento europeo [non si sia pronunciato sulla] posizione del Consiglio in prima lettura (...), l’atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio”. Ciò per evitare, quindi, che l’ostruzionismo impedisca al Parlamento europeo l’esercizio delle sue prerogative, estromettendolo dalla procedura di decisione. Pertanto, sulla democrazia *nel* Parlamento europeo, tesa ad ampliare il confronto tra le forze politiche, prevale la democrazia *tramite* il Parlamento europeo, tesa a razionalizzarne l’attività per accrescerne il potere nella *governance* europea. Da qui, le limitazioni dei diritti concessi a titolo individuale ai singoli parlamentari (a partire dai tempi d’intervento) a vantaggio dei gruppi politici o di minoranze qualificate (almeno quaranta deputati). Oggi le minoranze, incluse quelle d’opposizione, sono protette in vario modo: la composizione il più possibile proporzionale delle commissioni rispetto all’Aula⁽¹⁰⁰⁾; la possibilità per ogni gruppo politico di nominare relatori ombra quando una commissione deve presentare un rapporto⁽¹⁰¹⁾; la suddivisione dei presidenti delle varie commissioni in base alla consistenza numerica dei vari gruppi.

In Germania, riguardo alle garanzie e ai diritti di cui dispone l’opposizione sul piano innanzi tutto extraparlamentare, vengono in evidenza le libertà politiche sancite in Costituzione: la libertà di comunicazione, d’espressione, di riunione, d’associazione e d’istituzione di partiti politici (art. 21.1.II periodo).

¹⁰⁰⁾ “La composizione delle commissioni riflette per quanto possibile la composizione del Parlamento” (art. 199.1 reg. Parlamento europeo)

¹⁰¹⁾ “I gruppi politici possono nominare [...] un relatore ombra per seguire i progressi della relazione in questione e trovare compromessi in seno alla commissione, a nome del gruppo. I loro nominativi sono comunicati al presidente della commissione. La commissione, su proposta dei coordinatori, può in particolare decidere di coinvolgere i relatori ombra nella ricerca di un accordo con il Consiglio nelle procedure legislative ordinarie” (art. 205.4 reg. Parlamento europeo).

Sul piano parlamentare sono sancite a livello costituzionale: la libertà di mandato dei deputati del del *Bundestag* (art. 38.1.II) ed il diritto del *Bundestag* e delle sue commissioni di “richiedere la presenza di qualsiasi membro del Governo federale” (art. 43.1).

Un terzo dei membri del *Bundestag* ha diritto di chiedere la sua convocazione anticipata (art. 39.3) o il controllo di costituzionalità del diritto federale o di un *Länd* (artt. 93.1.2 G.G. e 76 legge sul Tribunale costituzionale federale). Inoltre, basta superare tale quorum per opporsi alla seduta segreta (art. 42.1 G.G.), alla procedura d’urgenza (art. 81 reg. *Bundestag*) a deroghe regolamentari (art. 126 reg. *Bundestag*) e a modifiche costituzionali (art. 79.2 G.G.).

Un quarto dei parlamentari ha diritto di: chiedere l’istituzione di una commissione d’inchiesta (art. 44.1 G.G.)⁽¹⁰²⁾; presentare una mozione di sfiducia costruttiva (artt. 67.1; v. anche art. 97 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* (GOBT)); ricorrere al Tribunale costituzionale federale (art. 93.1.II)⁽¹⁰³⁾; obbligare il *Bundestag* a ricorrere alla Corte di giustizia europea per violazione del principio di sussidiarietà a causa di un atto legislativo dell’Unione europea (art. 23.1a).

Un ventesimo dei membri del *Bundestag* (lo stesso 5% richiesto per formare un gruppo parlamentare) ha diritto di porre al Governo interpellanze (“grandi questioni”) sulla cui risposta chiedere l’apertura di una discussione (art. 101 reg. *Bundestag*) oppure un’interrogazione a risposta scritta (“piccola questione”: art. 104 reg. *Bundestag*)⁽¹⁰⁴⁾. Infine, ogni gruppo o singolo parlamentare può ricorrere al Tribunale costituzionale a difesa delle proprie prerogative contro le decisioni del *Bundestag* (art. 93.1.1 G.G.).

A seguito dei risultati elettorali del 2013, che hanno dato luogo nuovamente ad un governo di Grande Coalizione tra CDU/CSU e SPD che può contare sulla maggioranza dell’80% del *Bundestag*, nell’attuale XVIII legislatura le forze politiche d’opposizione non sono in numero tale da poter esercitare i diritti che, come detto, richiedono almeno un quarto dei parlamentari. Per evitare tale penalizzazione, il *Bundestag* ha introdotto nel proprio regolamento il nuovo art. 126a in forza del quale per tutta la durata della Grande Coalizione la maggior parte dei diritti che normalmente richiedono un quarto dei parlamentari possono essere attivati da 120 eletti (poco meno di un quinto del totale) o da tutti i parlamentari appartenenti all’opposizione presenti in commissione. Ciò a riprova della straordinaria importanza attribuita alla funzione dell’opposizione nella vita politica e costituzionale tedesca. Infine, i parlamentari godono delle prerogative dell’insindacabilità e dell’immunità penale (art. 46 G.G.) e hanno diritto di rifiutarsi di testimoniare su persone che si siano con loro confidate

¹⁰²⁾ Anche se le commissioni d’inchiesta possono essere controllate dalla maggioranza parlamentare, perché composte in modo proporzionale e decidono a maggioranza, le minoranze conservano taluni poteri procedurali, come per esempio la richiesta di documenti al governo. Per tali dettagli v. la legge sulle commissioni d’inchiesta (*Gesetz über Parlamentarische Untersuchungsausschüsse* (PUAG)) approvata nel 2001.

¹⁰³⁾ Era un terzo prima della riforma del 2009, seguita alla fine della Grande coalizione tra CDU/CSU e SPD.

¹⁰⁴⁾ Cfr. M. CARDUCCI, *Il modello tedesco dei controlli parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1992, 3880 ss.; L. GIANNITI, *Lo statuto delle opposizioni*, cit., 51 s. il quale nota come in Germania gli strumenti di controllo si sono sviluppati come competenza tutta parlamentare, senza subire quella commistione con il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo invece presente in Italia.

(art. 47 G.G.). Hanno diritto di essere trattati in modo eguale (art. 50 legge sui partiti, *Parteiengesetz*) e sono loro garantite risorse finanziarie (art. 50 *AbgG*). Quasi tutte le commissioni sono composte in base al principio di proporzionalità ⁽¹⁰⁵⁾.

Infine, anche in Italia, in assenza di uno statuto dell'opposizione per le ragioni espresse nella prima parte, le opposizioni beneficiano dei diritti attribuiti alle minoranze, utilizzati fino agli anni '90 in chiave interdittiva e di codecisione politica, per condizionare l'operato della maggioranza, nel quadro di un assetto parlamentare consociativo, a debole razionalizzazione (bicameralismo perfetto, scarsa disciplina del rapporto fiduciario, assenza di poteri del Presidente del Consiglio, assenza di prerogative del Governo in Parlamento). Il passaggio ad una democrazia parlamentare tendenzialmente maggioritaria, innescato dalle riforme elettorali del 1993, non ha trovato compimento, specie per quanto riguarda l'elaborazione di un vero e proprio statuto dell'opposizione, né a livello costituzionale, né a livello regolamentare (eccezion fatta per le talune limitate riforme introdotte nel 1997-1999, soprattutto alla Camera dei deputati).

I motivi di tale mancato riconoscimento vanno ricercati non solo, com'è ovvio, nelle resistenze provenienti da una maggioranza timorosa di vedere in tal modo imbrigliato il proprio potere politico, ma anche in un certo disinteresse, se non vera e propria sfiducia, dell'opposizione verso l'efficacia politica di simili strumenti, preferendo piuttosto essa utilizzare gli spazi regolamentari di cui dispone in chiave non alternativa ma interdittiva. Inoltre, riprendendo in certo senso quanto sostenuto dal Consiglio costituzionale francese (2006-537 DC), è prevalsa nelle forze politiche la convinzione che lo statuto e, ancor prima, la stessa nozione di opposizione dovessero essere primariamente riconosciute a livello costituzionale, e poi nei regolamenti parlamentari, tassello finale quindi di una più complessiva riforma istituzionale che doveva innanzi tutto interessare prima la Costituzione e poi la legge elettorale. I progetti di riforma istituzionali, però, si sono finora sempre arenati.

La riforma costituzionale soggetta ad approvazione referendaria, anche stavolta sull'esempio dell'art. 51-1 Cost. francese, si limita a disporre che "i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari" e, specificamente, che "il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni" (nuovo art. 64.2 Cost.). La definizione dello statuto dell'opposizione – a cominciare dalla precisazione dei criteri per individuare i deputati che ne fanno parte – è, quindi, interamente affidata alla successiva riforma del regolamento della Camera. Il che pare frutto di un'eccessiva timidezza del legislatore costituzionale, il quale, rispetto alle precedenti proposte di riforma ⁽¹⁰⁶⁾, ha rinunciato a fissare

¹⁰⁵) Fanno eccezione la commissione prevista dall'art. 12 legge sul Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) e l'art. 45d G.G. sulla commissione parlamentare sui servizi segreti, eletti a maggioranza (v. BVerfGE 70, 324 (359, 363f), anche se di fatto anche i membri dell'opposizione partecipano ai suoi lavori.

¹⁰⁶) Il d.d.l. cost. n. 1403 *Revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo*, presentato da sen. Speroni il 21 febbraio 1995 a conclusione dei lavori del Comitato da lui presieduto di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, istituito con decreto del Presidente del Consiglio Berlusconi il 14 luglio 1994, prevedeva che, il Capo dell'Opposizione, eletto e revocato da tutti i deputati che per appello nominale aveva votato contro il programma di governo (art. 25), rappresentava "l'Opposizione costituzionale, come potenziale alternativa di governo, sia nella Camera dei deputati sia nei rapporti con gli altri organi costituzionali". Egli

direttamente in Costituzione alcune prerogative sia parlamentari che extraparlamentari, eccezion fatta per il ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali, attuali e future (artt. 73.2 Cost. novellato e 39.11 d.d.l. cost.).

Inoltre, la nozione politica di opposizione è declinata al plurale giacché l'attuale frammentazione dei gruppi d'opposizione consiglia di livellarne lo *status* anziché privilegiare quella maggiore come nei Parlamenti anglosassoni. Tale nozione sarebbe riservata alla sola Camera dei deputati, quale unica "titolare del rapporto di fiducia con il Governo". Il Senato, pertanto, chiamato a rappresentare "le istituzioni territoriali" (v. nuovo art. 55 Cost.), si suddividerebbe, secondo un criterio numerico, tra maggioranza e minoranze, identificando queste ultime, per sottrazione, in tutti i gruppi politici diversi dalla maggioranza della Camera o costituiti su base territoriale, vista la peculiarità di tale Assemblea. Anche il regolamento della Camera è, come detto, chiamato a garantire i diritti delle minoranze, le quali, in un contesto fiduciario caratterizzato come detto dalla divisione tra maggioranza ed opposizione, andrebbero piuttosto identificate in quei gruppi parlamentari che a priori non intendono collocarsi né in maggioranza né all'opposizione.

Pur con i limiti sopra evidenziati, dal progetto di riforma costituzionale emergono comunque alcuni interessanti principi che tendono a superare nella cultura politica italiana le forti resistenze a distinguere ruoli e funzioni dei gruppi a seconda della loro collocazione rispetto al rapporto fiduciario e, di conseguenza, a considerare l'opposizione non solo una funzione, dotata di poteri procedurali, ma anche un'istituzione, simmetrica al Governo, titolare di specifici poteri nelle procedure parlamentari e dotata anche di un rilievo costituzionale esterno alle assemblee.

Ad oggi, il risultato è comunque un sistema parlamentare non compiutamente maggioritario, dove al rafforzamento dei ruoli del Governo e della maggioranza, anche per via di fatto tramite l'abuso dei decreti legge e dei decreti legislativi ed il massiccio ricorso alla questione di fiducia, non ha fatto seguito il riconoscimento all'opposizione di una più ampia ed

doveva essere "sentito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro, oltre che in caso di guerra o di grave emergenza nazionale, nei casi previsti dal regolamento della Camera o dalle leggi, nelle quali è stabilita la formazione di organi o di autorità indipendenti di garanzia".

Il progetto di legge costituzionale *Revisione della parte seconda della Costituzione* presentato alle Camere il 4 novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema) istituita con l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, prevedeva l'introduzione del seguente art. 83.5 Cost.: "Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo e di garanzia. Prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale".

La legge costituzionale approvata dalle Camere il 16 novembre 2005 e respinta per referendum il 25-26 giugno 2006, introduceva il seguente nuovo art. 64.4 Cost.: "Il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni. Riserva a deputati appartenenti a gruppi di opposizione la Presidenza delle commissioni, diverse da quelle di cui agli articoli 70, terzo comma [commissione bicamerale paritetica in caso di disegno di legge non approvato dalle camere nel medesimo testo], e 72, primo comma [commissioni legislative], delle Giunte e degli organismi interni diversi dal comitato di cui all'articolo 70, sesto comma [comitato paritetico sulle questioni di competenza legislativa tra le due camere], cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia". Inoltre, prevedeva il seguente art. 72.5, ultimo alinea, Cost.: "I regolamenti parlamentari stabiliscono altresì le modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni alla Camera e dalle minoranze al Senato, determinandone i tempi di esame".

efficace gamma di poteri ispettivi, di vigilanza e di controllo che le consentissero di svolgere il suo ruolo di necessaria controparte nello svolgimento della dialettica parlamentare.

2.1.2 *Le garanzie dirette di tipo convenzionale* – In alcuni paesi, pur in assenza di un formale statuto dell'opposizione, essa gode di specifici diritti sanciti da importanti convenzioni costituzionali.

In Gran Bretagna, come detto, “i diritti delle minoranze non dipendono da regole esplicite, ma dagli usi dell'*House of Commons*”⁽¹⁰⁷⁾. Il che conferisce a tali diritti certezza e stabilità non inferiori a quelli sanciti da fonti scritte nei paesi di *civil law*, come dimostra il fatto che raramente l'Opposizione di Sua Maestà lamenta la violazione dei propri diritti. Di contro, la loro evoluzione è lenta così come avviene per la produzione di usi e consuetudini nei paesi di *common law*.

In Spagna, per convenzione costituzionale i partiti della maggioranza di governo coinvolgono l'opposizione, mediante la stipula di appositi patti, nella definizione di scelte politiche statali fondamentali in materia di politica interna (come il patto anti-transfughismo)⁽¹⁰⁸⁾, estera, educazione, giustizia, assetto territoriale dello Stato e unità democratica contro il terrorismo interno ed esterno. Inoltre il capo del gruppo parlamentare d'opposizione è consultato sia dal Re quando deve nominare il candidato Presidente del Governo, sia da quest'ultimo per trovare un accordo che consenta di raggiungere la maggioranza qualificata richiesta per la nomina dei giudici costituzionali, dei membri del Consiglio supremo della Magistratura, del Difensore civico, del Direttore e del Consiglio della Radio Televisione spagnola. Più in generale, il Presidente del Governo contatta il leader dell'opposizione per informarlo e chiedergli un'opinione in frangenti particolarmente delicati della vita politica nazionale. Lo stesso dibattito sullo stato della Nazione che si celebra ogni anno al Congresso permette alle forze politiche d'opposizione di potere criticare l'operato del governo in modo esteso, agile e con ampio risalto mediatico. Di contro, però, il Governo ha il vantaggio di poter fissare la data di tale dibattito, evitando così che si svolga nei momenti meno propizi e, anzi, cercando di scegliere quelli più favorevoli. Altra convenzione è la sessione di controllo – non prevista dal regolamento del Senato – in cui il Presidente del Governo risponde alle interrogazioni dei gruppi d'opposizione. Infine l'annuale Conferenza dei Presidenti delle Comunità autonome e delle due *enclaves* di Ceuta e Melilla permette a costoro, soprattutto quando appartenenti a partiti d'opposizione, non solo di sviluppare con il Governo nazionale un dialogo inter-istituzionale ma anche di esercitare, come detto, una sorta di opposizione territoriale. Di contro vi sono regole e procedure che non favoriscono l'opposizione, quale ad esempio la maggioranza richiesta per istituire commissioni d'inchiesta oppure per eleggere separatamente i presidenti, vice-presidenti e segretari delle commissioni (incluse quelle d'inchiesta), monopolizzate pertanto dai membri della maggioranza a scapito di quelli dell'opposizione.

¹⁰⁷⁾ I. JENNINGS, *Parliaments*, Cambridge, 1969, 79.

¹⁰⁸⁾ V. *supra*, nota 94.

In Francia, prima della revisione costituzionale del 2008, se si eccettua la citata *saisi-ne parlementaire*, la maggior parte dei diritti dell'opposizione erano il risultato di *gentlemen's agreement* tra gruppi politici o con il Presidente della Repubblica. Tra tali convenzioni e prassi, senza pretesa d'eshaustività, dovute anche all'iniziativa in tal senso dell'allora Presidente della Repubblica Giscard d'Estaing ⁽¹⁰⁹⁾, si segnalano: a) le interrogazioni al Governo su argomenti d'attualità (una sorta di *question time*) introdotte per prassi nel 1974 e poi codificate nel regolamento nel 1994 ⁽¹¹⁰⁾; b) la ripartizione proporzionale sia delle presidenze delle commissioni dell'Assemblea nazionale (tuttora non codificata, specie riguardo all'attribuzione all'opposizione della presidenza della commissione finanze dell'Assemblea nazionale), sia delle cariche dell'Ufficio di Presidenza (art. 10 reg. Assemblea nazionale); c) il potenziamento delle funzioni di controllo delle Commissioni permanenti tramite audizioni dei dirigenti ministeriali, tenute anche al di fuori delle sessioni di lavoro; d) la riserva prioritaria di una sessione al mese alle materie inserite nell'ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea (nel 1995 inserita nell'art. 48.3 Cost., poi modificato); e) il diritto a che le iniziative dei gruppi di opposizione e di minoranza, cui l'art. 48.5 Cost. approvato nel 2008 riserva un giorno di seduta al mese, siano discusse dal Senato nel testo originario, con divieto per la commissione d'introdurvi modifiche, così da non snaturare la *ratio* della riforma costituzionale, evidentemente tesa a costringere la maggioranza a misurarsi in Aula sul testo originario.

Le modifiche regolamentari che sono seguite alla riforma costituzionale del 2008, in forza del rinvio loro operato dal nuovo art. 51-1 Cost., hanno recepito e formalizzato gran parte delle precedenti convenzioni, per cui lo spazio di queste ultime si è ridotto. Inoltre, i tentativi di estendere tali convenzioni sono falliti. Difatti, non è stata mai adottata la "Carta dei diritti dell'opposizione", di valore non vincolante, proposta nel 2007 dal *Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e il riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica* (c.d. comitato Balladur). Essa avrebbe dovuto riassumere l'insieme dei diritti dell'opposizione per "garantire le buone pratiche di una democrazia parlamentare più rispettosa delle opinioni e delle persone", oltrepassando così "le abituali logiche di conflitto per stabilire un insieme minimo di regole di socialità democratica".

Consuetudini e convenzioni costituzionali trovano invece poco spazio nel Parlamento europeo e in Italia.

Nel Parlamento europeo ciò è dovuto all'eterogeneità politica della sua composizione che ne rende difficoltosa la creazione. Inoltre, non va sottovalutato il fatto che il regolamento interno sia modificato spesso, e sempre ad ogni inizio legislatura.

In Italia l'affermazione di diritti e garanzie dell'opposizione per via convenzionale tenta ad affermarsi per la mancanza nelle forze politiche di quella cultura di correttezza costituzionale e di rispetto reciproco cui improntare, in un'ottica bipolare, i rapporti tra maggioranza e opposizione. Dopo un primo periodo, successivo alla trasformazione in senso maggioritario della forma di governo parlamentare, in cui le forze politiche si erano dimostrate sensibili al

¹⁰⁹) V. *supra*, pag. di nota 35.

¹¹⁰) V. *infra*, nota 171.

tema (ad esempio attribuendo ad esponenti dell'opposizione la presidenza di alcune commissioni di garanzia, come le Giunte delle elezioni e sulle immunità parlamentari e la commissione di vigilanza sulla Rai), va registrato oggi un sostanziale disinteresse per il tema, non solo da parte delle maggioranze che si sono periodicamente alternate al governo, ovviamente restie a concedere all'opposizione ciò che quest'ultima, quand'era maggioranza, aveva negato loro quando erano opposizione, ma anche da parte delle stesse opposizioni che, come detto, anziché cercare un riconoscimento formale del loro *status*, tentano piuttosto d'intralciare l'azione di governo per farlo cadere e diventare a propria volta maggioranza. Contrariamente a quanto accaduto negli altri paesi europei, l'alternanza al governo non ha contribuito a far maturare nelle forze politiche la dovuta sensibilità politico-istituzionale verso il tema dello statuto dell'opposizione. Questo è il motivo per cui sono falliti i tentativi d'importare istituti tipici della democrazia maggioritaria inglese - come il Governo ombra⁽¹¹¹⁾ o il *Premier question time*, sempre disertato da Berlusconi quando era Presidente del Consiglio - ed anzi si sono affermate prassi sfavorevoli all'opposizione (v. § 2.4).

2.1.3 *La giurisprudenza costituzionale sui diritti dell'opposizione* - Laddove manca uno statuto dell'opposizione, sotto forma di norme legislative e regolamentari, non vi è nemmeno una specifica giurisprudenza costituzionale su di esso.

Ciò non toglie però che in Germania il Tribunale costituzionale abbia enucleato una serie di principi giuridici concernenti l'opposizione, estraendoli dal principio democratico (artt. 20 e 28 Cost.) e da altri principi costituzionali fondamentali, tra cui quello dello stato di diritto e del rispetto dei diritti fondamentali, quali il diritto-dovere di formalizzare ed esercitare l'opposizione, specie rappresentando il proprio punto di vista in Parlamento⁽¹¹²⁾. In particolare, la possibilità riconosciuta ai partiti politici, come detto anche extraparlamentari⁽¹¹³⁾, di sollevare conflitto di attribuzioni a tutela del loro status costituzionale ha fatto sì che "il contributo della giurisprudenza costituzionale attivato dall'opposizione [sia] stato significativo per quanto riguarda la disciplina dei partiti e la loro natura di soggetti centrali nel processo di formazione della volontà politica"⁽¹¹⁴⁾.

A ciò va aggiunto che, anche dove la tutela dell'opposizione dipende dai regolamenti parlamentari, essi sono generalmente sottratti al controllo dei giudici costituzionali (così in Belgio e in Italia).

Significativa in tal senso è la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che, dopo un iniziale apertura (sentenza n. 9/1959), si è attestata sulla linea di un rigoroso rispetto della insindacabilità degli *interna corporis* parlamentari, espressione dell'autonomia politica del Parlamento, anche quando in verità vi erano i margini costituzionali per un più incisivo

¹¹¹⁾ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Lo Shadow Cabinet*, cit., 214 s.; M. CARDUCCI, *Un nuovo modello di organizzazione dell'opposizione parlamentare: il "governo ombra" del Pci*, in *Politica del diritto*, n. 4/1990, 619 ss.; A. SAIITA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio della XVI legislatura*, in *associazioneidei-costituzionalisti.it*, ottobre 2008.

¹¹²⁾ Cfr. L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, Rimini, 1992, 42 e 51 ss.

¹¹³⁾ V. *supra*, pag. di nota 78.

¹¹⁴⁾ L. GIANNITI, *Lo statuto delle opposizioni*, cit., 55 s.

intervento (v. sentenze 78/1984 sul computo degli astenuti, 154/1985 sull'autodichia parlamentare e 379/1996 sui c.d. pianisti, cioè sui parlamentari che votano anche per altri). Piuttosto la giurisprudenza costituzionale si è sporadicamente occupata delle prerogative del singolo parlamentare, ora ampliandole (v. sentenza 225/2001 sul legittimo impedimento del parlamentare a presenziare al processo qualora impegnato nello svolgimento delle sue funzioni: c.d. caso Previti), ora circoscrivendole (v. le sentenze 10 e 11 del 2000 circa la sindacabilità delle opinioni divulgate all'esterno dai parlamentari se prive di "nessun funzionale sostanziale" con la precedente attività parlamentare).

Parimenti sporadica è la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, la quale ovviamente si è occupata dei diritti non delle opposizioni ma delle minoranze, e solo di quelle parlamentari ⁽¹¹⁵⁾ e non extraparlamentari ⁽¹¹⁶⁾.

In Belgio la Corte costituzionale si è occupata dei diritti delle opposizioni indirettamente, pronunciandosi sulle possibili violazioni perpetrate dalla legge ai diritti delle minoranze, intese in senso non solo politico-parlamentare, ma anche ideologico e culturale ⁽¹¹⁷⁾, facendo a tal fine ampio uso del divieto di discriminazioni irragionevoli. Così, essa ha dapprima non escluso ⁽¹¹⁸⁾, e poi esplicitamente annoverato ⁽¹¹⁹⁾ tra coloro che, avendone interesse, hanno diritto di ricorrere direttamente ad essa anche il singolo componente d'una assemblea legislativa che dimostri di esser stato leso nel proprio *status* da determinate disposizioni legislative.

Anche in Spagna il Tribunale costituzionale si è occupato di tutela dei diritti dell'opposizione però solo in riferimento ai diritti fondamentali da garantire a tutti i parlamentari ⁽¹²⁰⁾, senza alcuna distinzione politica. Per il resto, essa ha declinando la propria competenza sul "controllo di qualsiasi alterazione o irregolarità che si produce in ambito parlamen-

¹¹⁵⁾ CGUE, 23 aprile 1986 *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo* C-294/83 sul diritto del gruppo parlamentare d'impugnare gli atti del Parlamento circa la ripartizione delle somme destinate al finanziamento della campagna elettorale.

¹¹⁶⁾ CGUE, 29 giugno 2004 *Front national c. Parlamento europeo* C-486/01, sull'irricevibilità del ricorso del Fronte nazionale francese contro la decisione del Parlamento europeo di sciogliere il gruppo parlamentare tecnico dei deputati indipendenti (TDI) perché espressamente privo di affinità politiche.

¹¹⁷⁾ La legge federale del 1973 (c.d. del Patto culturale) tutela in modo "positivo" le minoranze ideologiche e filosofiche – interpretate estensivamente anche in riferimento alle tendenze politiche presenti in Parlamento – prevedendo che negli organismi culturali pubblici, e in particolare nei media, le "risorse e le influenze siano ripartite tra le differenti tendenze – ad eccezione delle tendenze liberticide – in proporzione della loro rispettiva rappresentanza parlamentare". La Corte ne ha però censurato l'eccessiva discrezionalità (Corte cost., 65/1993 del 15 luglio, B.5).

¹¹⁸⁾ V. la sentenza n. 30/1990 del 9 ottobre, punti B.3.1 e B.3.2. Si trattava dell'art. 10-*bis* della legge speciale sulle istituzioni di Bruxelles che disciplinava lo status dei parlamentari di tale regione chiamati a supplire quanti eletti membri del Governo.

¹¹⁹⁾ Con sentenza n. 83/1997 del 17 dicembre la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità dell'ordinanza della regione di Bruxelles-capitale che, modificando il regime precedente, aveva limitato la presenza, seppur con voto consultivo, delle forze politiche non presenti al governo regionale, e quindi d'opposizione, dal escluso dal consiglio d'amministrazione delle società immobiliari di servizio pubblico..

¹²⁰⁾ In democrazia è essenziale che "certi rappresentanti non si pongano in una condizione inferiore agli altri, perché se è necessario che l'organo rappresentativo decida sempre nel senso voluto dalla maggioranza, non di meno a tutti è assegnato pari valore legale di voto e tutti i votanti sono messi in condizioni eguali di accesso alla conoscenza degli argomenti e di partecipazione nei diversi stadi del processo di decisione" (STC 32/1985 del 6 marzo, f.j. 3).

tare nelle relazioni politiche o istituzionali tra Legislativo ed Esecutivo”⁽¹²¹⁾, ritenendo l’esercizio delle funzioni di governo, “suscettibile di controllo politico e parlamentare ma non in generale di rilievi giuridici, se non a rischio di pretendere una giuridicizzazione inaccettabile della via politica, non richiesta, in alcun modo, dalla Costituzione”⁽¹²²⁾. Il Tribunale così ha riconosciuto il diritto dei parlamentari di minoranza di essere presenti in commissione in proporzione alla consistenza numerica del loro gruppo, senza che però ciò dia loro diritto di essere presenti in tutte le commissioni; analogo criterio proporzionale va osservato nella ripartizione delle cariche all’interno dell’Ufficio di Presidenza⁽¹²³⁾.

Diversa è, ovviamente, la situazione nei paesi in cui i diritti dell’opposizione sono stati costituzionalizzati. Così è in Francia, dove però, essendo stati tali diritti introdotti soli nel 2008, la giurisprudenza costituzionale su di essi è ancora in una fase iniziale. Ciò nonostante, grazie ai molti ricorsi presentati, il Consiglio costituzionale ha già avuto modo di censurare talune disposizioni legislative per violazione di tali diritti, soprattutto per quanto riguarda la procedura parlamentare. Ad esempio, è stato dichiarato incostituzionale un progetto di legge perché approvato nel corso della settimana riservata ex art. 48.6 Cost. alle interrogazioni al Governo⁽¹²⁴⁾; oppure si è stabilito che il contingentamento dei tempi (in francese tempo legislativo programmato: TLP) non debba essere “manifestamente sproporzionato”⁽¹²⁵⁾. Tale controllo del Consiglio costituzionale incontra però tre limiti: in primo luogo, esso riguarda i diritti dell’opposizione riferiti all’attività di controllo e non a quella legislativa; in secondo luogo, come detto⁽¹²⁶⁾, il Consiglio costituzionale tutela solo i diritti previsti in Costituzione e non quelli sanciti nei regolamenti parlamentari la cui violazione, non avendo essi valore costituzionale, “non ha per effetto quello di rendere la procedura legislativa contraria a Costituzione”⁽¹²⁷⁾; infine, il Consiglio costituzionale generalmente è il difensore dell’esecutivo e dunque, indirettamente, della maggioranza, per cui non si presta a superare le debolezze del gioco politico.

2.2 I diritti dell’opposizione all’interno delle istituzioni - Volendo tentare un quadro di sintesi dei diritti garantiti all’opposizione nei paesi esaminati, è possibile distinguere quelli derivanti da: a) disposizioni generali di garanzia che assicurano il corretto svolgimento dei lavori parlamentari; b) disposizioni generali che - tutelando i singoli eletti, le minoranze qualificate o i Presidenti di gruppo -, avvantaggiano anche l’opposizione; c) disposizioni che attribuiscono diritti e facoltà alla/alle opposizione/opposizioni o a minoranze politicamente qualificate

¹²¹⁾ STC 196/1990 del 29 novembre, f.j. 6°.

¹²²⁾ ATC 426/1990, del 10 dicembre, f.j. 3°.

¹²³⁾ STC 141/1990 del 20 settembre, f.j. 4°.

¹²⁴⁾ DC 2012-654 del 9 agosto.

¹²⁵⁾ DC 2011-631 del 9 giugno.

¹²⁶⁾ V. *supra*, nota 80..

¹²⁷⁾ DC 1984-181 dell’11 ottobre.

2.2.1 I diritti dell'opposizione derivanti da disposizioni generali di garanzia che assicurano il corretto svolgimento dei lavori parlamentari – In primo luogo, l'opposizione beneficia indirettamente delle disposizioni generali di garanzia che assicurano il corretto svolgimento dei lavori parlamentari e la parità di trattamento di tutti gli eletti. Tra questi:

a) le maggioranze qualificate previste per l'elezione: del Capo dello Stato (¹²⁸); dei giudici costituzionali (¹²⁹); del Presidente dell'Assemblea (¹³⁰); dei membri dell'organo di autogoverno della magistratura (¹³¹); degli organismi di garanzia (¹³²). Inoltre, maggioranze qualificate sono previste per l'approvazione del regolamento interno (¹³³), di leggi speciali e di riforme costituzionali (¹³⁴);

b) il voto limitato per l'elezione dei membri dell'Ufficio di Presidenza (¹³⁵);

c) la pubblicità dei lavori parlamentari (¹³⁶);

d) la possibilità di costituire gruppi parlamentari in deroga al requisito numerico minimo previsto (¹³⁷);

e) la composizione proporzionale delle commissioni parlamentari (¹³⁸).

¹²⁸) In Italia il Capo dello Stato viene eletto dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nei primi tre scrutini, assoluta dal quarto (art. 83.3 Cost.). Il disegno di legge di riforma costituzionale ora in discussione prevede l'innalzamento di quest'ultimo quorum alla maggioranza dei tre quinti dei votanti (pari 438 seggi su 730), il che conferirebbe all'opposizione un sostanziale diritto di veto o, quantomeno, di concertazione, dato che la maggioranza, cui spettano 340 seggi alla Camera (art. 83.2 T.U. Legge elettorale Camera come modificato dall'art. 2.25 l. 52/2015), per raggiungerlo dovrebbe poter contare su almeno 98 seggi su 100 al Senato. Il che è, ovviamente, inverosimile.

La maggioranza assoluta è prevista per l'elezione del Presidente federale tedesco da parte dell'Assemblea federale nei primi due scrutini, pena l'elezione nel successivo scrutinio del candidato più votato (art. 54.6 G.G.)

¹²⁹) In Italia cinque dei quindici giudici costituzionali sono eletti dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nei primi tre scrutini, dei tre quinti dal quarto (art. 3 l. cost. n. 2/1967). In Spagna quattro dei dodici giudici sono eletti, due ciascuno, dal Congresso e dal Senato con la maggioranza dei tre quinti (art. 159.1 Cost.). In Germania

le opposizioni partecipano all'elezione dei giudici costituzionali grazie alla maggioranza dei due terzi prevista al *Bundesrat* mentre al *Bundestag* tramite la partecipazione al comitato di 12 membri che li elegge per l'altra metà sempre a maggioranza dei due terzi.

¹³⁰) In Italia il Presidente della Camera è eletto al primo scrutinio con la maggioranza dei due terzi, dal secondo computando in tale maggioranza anche le schede bianche e dal quarto con la maggioranza assoluta dei voti (art. 4 reg. Camera); il Presidente del Senato è eletto nei primi due scrutini a maggioranza assoluta, computando nel terzo in essa anche le schede bianche, altrimenti si va al ballottaggio tra i primi due candidati (art. 4 reg. Senato). In Spagna la maggioranza assoluta (v. artt. 37.1 reg. Congresso e 7.1 reg. Senato).

¹³¹) In Italia un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura sono eletti dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei tre quinti (art. 22 l. 195/1958). In Spagna ciascuna delle due camere propongono al Re quattro dei venti membri del Consiglio Generale del potere giudiziario, eletti con la maggioranza dei tre quinti dei componenti (art. 122.3 Cost.).

¹³²) In Francia l'Assemblea nazionale e il Senato possono, a maggioranza dei tre quinti, esprimere il parere negativo alla nomina dei membri di loro spettanza alla commissione indipendente chiamata a pronunciarsi "con un parere pubblico sui progetti di testo e proposte di legge delimitanti i collegi per l'elezione dei deputati o che modifichino la ripartizione dei seggi dei deputati o dei senatori" ex art. 25.3 Cost. (art. 567-1 Legge elettorale).

¹³³) Maggioranza assoluta dei componenti in Italia (art. 64.1 Cost.)

¹³⁴) In Italia maggioranza assoluta dei componenti (art. 138.1 Cost.), elevata ai due terzi di ciascuna Camera (art. 138.3 Cost.) o ai tre quinti delle camere riunite (art. 89.3 Cost. Francia) per evitare il referendum.

¹³⁵) In Italia v. artt. 5.2 regg. Camera e Senato. In Spagna v. artt. 37.2 reg. Congresso e 8.1 e 9.1 reg. Senato.

¹³⁶) V. art. 64.2 Cost. Italia.

¹³⁷) Cfr. artt. 14.2 reg. Camera dei deputati e 14.5 reg. Senato.

2.2.2 *I diritti dell'opposizione derivanti da disposizioni che tutelano il singolo eletto, minoranze numericamente qualificate o i Presidenti di gruppi politici* – In secondo luogo, l'opposizione trae indiretto vantaggio dalle disposizioni che, seppur non politicamente qualificate, tutelano il singolo eletto, o minoranze qualificate o, infine, i Presidenti di gruppo. In particolare:

a) spettano ad ogni singolo eletto, indipendentemente se di maggioranza o d'opposizione: il diritto sia d'iniziativa legislativa (¹³⁸) – tranne che nell'Unione europea (¹⁴⁰) – , regolamentare e d'emendamento (¹⁴¹) per, rispettivamente, contrapporre il proprio programma a quello del governo oppure ritardarne l'attuazione; il diritto di presentare atti di sindacato ispettivo (¹⁴²), quali interpellanze in commissione ed in aula (¹⁴³); interrogazioni con risposta scritta (¹⁴⁴) o orale seguita da discussione (¹⁴⁵) (molto numerose ma utilizzate a fini prevalentemente informativi, con scarsa efficacia pratica); il diritto di ricevere dalle amministrazioni centrali e periferiche informazioni, documenti e notizie utili per lo svolgimento del mandato, nonché d'informarne gli elettori (¹⁴⁶);

¹³⁸) Cfr. artt. 72.3 e 82 Cost. Italia; 31.3 reg. Parlamento Grecia che però, al successivo quinto comma, in caso di variazioni, assicura in ogni caso al gruppo più numeroso la maggioranza assoluta in commissione. In Spagna il diritto di tutti i gruppi parlamentari ad essere rappresentati in commissione (art. 40.1 reg. Congresso) finisce per sovra-rappresentare quelli minoritari e sotto-rappresentare il maggior gruppo d'opposizione.

¹³⁹) Cfr. artt. 71.1 Cost. Italia, 39.1 Cost. Francia, 76.1 G.G. Germania, 75 Cost. Belgio e, per prassi, in Gran Bretagna.

In Spagna, il diritto d'iniziativa legislativa spetta "al Congresso e al Senato conformemente alla Costituzione e ai regolamenti delle Camere" (art. 87.1 Cost.), i quali riconoscono tale diritto e quello di presentare emendamenti o ai gruppi parlamentari (talora in via esclusiva come per gli emendamenti interamente soppressivi: v. art. 110.3 reg. Congresso) o, in alternativa, a quindici deputati o venticinque senatori (v. artt. 126.1 reg. Congresso e 109 reg. Senato).

¹⁴⁰) Nell'Unione europea l'iniziativa legislativa spetta alla Commissione (art. 17.2 TUE). Esso è in concorrenza in alcune materie con quella degli Stati membri, o della Banca centrale europea, ma non con quella dei membri del Parlamento europeo, il quale può solo, "a maggioranza dei membri che lo compongono" "chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali ritiene che la preparazione di un atto dell'Unione per l'attuazione dei trattati" (art. 225 TFUE).

Quindi, i singoli deputati, inclusi quelli dell'opposizione, possono esercitare la loro iniziativa, in chiave costruttiva, solo sui progetti di legge all'esame della commissione parlamentare competente. Quando quest'ultima deve preparare un rapporto per l'Aula, "i gruppi politici possono nominare [...] un relatore ombra per seguire i progressi della relazione in questione e trovare compromessi in seno alla commissione, a nome del gruppo. I loro nominativi sono comunicati al presidente della Commissione. La Commissione [...] può in particolare decidere di coinvolgere i relatori ombra nella ricerca di un accordo con il Consiglio nelle procedure legislative ordinarie" (art. 205.4 reg.), cosicché il relatore è tenuto ad adottare un punto di vista in grado di raccogliere un ampio consenso nella commissione, anche tramite i c.d. "emendamenti di compromesso" tra i diversi gruppi politici approvati in commissione, che sono oggetto di un voto prioritario nella sessione (art. 173.4 reg.) e possono essere depositati dopo la chiusura della discussione su una relazione (art. 174.4 reg.).

¹⁴¹) Cfr. art. 76.2 Cost. Belgio nella cui Camera dei rappresentanti gli emendamenti devono essere firmati da più di dieci parlamentari (art. 90.4 reg.). In Spagna gli emendamenti dei singoli parlamentari devono essere firmati anche dal capogruppo (art. 110.1 reg. Congresso), a dimostrazione della sua impostazione gruppocratica.

¹⁴²) In Germania, al contrario, tali diritti sono riservati, salvo eccezioni, ai gruppi politici o al 5% dei membri del Bundestag (v. artt. 76 Cost. e 75.1.a) e 76 reg. Bundestag)

¹⁴³) In Belgio le interpellanze urgenti possono essere presentate solo da un quinto dei deputati (art. 130.8-9 reg. Camera dei rappresentanti).

¹⁴⁴) Art. 130 reg. Parlamento europeo.

¹⁴⁵) Art. 128 reg. Parlamento europeo.

¹⁴⁶) Così in Gran Bretagna.

b) i diritti attribuiti a minoranze numeriche per l'esercizio di poteri proceduralmente vincolanti, quali: il diritto di convocare l'assemblea elettiva (¹⁴⁷) o suoi organi (quali la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari); il diritto di richiedere il voto palese o segreto (¹⁴⁸); il diritto di presentare una mozione di sfiducia contro il Governo (¹⁴⁹); il diritto di chiedere la modifica dell'organizzazione dei lavori (¹⁵⁰); il diritto di svolgere poteri d'indagine, specie tramite le commissioni d'inchiesta.

Le commissioni d'inchiesta si collocano "al confine tra il controllo politico e il controllo giurisdizionale" (¹⁵¹). Esse sono per l'opposizione uno strumento importante, se non principale. Per questo sono previste in Costituzione, la quale attribuisce alle minoranze il diritto di chiederne (¹⁵²) o di ottenerne (¹⁵³) l'istituzione. La loro composizione è proporzionale (¹⁵⁴) e le loro riunioni sono pubbliche, salvo in Belgio dove sono segrete se lo decidono i due terzi della Camera dei rappresentanti, il che implica quindi un accordo con l'opposizione (¹⁵⁵). Infine, al relatore di maggioranza si affiancano uno o più relatori di minoranza (¹⁵⁶).

2.2.2.1 (*in particolare*) nel procedimento legislativo – L'opposizione si avvale del procedimento legislativo presentando, come detto, disegni di legge o emendamenti, quasi inevitabilmente destinati a non essere esaminati o respinti dalla maggioranza, specie laddove è prevista la c.d. "presa in considerazione" (¹⁵⁷).

¹⁴⁷) In Italia un terzo dei componenti di ciascuna camera può assumere l'iniziativa di convocarla in via straordinaria (art. 62.2 Cost.).

¹⁴⁸) V. artt. 51.2 reg. Camera e 113.2 reg. Senato.

¹⁴⁹) V. *infra*, § 2.4.1 nota 216.

¹⁵⁰) In Belgio un deputato, con l'appoggio di altri otto, può chiedere la modifica dell'organizzazione dei lavori (art. 17.2 reg. Camera dei rappresentanti) mentre un quarto dei deputati può opporsi al contingentamento dei tempi (art. 18 reg. cit.).

¹⁵¹) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, 2014, 394.

¹⁵²) Cfr. artt. 51-2 Cost. Francia, 82 Cost. Italia, 76 Cost. Spagna (su cui v. *infra*, nota 234), 56 Cost. Belgio nella sola Camera dei rappresentanti dopo la riforma costituzionale del 2014. Da segnalare che sempre in Belgio la proposta di istituire commissioni d'inchiesta su iniziativa di un terzo dei parlamentari è stata respinta dalla sezione legislativa del Consiglio di Stato perché ritenuta in contrasto con la regola delle deliberazioni a maggioranza assoluta prevista dall'art. 53.1 Cost.

¹⁵³) Più in Germania (artt. 44 G.G.) che nel Parlamento europeo (226 TFUE e 198 reg. Parlamento europeo).

¹⁵⁴) Cfr. artt. 82 Cost. Italia e 3.1 legge federale belga sulle inchieste parlamentari che richiama implicitamente l'art. 158.1 reg. Camera dei rappresentanti.

¹⁵⁵) In caso di sedute a porte chiuse, tutti i deputati della Camera dei rappresentanti "hanno diritto di assistere all'inchiesta della commissione, a meno che la Camera o la Commissione decidano il contrario" (art. 3.2 legge federale sulle inchieste parlamentari).

¹⁵⁶) Così in Italia, Belgio e Francia, dove ciò vale, oltretutto per le commissioni d'inchiesta, anche per quelle d'indagine e incaricate di riferire sull'applicazione delle leggi.

¹⁵⁷) La discussione e deliberazione preliminare sui disegni di legge delle opposizioni da parte dell'Assemblea permette, infatti, di respingerli subito (v. Belgio e Spagna: artt. 87.1 Cost. e 108 e 112 reg. Congresso). Tale esame preliminare non è invece previsto per i disegni di legge del Governo, assegnati direttamente in Commissione (art. 109 reg. Congresso; Belgio), tranne che sia presentato un emendamento interamente soppressivo (art. 112 reg. Congresso), cioè un emendamento sull'opportunità, i principi e lo spirito del progetto di legge (art. 110.3 Congresso). Tale discussione si svolge in Assemblea anche sugli emendamenti all'intero testo legislativo presentato dalla commissione referente ma in tal caso è limitata ad un intervento a favore ed uno contro per un massimo di quindici minuti per ogni emendamento (artt. 74.2 e 112 reg. Congresso).

Ciò non toglie che, specie gli emendamenti dell'opposizione, possono mettere in difficoltà il Governo, "seminando zizzania nella maggioranza di governo" ⁽¹⁵⁸⁾, soprattutto quando richiamano alla memoria alcuni punti programmatici concordati dagli alleati di governo oppure quando, come detto, l'opposizione è in maggioranza nella "camera alta" ⁽¹⁵⁹⁾.

Anche le iniziative della maggioranza parlamentare, se non condivise dal Governo, sono destinate ad insuccesso, sicché è notazione comune che è ormai l'iniziativa del Governo ad essere prevalente, non dal punto di vista quantitativo (sebbene essa sia esclusiva in talune materie, come la ratifica dei trattati internazionali e la legge di bilancio), ma qualitativo, giungendo quasi sempre in porto. Occorre, però, considerare che le proposte del Governo spesso sono redatte con l'ausilio dei parlamentari di maggioranza oppure raccolgono e sintetizzano le proposte di legge da loro già depositate; costoro, infine, fanno ampio uso del diritto di emendamento per modificare il progetto di legge iniziale del governo durante la discussione parlamentare.

Nell'ambito del procedimento legislativo, circa il rapporto tra commissione e Aula, le minoranze hanno diritto di nominare un relatore che affianchi in Aula quello di maggioranza sui progetti di legge esaminati in commissione ⁽¹⁶⁰⁾, il che permette loro di criticare pubblicamente il contenuto della legge (e talora d'influenzarne l'interpretazione) e d'espone le loro proposte alternative. Nei due paesi in cui sono previste le commissioni parlamentari in sede deliberante, solo in Italia e non in Spagna ⁽¹⁶¹⁾ è sancito il diritto da parte di minoranze qualificate di rimettere il progetto di legge in Aula ⁽¹⁶²⁾. Inoltre, sia in Italia ⁽¹⁶³⁾ che in Spagna l'opposizione soffre dall'abuso dei poteri normativi del governo (specie dei decreti-legge: art. 86 Cost.).

Infine, va segnalata la particolare procedura - una sorta di *early warning* - che in Belgio le minoranze ideologiche e filosofiche, protette dall'art. 131 Cost., possono attivare nei Parlamenti comunitari contro le disposizioni legislative e regolamentari che reputano per loro discriminatorie. In tal caso il normale *iter* legislativo è sospeso e le due Camere federali sono obbligate a pronunciarsi ⁽¹⁶⁴⁾. Sempre in Belgio un terzo dell'assemblea (e quindi le opposizioni) o la maggioranza dei membri d'un gruppo linguistico possono chiedere, tramite il Presidente, il parere dell'apposita sezione legislativa del Consiglio di Stato su una proposta di legge, decreto o ordinanza (artt. 2 Testo unico sul Consiglio di Stato; 63.2 reg. Senato). Benché giuridicamente non vincolante, tale parere è molto importante perché segnala eventuali problemi di tecnica legislativa, ma anche irregolarità o incoerenze del testo che spesso la

¹⁵⁸⁾ M. VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral - Organisation et fonctionnement*, Courtrai, 2011, 250.

¹⁵⁹⁾ V. *infra*, § 2.4 nota 206.

¹⁶⁰⁾ Cfr. artt. 205.4 reg. Parlamento europeo e 78 reg. Camera dei rappresentanti belga.

¹⁶¹⁾ Cfr. art. 75.2 Cost.

¹⁶²⁾ In Italia un decimo dei componenti di ciascuna camera o un quinto della commissione possono chiedere la remissione in aula di un disegno di legge assegnato in sede deliberante (art. 72.3 Cost.).

¹⁶³⁾ Da segnalare che la riforma costituzionale attualmente in discussione in Italia prevede una maggiore tutela indiretta del ruolo dei gruppi di minoranza e di opposizione tramite l'introduzione di maggiori limiti all'uso dei decreti-legge (nuovi commi 4 e 6 dell'art. 77), consentendo però al contempo al Governo di esporre di una data certa per i propri disegni di legge (nuovo ultimo comma dell'art. 72).

¹⁶⁴⁾ Cfr. legge 3 luglio 1971 sulla ripartizione dei deputati della Camera in gruppi linguistici; artt. 74 reg. Parlamento fiammingo, 53 reg. Parlamento comunità francese, 45 reg. Parlamento comunità germanofona.

maggioranza è indotta ad accogliere, in nome di un dialogo costruttivo tra Parlamento e Consiglio di Stato.

2.2.3 I diritti dell'opposizione derivanti da disposizioni che attribuiscono diritti e facoltà alla/e opposizione/i o a minoranze politicamente qualificate - In terzo luogo, l'opposizione è direttamente tutelata dalle disposizioni che attribuiscono ad essa in quanto tale specifici diritti e facoltà. Tra queste:

a) il diritto ad essere rappresentanti negli organi delle assemblee elettive, quali l'Ufficio di Presidenza ⁽¹⁶⁵⁾ o altri organismi di controllo e di vigilanza ⁽¹⁶⁶⁾, talora in modo paritario rispetto alla maggioranza ⁽¹⁶⁷⁾;

b) il diritto ad aver attribuita la presidenza di talune commissioni parlamentari ⁽¹⁶⁸⁾, specie quella della commissione finanze e bilancio ⁽¹⁶⁹⁾;

c) il diritto ad una quota riservata degli argomenti da discutere (iniziative legislative o atti ispettivi, d'indirizzo o di controllo) e maggiori tempi d'intervento rispetto a quelli attribuiti alla maggioranza ⁽¹⁷⁰⁾;

¹⁶⁵⁾ In Francia la presenza dell'opposizione nella Presidenza è garantita solo per via onorifica. In Belgio le opposizioni hanno diritto di far parte di determinati organi, in proporzione alla loro consistenza numerica (art. 158 reg. Camera dei rappresentanti e art. 77 reg. Senato Belgio), incluso l'Ufficio di Presidenza, in cui devono essere rappresentati tutti i gruppi parlamentari (art. 3 reg. Camera dei rappresentanti)

¹⁶⁶⁾ V. in tal senso il diritto del Presidente del gruppo parlamentare d'opposizione di nominare lo stesso numero di suoi sostituti del Presidente del gruppo parlamentare di maggioranza (art. 17.2 reg. Parlamento Grecia).

¹⁶⁷⁾ Così, in Italia, il Comitato per la legislazione alla Camera dei deputati (art. 16-bis.1 reg.) e il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, il quale deve essere composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria non solo tra deputati e senatori (al pari del precedente Comitato parlamentare di controllo sui servizi segreti (art. 11.1 l. 801/1977), ma anche tra maggioranza ed opposizioni (art. 30.1 l. 124/2007).

¹⁶⁸⁾ In Grecia a livello onorifico (v. art. 31 reg. Parlamento). In base al principio di proporzionalità in Germania (art. 12 reg. *Bundestag*) e in Spagna (art. 41 reg. Congresso) dove però tale principio non ha impedito che in alcune legislature la maggioranza conquistasse la presidenza di tutte le commissioni. Lo stesso dicasi per il Parlamento europeo dove il principio di proporzionalità è interpretato in modo tale che i due gruppi maggiori conquistano la presidenza delle commissioni parlamentari più importanti tra le venti a disposizione, specie se di garanzia (Giunte delle elezioni o per il regolamento).

In Italia, per prassi all'opposizione spetta la presidenza della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (l. 103/1975; v. § 2.3.2) e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari; invece, per espressa disposizione normativa, il presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica "è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti" (art. 30.3 l. 124/2007); parimenti, una garanzia indiretta a favore dell'opposizione si ha alla Camera dei deputati riguardo al Comitato per la legislazione, istituito l'1 gennaio 1998, composto da cinque deputati della maggioranza e cinque dell'opposizione, la cui presidenza spetta a turno a ciascun componente per sei mesi (art. 16-bis.1 reg.).

¹⁶⁹⁾ Così in Francia, sia all'Assemblea nazionale (art. 39.3 reg.) che al Senato (per via convenzionale), dove tale presidenza non ha una funzione onorifica perché valuta l'ammissibilità degli emendamenti che comportino minori entrate o maggiori spese (art. 40 Cost.). Lo stesso accade in Gran Bretagna.

¹⁷⁰⁾ In Italia, alla Camera dei deputati se il programma è approvato dalla Conferenza dei capigruppo con la maggioranza ponderata dei tre quarti, il Presidente "riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi" (art. 24.2 reg.). Diversamente, "il Presidente inserisce nel calendario le proposte dei Gruppi di opposizione, in modo da garantire a questi ultimi un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato" (art. 24.3 reg.). Ai fini della ripartizione del tempo complessivamente disponibile "per l'esame dei disegni di legge d'iniziativa del Governo, la Conferenza dei presidenti di Gruppo ri-

d) l'esercizio di poteri di controllo (¹⁷¹), come ad esempio il diritto a che uno dei due relatori incaricati di redigere un rapporto sull'applicazione delle leggi appartenga all'opposizione.

2.3 *I diritti dell'opposizione fuori dalle istituzioni* - Al di fuori delle istituzioni, le opposizioni politiche generalmente non hanno diritti e libertà maggiori o inferiori rispetto a quelli delle altre forze politiche, maggioranza inclusa, o, in generale, dei cittadini, singoli o associati.

2.3.1 *in particolare: il finanziamento pubblico* – In tema di finanziamento pubblico ai partiti politici (¹⁷²), l'opposizione di solito non è destinataria di specifiche risorse aggiuntive a quelle attribuite a tutte le forze politiche in proporzione alla loro consistenza elettorale; né il suo *leader* ha diritto ad un apposito stipendio (¹⁷³). Fa eccezione sia la Germania, dove, sono attribuite maggiori risorse finanziarie ai gruppi politici che non sostengono il governo federale (*Oppositionszuschlag*) (¹⁷⁴), sia la Gran Bretagna, dove sono retribuiti non solo, come detto (¹⁷⁵), il *Leader* dell'Opposizione di Sua Maestà ma anche, in misura minore (*Short Money*), tutte le altre forze d'opposizione.

Oltreché i partiti, sono finanziati i gruppi parlamentari dalle camere d'appartenenza, ora in parte fissa, ora in proporzione alla loro consistenza numerica (¹⁷⁶). Fa nuovamente eccezione la Gran Bretagna, dove i gruppi d'opposizione sono finanziati dalla Camera dei Comuni esclusivamente in base alla loro collocazione politica.

Infine, in Spagna, Francia (a titolo esclusivo) e Italia (fino al 2016: v. art. 14 l. 13/2014) è previsto il rimborso delle spese elettorali per i partiti che hanno raggiunto una determinata percentuale di voti alle elezioni europee (¹⁷⁷), nazionali o municipali (¹⁷⁸) oppure

serva ai Gruppi appartenenti alle opposizioni una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza" (art. 24.7 reg.).

In Francia, in caso di contingentamento dei tempi, il 60% è riservato ai gruppi d'opposizione. In Spagna, invece, i gruppi parlamentari, a prescindere dalla loro consistenza numerica, hanno pari diritti e, quindi, nel caso specifico, eguale tempo di parola, il che ovviamente penalizza il gruppo maggiore d'opposizione rispetto a quelli minoritari.

¹⁷¹) In Francia le opposizioni hanno diritto di rivolgere al Governo interrogazioni su temi d'attualità (art. 133 reg. Assemblea nazionale). In Belgio le opposizioni durante la discussione delle interrogazioni scritte e orali hanno diritto d'intervenire alternativamente alla maggioranza (art. 124.4 reg. Camera dei rappresentanti); penalizzante per le opposizioni, e in genere per le minoranze, pare invece la ripartizione del numero delle interrogazioni in proporzione all'entità numerica dei gruppi (art. 137.2 reg. Parlamento regione vallone)..

¹⁷²) Previsto come obbligatorio dall'art. 29.2 Cost. Grecia dopo la modifica del 2001.

¹⁷³) Così è previsto in Italia (anche dopo la riforma approvata con l. 13/2014), Francia, Spagna, dove, in base all'art. 3 della legge organica sul finanziamento dei partiti politici, modificata con legge organica n. 3/2015 del 30 marzo, è previsto un sistema misto – pubblico/privato – di finanziamento ai partiti, entro un tetto massimo e subordinatamente all'adempimento agli oneri fiscali e previdenziali prescritti. In Belgio sono finanziati solo i partiti politici che hanno partecipato alle elezioni ed hanno avuto almeno un eletto (art. 1 l. 4 luglio 1989).

¹⁷⁴) Cfr. artt. 18 *Parteigesetz* e 50 *AbgG*,

¹⁷⁵) V. *supra*, nota 28.

¹⁷⁶) Cfr. artt. 28 reg. Congresso Spagna; artt. 15.3-4 reg. Camera e 16 reg. Senato Italia.

¹⁷⁷) Riguardo ai partiti politici europei, la normativa vigente (cfr. Regolamento n 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, come modificato dal regolamento n 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2007. Un nuovo regolamento è stato adottato nel 2014, ma si applicherà solo dal 1° gennaio 2017) ne prevede il finanziamento per quelli che abbiano acquisito personalità giuridica nello Stato membro o in cui hanno sede; siano rappresentati in almeno un quarto degli Stati membri da

che hanno presentato un certo numero di candidature, anche se non hanno ottenuto alcun eletto (Francia). Mentre il primo criterio finisce per favorire i partiti di maggioranza a scapito di quelli minoritari, tra cui quelli d'opposizione, il secondo evita il rischio di cristallizzare il quadro politico a scapito delle nuove forze politiche che, sebbene fuori dalla scena parlamentare, svolgono comunque un ruolo democratico essenziale, tanto più quando d'opposizione. In senso contrario, va segnalata la sentenza della Corte costituzionale belga n. 40/1990 del 21 dicembre che ha ritenuto il finanziamento solo dei partiti che abbiano ottenuto almeno un eletto non lesivo dei principi costituzionali d'eguaglianza e di non discriminazione.

2.3.2 *in particolare: diritti e libertà di contenuto politico* - Fuori dalle istituzioni, l'opposizione beneficia di diversi diritti e libertà, tra i quali:

- a) il diritto di asilo (¹⁷⁹), inteso come protezione dell'opposizione nei paesi stranieri non democratici. È vietata l'estradizione per motivi politici (¹⁸⁰), tranne per i delitti di genocidio (¹⁸¹) e gli atti di terrorismo (¹⁸²);
- b) le prerogative parlamentari dell'insindacabilità e dell'immunità penale (¹⁸³);
- c) gli istituti di democrazia diretta: iniziativa legislativa popolare e referendum (¹⁸⁴);
- d) il diritto di riunione e di associazione (¹⁸⁵);

parlamentari europei o nazionali o regionali o che sempre in un quarto degli Stati membri abbiano ottenuto in ciascuno di essi almeno il 3% dei voti espressi nelle ultime elezioni europee. Inoltre, essi devono rispettare, in particolare nel loro programma e, di fatto, nella loro attività politica, i principi fondatori dell'Unione europea (libertà, la democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali) e dello Stato di diritto, a seguito delle proteste contro il finanziamento ai partiti europei di estrema destra. L'85% del finanziamento è suddiviso in proporzione ai seggi ottenuti, il restante 15% in parti uguali. Il finanziamento può coprire solo l'85% delle spese ammissibili. Il restante 15% dovrà essere coperto da risorse proprie (regalie, contributi dei partiti politici nazionali o dei singoli membri, contributi delle fondazioni politiche europee).

¹⁷⁸) Cfr. art. 127.1-2 LOREG, Francia.

¹⁷⁹) Cfr. artt. 5.2 Cost. Grecia; 13.4 Cost. Spagna; 10.3 Cost. Italia, 16° 1 G.G. Germania, Gran Bretagna.

¹⁸⁰) Cfr. artt. 10.4 Cost. Italia e 13.3 Cost. Spagna, dove il numero dei richiedenti asilo è diminuito dopo che (l. 12/2009 del 30 ottobre) si è abrogata la possibilità di chiederlo per via diplomatica nelle ambasciate o nelle missioni spagnole all'estero. Tale legge, inoltre, prevede procedure celeri per dichiarare subito irricevibili le domande palesemente infondate, onde evitare che i richiedenti asilo prolunghino oltremodo la loro residenza in attesa della pronuncia di merito, inclusi i ricorsi amministrativi e giudiziari. In alternativa all'asilo e al rifugio politico, è prevista la protezione sussidiaria per ragioni di razza, religione, nazionalità, politiche, sessuali e di etnia sociale.

¹⁸¹) In Italia secondo quanto previsto dall'articolo unico l. cost. 1/1967.

¹⁸²) Cfr. artt. 13.3 Cost. Spagna.

¹⁸³) Cfr. artt. 68 Cost. Italia, 60 e 61 Cost. Grecia; 46 e 47 G.G. Germania.

¹⁸⁴) Cfr. art. 11 Cost. Francia secondo cui un quinto dei membri del Parlamento, sostenuti da un decimo degli elettori, possono proporre un referendum nel caso in cui una proposta di iniziativa legislativa popolare non sia esaminata entro un anno dal Parlamento. In tal modo si vuole raccordare il corpo elettorale all'opposizione. Per il nostro paese v. artt. 71.2 e 75.4 Cost., ma va segnalato che il disegno di riforma costituzionale approvato definitivamente dalle due Camere e da sottoporre a referendum prevede maggiori garanzie per le minoranze parlamentari, introducendo il vincolo a precisare nei regolamenti parlamentari tempi, forme e limiti di esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare. Di contro, per evitarne l'inflazione, è previsto l'aumento da 50 a 150 mila del numero di firme necessario. Riguardo al referendum abrogativo, si prevede che se si raccolgono più di 800 mila firme, il quorum strutturale passa dalla metà più uno degli aventi diritto al voto alla metà più uno dei votanti alle precedenti elezioni politiche.

e) il diritto di sciopero, ammesso per finalità economico-contrattuali (¹⁸⁶) o anche sociali e politiche (¹⁸⁷). Al pari di ogni altra manifestazione pubblica, esso è soggetto a preavviso all'autorità di pubblica sicurezza che ne può vietare lo svolgimento per motivi di ordine pubblico. I dipendenti pubblici possono scioperare, tranne talune categorie che svolgono servizi pubblici essenziali (¹⁸⁸);

f) il diritto dei cittadini di ricevere un'informazione veritiera, obiettiva e pluralistica, senza manipolazioni o censure statali preventive (¹⁸⁹). Al diritto ad essere informati corrisponde, specularmente, il diritto d'informare, che trova particolare attuazione tramite il servizio pubblico radio-televisivo, chiamato, per consolidata giurisprudenza costituzionale, ad assicurare la continuità ed il pluralismo informativo e l'accesso in condizioni d'eguaglianza. A tal fine, in Italia la concessionaria pubblica è soggetta ai poteri d'indirizzo e di controllo non più del Governo ma del Parlamento tramite l'apposita Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, per convenzione presieduta come detto da un esponente dell'opposizione. Nonostante ciò, spesso gli esecutivi cercano d'influenzare l'informazione radiotelevisiva, designando i vertici dell'ente pubblico di comunicazione (e indirettamente i direttori di testata) oppure, come avviene in Spagna, concedendo le licenze di trasmissione e comunque favorendo i gruppi editoriali vicini alle sue posizioni.

Il trattamento dei partiti politici da parte dei media è regolato per legge in Grecia e Italia (¹⁹⁰). Solo la Costituzione spagnola espressamente onera la legge dell'obbligo di "garantire l'accesso [ai mezzi di comunicazione sociale] da parte dei gruppi sociali e politici significativi" (art. 20.1).

Di solito (Belgio, Italia) si distingue a seconda che si sia o no in periodo elettorale.

In periodo non elettorale, fermo restando il dovere d'imparzialità degli organi d'informazione – specie del servizio pubblico radiotelevisivo (Belgio, Germania (¹⁹¹), Italia,

¹⁸⁵) Cfr. artt. 17-18 Cost. Italia che, contrariamente a quanto previsto in Germania (artt. 19 G.G. che richiama espressamente i precedenti artt. 8 e 9), limita tali diritti non per i fini ma per le modalità con cui sono esercitati.

¹⁸⁶) Cfr. artt. 28 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 9.3 G.G. Germania, il quale ammette lo sciopero solo "allo scopo di salvaguardare e migliorare le condizioni economiche e di lavoro". In Gran Bretagna il diritto di sciopero è stato strettamente limitato dal governo Thatcher; inoltre la fine del collateralismo tra laburisti e sindacati ha fatto sì che i primi non appoggino più sistematicamente gli scioperi indetti dai secondi.

¹⁸⁷) Cfr. le sentenze della Corte costituzionale italiana nn. 123/1962 e 290/1974 sull'art. 40 Cost. Al pari di quest'ultimo articolo, anche in Francia il diritto di sciopero è garantito e "si esercita nel quadro delle leggi che lo regolano" (Preambolo alla Costituzione del 27 ottobre 1946, 6°-7° alinea). In Spagna la sciopero (art. 28.2 Cost.) politico è vietato ma nulla finora ha impedito che si svolgessero manifestazioni di protesta contro le politiche del governo cavalcate dall'opposizione.

¹⁸⁸) In Italia v. l. 146/1990. In Francia non possono scioperare gli appartenenti alle Compagnie repubblicane di sicurezza (CRS), il personale di polizia, i magistrati, il personale di servizio esterno dell'amministrazione penitenziaria e il personale di comunicazione del Ministero dell'Interno e i funzionari militari.

¹⁸⁹) Cfr. artt. 20.1.d)-2 Cost. Spagna, 21 Cost. Italia e 11.2 CDFUE.

¹⁹⁰) V. la legge italiana sulla comunicazione politica (l. 28/2000), tesa ad assicurare la *par condicio* tra le forze politiche, è stata approvata per porre in certa misura rimedio all'anomalo conflitto d'interessi di Berlusconi, Presidente del Consiglio e proprietario di Fininvest.

¹⁹¹) In Germania le forze politiche presenti nelle assemblee federali e federate sono trattate alla stessa maniera, in nome della parità di *chance* sancita dall'art. 21.1 G.G. In particolare, l'opposizione ha sempre la possibilità d'esprimere la propria posizione nelle trasmissioni informative della televisione pubblica.

Spagna), tenuto a riflettere il pluralismo sociale ⁽¹⁹²⁾ –, i partiti politici dispongono di tempi di trasmissione generalmente proporzionali alla loro rappresentanza parlamentare ⁽¹⁹³⁾, tranne che in Gran Bretagna, dove maggioranza e opposizione dispongono di pari spazi radiotelevisivi. Nulla è in genere previsto per le forze politiche extraparlamentari, tranne che in Italia dove, invece, vi è un generale obbligo di comunicazione politica a favore di tutti i partiti e movimenti, parlamentari e no, da parte delle emittenti nazionali pubbliche e private (l. 28/2000).

L'esclusione delle forze politiche extraparlamentari, invece, è ritenuta inaccettabile in periodo elettorale ⁽¹⁹⁴⁾, dove tutte le formazioni politiche che hanno presentato liste nella gran parte delle circoscrizioni hanno diritto di accedere alla comunicazione politica (Belgio, Gran Bretagna ⁽¹⁹⁵⁾) e di avere (Italia, Germania) ⁽¹⁹⁶⁾ o no (Belgio, Spagna: artt. 61-64 legge elettorale) pari tempo di trasmissione rispetto a tutte le altre forze politiche ⁽¹⁹⁷⁾. Un primo esperimento di comunicazione politica europea si è verificato nelle ultime elezioni politiche con l'organizzazione di un dibattito tra i candidati alla presidenza della Commissione trasmesso in molti paesi dell'U.E.

Le attività di regolazione sono affidate o direttamente agli organi d'informazione, nel rispetto però delle regole stabilite da appositi organi amministrativi tecnici o indipendenti ⁽¹⁹⁸⁾. Così è in Belgio ⁽¹⁹⁹⁾, Gran Bretagna ⁽²⁰⁰⁾ e Spagna, dove vige un mandato quadro, pubblicato il 30 giugno 2008, che obbliga la televisione pubblica all'informazione politica e parlamentare, nel rispetto dei principi di imparzialità e pluralismo, di fatto secondo la regola dei "tre terzi": un terzo per il governo un terzo per il partito che lo sostiene e un terzo per l'opposizione. Stessa regola vigeva dal 1969 in Francia ⁽²⁰¹⁾, ma è stata modificata nel 2009 sia perché escludeva i partiti politici non presenti in Parlamento, sia perché computava a parte il Presidente della Repubblica, quando invece egli, a maggior ragione dopo la riforma costituzionale del 2008, si pone a capo della maggioranza parlamentare. Per questo si è stabilito che i tempi riservati all'opposizione devono essere almeno la metà della somma dei tempi di maggioranza e Governo, includendovi gli interventi del Presidente della Repubblica, poi-

¹⁹²⁾ Corte di appello di Bruxelles, sentenza del 1° febbraio 2007.

¹⁹³⁾ Cfr. art. 18 legge 16 luglio 1973 belga citata sulle minoranze ideologiche.

¹⁹⁴⁾ Consiglio di Stato belga, sentenza n. 53.249 del 16 maggio 1995.

¹⁹⁵⁾ In Gran Bretagna anche all'opposizione non ufficiale viene garantito il diritto di trasmissione e di replica.

¹⁹⁶⁾ In Germania, il Tribunale costituzionale federale ha tratto dall'art. 5.1 G.G. il diritto di tutte le forze politiche, anche extraparlamentari, di accedere ai mezzi di comunicazione in condizioni di parità. A tale principio si sono ispirati i *Länder*, cui compete l'attività radiotelevisiva pubblica e privata, i quali però, grazie ad una serie di accordi, lo graduano in relazione all'importanza del partito; cfr. L. GIANNITI, *Lo statuto delle opposizioni*, cit., 59

¹⁹⁷⁾ Corte EDU, 29.3.2001, *Antonopoulos c. Grecia*.

¹⁹⁸⁾ Quali il Consiglio superiore dell'audiovisivo in Francia e Belgio e l'Autorità garante per le comunicazioni in Italia.

¹⁹⁹⁾ V. le delibere del Consiglio superiore dell'audiovisivo, soggette al controllo della giurisprudenza.

²⁰⁰⁾ Dal 1947 la BBC ha concluso un accordo con la maggioranza e l'opposizione dell'epoca che prevede il diritto di entrambi di avere spazi di trasmissione gratuiti e liberi (scelta del tema o della data di trasmissione).

²⁰¹⁾ Cfr. la direttiva del Consiglio d'amministrazione dell'ORTF del 12 novembre 1969.

ché egli spesso parla non a nome della Nazione ma a sostegno del Governo (²⁰²). Infine si è stabilito che i partiti extraparlamentari devono essere trattati in modo uguale.

2.4 L'uso da parte delle opposizioni dei loro diritti all'interno delle istituzioni politiche – In quasi tutti i paesi esaminati (Gran Bretagna, Germania, Spagna, Francia), l'opposizione si mantiene in genere stabile per l'intera legislatura, sia perché sono molto rare le rotture all'interno del partito di maggioranza o della coalizione di governo, sia perché l'opposizione ritiene generalmente che il suo consenso ai provvedimenti della maggioranza governativa finisca per offuscare agli occhi dell'elettorato il suo ruolo di alternativa politica.

La stessa fedeltà in Gran Bretagna alla *leadership* (sia di maggioranza che d'opposizione) può essere annoverata come un fattore soggettivo di stabilità, poiché i parlamentari dei due schieramenti preferiscono discutere al loro interno sulla linea politica da seguire ma questa, una volta decisa, viene difesa compattamente. Pertanto, l'opposizione utilizza i propri diritti all'interno delle istituzioni politiche per controllare e criticare l'operato del governo e della sua maggioranza così da proporsi come valida e credibile alternativa. Essa, quindi, generalmente (Germania, Spagna Gran Bretagna, Grecia) né partecipa al governo, né intende destabilizzarlo ma mira piuttosto a sostituirlo alla prossima elezione.

Ciò nondimeno, la contrapposizione politica tra maggioranza e opposizione non ne esclude il dialogo in occasioni particolarmente delicate. Così, come detto (§ 1.1), il leader dell'opposizione è consultato informalmente – e possibilmente lontano dagli occhi indiscreti dei media - in caso di gravi emergenze nazionali o su questioni d'interesse nazionale politicamente delicate (così per via convenzionale in Spagna); oppure è invitato in occasioni protocolari particolarmente importanti (Spagna). Lo stesso accade in Gran Bretagna, dove l'Opposizione è definita di Sua Maestà proprio per evidenziare il rapporto che la lega al Sovrano. Questi, infatti, consulta sia il *Premier* sia il leader dell'Opposizione, e costoro si consultano tra loro, su gravi questioni nazionali e internazionali (²⁰³). Ciò può eccezionalmente portare l'opposizione a votare provvedimenti della maggioranza quando l'unità nazionale è imposta da gravi crisi nazionali o internazionali, senza con ciò entrare a far parte del governo (Gran Bretagna, Spagna (²⁰⁴), Germania e Italia, specie riguardo al rispetto degli impegni internazionali, soprattutto nei confronti dell'ONU e della NATO, o nei confronti dell'U.E.).

Meno frequenti, ma non per questo inesistenti, sono i contatti tra maggioranza e opposizione per trovare un accordo su specifiche proposte di legge o iniziative politiche. Talora

²⁰²) Cfr. Consiglio di Stato, 8 aprile 2009, Hollande et Mathus. A seguito di tale sentenza, il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo, con delibera n. 2009-60, ha stabilito che "gli editori prendono in considerazione gli interventi del Presidente della Repubblica che, in ragione del loro contenuto e del loro contesto, sono rilevanti per il dibattito politico nazionale"

²⁰³) Così è accaduto nel 1947 sull'indipendenza dell'India; nel 1982 sulla guerra delle Falkland, nel 2005 per il ritiro della Gran Bretagna dall'Iraq dopo gli attentati di Londra o nel 2007 a seguito del dibattito sociale sull'aborto. Nel 1978 la Thatcher, allora *leader* dell'opposizione, rifiutò la convocazione del *Premier* Callaghan sui problemi razziali per non esserne corresponsabile.

²⁰⁴) Convergenze tra maggioranza ed opposizione in Spagna si sono registrate in occasione dell'approvazione di grandi riforme istituzionali, come quella del Consiglio generale della Magistratura, o rilevanti modifiche legislative, come la legislazione contro il terrorismo basco e i partiti politici che lo appoggiavano); oppure in occasione della grave crisi finanziaria.

è la stessa opposizione, consapevole della propria inferiorità numerica, a cercare di influire costruttivamente sul contenuto dei progetti di legge approvati dalla maggioranza. Ciò accade in particolare in Spagna, dove i partiti minoritari, soprattutto regionali, cercano di conseguire qualche vantaggio per determinate classi o comunità territoriali, per il resto opponendosi frontalmente alle iniziative politiche radicalmente in contrasto con i loro principi. Ciò avviene soprattutto in commissione, i cui lavori non hanno la stessa pubblicità (anche mediatica) dell'Aula (c.d. effetto display cioè del tabellone luminoso dove è riportato l'esito delle votazioni) e dove, quindi, può capitare (Francia, Italia, Germania) che i toni con la maggioranza siano più concilianti o, quantomeno, meno aggressivi e pregiudizievole, sia per le leggi di grande interesse nazionale, sia su questioni etiche (aborto in Germania) particolarmente delicate in cui la disciplina di partito è meno vincolante ⁽²⁰⁵⁾.

Parimenti contatti tra maggioranza ed opposizione vengono avviati, ad esempio in Italia, quando si tratta di eleggere membri di organi di garanzia (giudici costituzionali, componenti del Consiglio superiore della magistratura, presidente e componenti di autorità amministrative indipendenti).

Tali contatti si rendono necessari, e talora obbligatori, in quei sistemi bicamerali (Germania, Spagna, Francia) ⁽²⁰⁶⁾ in cui l'opposizione è in maggioranza nella camera alta e il consenso di quest'ultima sia indispensabile per l'approvazione di tutte le leggi – il bicameralismo paritario previsto solo in Italia ⁽²⁰⁷⁾ – oppure sia superabile ⁽²⁰⁸⁾, anche se necessario sulle leggi riguardanti gli interessi degli enti federati. In tali casi, infatti, seppur prevalga la camera politica (c.d. bicameralismo imperfetto), la necessità d'un dialogo costruttivo tra maggioranza ed opposizione aumenta considerevolmente. Anzi, com'è noto, in Germania il voto contrario del *Bundesrat* su un disegno di legge comporta, sotto il profilo procedurale, l'attivazione di un'apposita commissione mediatrice (*Vermittlungsausschuss*) che ha il compito di trovare un accordo.

Più nello specifico, in Belgio, l'uso che l'opposizione fa dei suoi diritti risente del fatto che linee di frattura sono multiple: non solo politiche ma anche territoriali e linguistiche (basti pensare che nel 2007 i socialisti francofoni facevano parte della maggioranza mentre quelli fiamminghi erano all'opposizione). Esistono, dunque, diversi livelli di maggioranza e di opposizione che di fatto differiscono. Pertanto, è accaduto che talune proposte legislative

²⁰⁵⁾ V. in Francia la legge sulla dignità del fine-vita o sul riconoscimento del voto bianco. Si può ugualmente menzionare la redazione della legge finanziaria del 2001, condotta sotto la guida di due parlamentari d'opposizione Didier Migaud et Alain Lambert.

²⁰⁶⁾ Nella Camera dei rappresentanti belga la possibilità di una seconda lettura (art. 76.3 Cost.) è prevista anche durante i lavori in commissione su richiesta di uno dei suoi membri formulata al più tardi subito dopo il voto sull'ultimo articolo. Tale seconda lettura avviene non prima di dieci giorni dal momento in cui il testo adottato in prima lettura, accompagnato dalla relazione della commissione, sono stati distribuiti (art. 83 reg.).

²⁰⁷⁾ V. art. 70 Cost.

²⁰⁸⁾ Quasi il 50% in Germania dove l'art. 77 G.G. prevede, in caso d'opposizione del *Bundesrat*, l'attivazione di un'apposita procedura di mediazione ed, in caso di fallimento di quest'ultima, la prevalenza del *Bundestag*.

In Francia l'opposizione del Senato, in cui peraltro oggi l'opposizione è maggioranza, può essere superata dall'Assemblea nazionale ma la procedura in tal senso prevista dall'art. 45 Cost. è di rado attivata, segno che evidentemente si riesce a raggiungere un'intesa con l'opposizione in sede di commissione mista paritetica.

dell'opposizione siano state approvate ⁽²⁰⁹⁾ e che nei parlamenti federati tutti i partiti siano entrati proporzionalmente al governo (una sorta di modello direttoriale). Proprio per superare tali molteplici linee di frattura, l'opposizione talora matura un approccio costruttivo, specialmente nei casi di crisi istituzionale o politica gravi, o in occasione delle riforme istituzionali, com'è accaduto per la VI riforma dello Stato ⁽²¹⁰⁾.

Anche in Francia, benché sia indiscusso il diritto della maggioranza a governare e quello dell'opposizione a controllarne l'operato, nei fatti tale distinzione è meno rigida perché sia durante il procedimento legislativo che in quello di controllo la discussione parlamentare porta maggioranza ed opposizioni a raggiungere dei compromessi. Inoltre è accaduto che, più o meno machiavellicamente, siano stati chiamati a far parte del governo singole personalità dell'opposizione ⁽²¹¹⁾.

Anche in Gran Bretagna, maggioranza ed opposizione spesso convergono su talune questioni d'interesse nazionale (supporto alle forze britanniche in operazioni di salvataggio di ostaggio; difesa della famiglia reale; devoluzione) mentre su altre rimangono divise (Unione europea, debito pubblico, disoccupazione).

La medesima convergenza inedita tra maggioranza e opposizione si è verificata in Grecia, durante la grave crisi finanziaria, in occasione dell'approvazione di tre disegni di legge fondamentali: il primo accordo con la c.d. Troika detto *Memorandum* (maggio 2010); il piano a medio termine (giugno 2011) e il secondo memorandum con la troika (febbraio 2012). Il caso greco dimostra, inoltre, come la crisi finanziaria, con i vincoli esogeni introdotti ai conti pubblici, abbia accelerato la tendenza, già in atto, a privilegiare modelli deliberativi incentrati sul rafforzamento del Governo in Parlamento, anziché di compromesso parlamentare. Ciò ha portato alla compressione dei tempi della discussione parlamentare, attraverso il consolidamento di alcune prassi come il contingentamento dei tempi e la limitazione delle garanzie previste in difesa della dialettica parlamentare.

Infine, nel Parlamento europeo, per le ragioni sopra chiarite ⁽²¹²⁾, i due principali gruppi dei popolari e dei socialisti lavorano insieme, per cui i gruppi d'opposizione – euroscettici o antieuropei – svolgono il loro ruolo in tre modi: o denunciando in modo tribunitio le conseguenze negative dell'U.E.; o rifiutando in modo assoluto di farsi coinvolgere nel funzionamento delle istituzioni europee, oppure, infine, pragmaticamente cercando di ottenere risultati concreti, senza con ciò tradire le proprie convinzioni.

²⁰⁹⁾ Ciò si è verificato in tre casi: proposte di contenuto altamente tecnico e prive di ricadute finanziarie (ad es. le proposte sul codice di diritto internazionale privato, sullo statuto giuridico dei detenuti o sul diritto d'autore); le proposte su argomenti suscettibili di trascendere il tradizionale antagonismo tra maggioranza ed opposizione; infine le proposte su questioni etiche su cui vi è un ampio consenso tra la popolazione o la cui delicatezza induce i partiti a riconoscere ai loro parlamentari ampia libertà di voto. Lo stesso dicasi per gli emendamenti, pur in assenza di dati specifici al riguardo.

²¹⁰⁾ V. *supra*, nota 7.

²¹¹⁾ Per la prima volta nella Quinta Repubblica nel governo del socialista Rocard entrarono a far parte ministri scelti dall'UDF, classificati di destra. Sotto la presidenza Sarkozy furono chiamati al governo in ministeri-chiave personalità politiche di sinistra (ad esempio B. Kouchner, Ministro degli Affari esteri ed europei del governo Fillon I e Fillon II, poi escluso dal partito socialista) o ritenute vicino alla sinistra (Eric Besson, nei Governi Fillon I, II e III).

²¹²⁾ V. *supra*, nota 61.

La registrazione di tali convergenze non deve, però, indurre a facili ottimismo. Al di là di esse, infatti, si rilevano *bad practices* che finiscono per svilire di significato i diritti dell'opposizione. Così in Francia, l'effetto delle riforme costituzionali del 2008 ⁽²¹³⁾ nella prassi è stato piuttosto deludente, poiché la maggioranza ha buon gioco nel neutralizzare la seduta riservata ogni mese all'opposizione (art. 48.5 Cost.), rigettando, anche in via preliminare, il testo da essa proposto ⁽²¹⁴⁾. Lo stesso accade in Italia dove, la riserva all'opposizione di un quinto degli argomenti nel programma e nel calendario alla Camera (nell'ipotesi quasi sempre ricorrente che essi siano predisposto dal Presidente: artt. 24.3 e 25.2 reg.) e di quattro sedute ogni due mesi al Senato (art. 53.3 reg.) viene, di fatto, elusa dallo stravolgimento da parte della maggioranza del senso delle loro proposte o dal loro rinvio pregiudiziale in commissione. Il risultato, in entrambi i casi, è che all'opposizione è impedito di costringere la maggioranza a misurarsi su argomenti su cui è divisa all'interno oppure criticata dall'opinione pubblica.

2.4.1 (in particolare: i diritti dell'opposizione non usati – È un dato comune ai paesi esaminati che l'opposizione utilizzi più di frequente i diritti attinenti alla funzione ispettiva, di critica e di controllo.

Di conseguenza, l'opposizione usa di rado taluni strumenti procedurali: la messa in stato d'accusa del Presidente del Governo per reato di tradimento o contro la sicurezza dello Stato (art. 102.2 Cost. Spagna) e, soprattutto la mozione di sfiducia ⁽²¹⁵⁾, prevista per consentire il cambio di maggioranze parlamentari, ma ormai caduta in desuetudine sia nei paesi in cui le democrazie parlamentari maggioritarie si sono ormai consolidate - Gran Bretagna, Francia ⁽²¹⁶⁾, Spagna ⁽²¹⁷⁾, Germania ⁽²¹⁸⁾ e Parlamento europeo ⁽²¹⁹⁾ -, sia negli altri dove

²¹³⁾ V. *supra*, nota 38.

²¹⁴⁾ V. *supra*, nota 157.

²¹⁵⁾ La mozione di sfiducia può essere presentata da un decimo dei membri della camera in Italia (art. 94.5 Cost.), Francia, con il limite di tre mozioni firmate per sessione ordinaria e una per ogni sessione straordinaria (art. 49.2 Cost.) e nel Parlamento europeo (art. 119.1 reg. interno).

In Belgio la mozione di sfiducia deve essere appoggiata da un terzo dei membri della Camera dei rappresentanti (art. 137.2 reg.). L'approvazione di una mozione di sfiducia semplice (art. 138 reg.), non costruttiva (art. 137 reg.), come nel caso di bocciatura di una mozione di fiducia senza nomina del successore (al massimo entro tre giorni tramite mozione di presentazione: art. 136 reg.) determina lo scioglimento della Camera dei rappresentanti, secondo un sistema di "parlamentarismo razionalizzato" ispirato al modello tedesco (artt. 46 e 96 Cost.). Lo stesso vale per le assemblee federate, in cui non è prevista la mozione di fiducia semplice (v. art. 71 Legge speciale delle riforme istituzionali ispirato all'art. 67 G.G. Germania).

²¹⁶⁾ In Francia l'unica mozione di sfiducia è stata presentata nel 1962, prima dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica e quindi della regola maggioritaria.

²¹⁷⁾ In Spagna dal 1978 sono state presentate solo due mozioni di sfiducia costruttive (21 maggio 1980 e 23 marzo 1987), entrambe respinte.

²¹⁸⁾ Anche in Germania la mozione di sfiducia costruttiva ex art. 67 G.G. è stata utilizzata appena due volte (il 27 aprile 1972 contro Brandt e il 1° ottobre 1982 contro Schmitt, l'unica ad essere approvata) perché presuppone per il suo successo un fatto eccezionale, quale la disgregazione della maggioranza di governo.

²¹⁹⁾ Il Parlamento europeo non ha mai approvato una mozione di sfiducia anche se è bastata la sua minaccia per far dimettere la Commissione Santer nel 1999. Si è trattato di un caso eccezionale che dimostra come la sovrapposizione di divisioni politiche e nazionali rende tale strumento difficilmente utilizzabile, se non, com'è accaduto di recente contro la Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker, in chiave tribuzia per dare massimo risalto all'opposizione all'integrazione europea.

ciò non è avvenuto, nei quali le crisi sono quasi esclusivamente d'origine extraparlamentare (come in Italia).

In particolare, in Gran Bretagna la mozione di sfiducia è usata dall'opposizione per ottenere un dibattito su un argomento particolare anziché per far cadere il governo - sempre di legislatura -, essendo improbabili rotture nel partito o nella coalizione di maggioranza (²²⁰).

A tale pratico inutilizzo concorre anche il fatto che, per togliere la fiducia al Governo, sono talora previsti meccanismi più onerosi che per conferirla. Così in Spagna per approvare una mozione di sfiducia (oltreché per respingere una questione di fiducia) occorre la maggioranza assoluta (art. 113 Cost.) contro la maggioranza semplice richiesta (seppur in seconda battuta) per approvare una mozione di fiducia (art. 99.3 Cost.); il che vuole dire che le astensioni in sede di fiducia dovranno tramutarsi in voti negativi in sede di sfiducia. Inoltre, quando la mozione di sfiducia deve essere costruttiva, costringe le opposizioni a convergere non solo sulla sfiducia al governo (*pars destruens*) ma anche sul candidato alternativo alla Presidenza del Governo (*pars costruens*); il che, in presenza di opposizioni politicamente distanti, se non alternative, è difficile, se non inverosimile.

2.4.2 (*in particolare: l'ostruzionismo parlamentare* – L'uso da parte dell'opposizione dei suoi diritti richiama inevitabilmente il tema dell'ostruzionismo.

Esso può essere praticato in modi diversi: continui richiami al regolamento e richieste di verifica del numero legale; eccezioni ad inizio seduta sull'approvazione del processo verbale della seduta precedente; interventi prolissi; presentazione e illustrazione di (talora centinaia di) migliaia di emendamenti, con conseguente prolungamento della discussione parlamentare, anche sfruttando in tal senso il doppio esame previsto nei sistemi bicamerali.

Vi sono paesi in cui le opposizioni ricorrono sovente a tattiche ostruzionistiche, seppur con connotazione diverse. Così è in Italia, dove, in un contesto di perenne "bipolarismo conflittuale", esso è funzionale alla delegittimazione politico-costituzionale dell'avversario, anzi del "nemico" politico, anche su temi altrove meno divisivi, come il rapporto con la magistratura o i rapporti internazionali. In tal modo, però, vi è il rischio che il continuo ricorso all'ostruzionismo, oltreché legittimare le contromisure della maggioranza, provochi nell'opinione pubblica una certa assuefazione, per cui esso perde quella eccezionalità da cui dipende la sua efficacia politica.

Meno frequente, e per questo più efficace, è l'ostruzionismo in Gran Bretagna, sia per la centralità in quel sistema del Parlamento, sia per gli efficaci strumenti di cui il Governo dispone contro di esso (²²¹), sia perché segnala all'opinione pubblica una radicalizzazione della funzione dell'opposizione, di solito invece ispirata a principi di lealtà e correttezza istituzionale.

²²⁰) Allo stesso modo, l'opposizione fa ricorso alla messa in stato di accusa dei funzionari del governo per criticare pubblicamente la maggioranza.

²²¹) Cfr. A.G. GRIFFITH, M. RYLE, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London, 1989, 222 e 299 ss., secondo i quali "it is increasingly true that governments have used their majorities to set aside for particular occasions the standard rules and practices of the House when this seems to them to be necessary" (173); v. anche A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione*, cit., 279 s.

Frequente era anche l'ostruzionismo in Francia, dove però la riforma costituzionale del 2008 ha avuto l'effetto di rendere l'opposizione più ragionevole, responsabile e costruttiva e, quindi, oggi meno incline all'ostruzionismo, se non in casi eccezionali, com'è accaduto nel 2013 durante la discussione del progetto di legge sul matrimonio omosessuale.

Il frequente ricorso all'ostruzionismo nel Parlamento europeo si evince dai poteri espressamente assegnati al Presidente per contrastarlo ⁽²²²⁾ nonché dalle disposizioni regolamentari tese a limitare l'abuso delle mozioni procedurali per ostacolare l'adozione di un testo ⁽²²³⁾. Ad esso fanno soprattutto ricorso i partiti minoritari contrari all'integrazione europea rappresentata dall'asse popolari e socialisti, per cui l'opposizione *alla* U.E. ha sostituito l'assenza di opposizione *nell'*U.E.

In altri paesi, invece, l'ostruzionismo parlamentare è poco praticato. Così accade in Spagna, dove l'opposizione preferisce piuttosto o diffondere i propri messaggi tramite i media per raggiungere direttamente l'opinione pubblica oppure ricorrere alla giustizia ordinaria e costituzionale. Anche in Germania i partiti antisistema non fanno ricorso all'ostruzionismo. Analogamente in Grecia il ricorso all'ostruzionismo è raro, anche per le contromisure che la maggioranza può efficacemente adottare ⁽²²⁴⁾.

Riguardo ai c.d. partiti antisistema occorre precisare se con tale espressione s'intendono i partiti che mettono in discussione le istituzioni statali oppure chiedono un loro profondo rinnovamento nonché della "casta" politica. In quest'ultimo senso partiti antisistema vi sono in: Gran Bretagna (il Fronte Nazionale britannico e il Partito per l'indipendenza del Regno Unito (UKIP)); Italia (il Movimento 5 stelle); Grecia (*Antarsia*); Germania (i partiti d'estrema destra dei Repubblicani (*Republikaner*) e del Partito democratico nazionale tedesco (*Nationaldemokratische Partei Deutschland*) presenti solo in qualche parlamento dei *Länder*); Spagna (*Podemos*); Francia (il *Front National*, partito di estrema destra che, con il passaggio dal fondatore Jean-Marie Le Pen alla figlia Marine, ha abbandonato i toni contestatori e razzisti per proporsi come credibile maggioranza di governo). Infine si possono considerare antisistema a livello europeo i partiti che si oppongono non alle politiche dell'U.E. ma allo stesso processo d'integrazione europea.

²²²⁾ Tra i poteri del Presidente rientra "anche quello di porre fine a un eccessivo ricorso a prassi quali richiami al regolamento, mozioni di procedura e dichiarazioni di voto, nonché richieste di votazioni distinte, per parti separate o per appello nominale, nei casi in cui [egli] ritenga che vi sia il chiaro intento di pregiudicare in modo grave e duraturo lo svolgimento dei lavori dell'Aula o i diritti degli altri deputati" (art. 22.1.2 reg. interno). Egli può inoltre anche "mettere in votazione testi in ordine diverso da quello previsto nel documento oggetto della votazione" (art. 22.1) nonché sanzionare il deputato "nel caso di infrazioni all'ordine o di turbativa dell'attività del Parlamento con modalità eccezionalmente gravi" (art. 166 reg.).

²²³⁾ Difatti, i richiami al regolamento devono essere specifici e non possono oltrepassare il minuto (art. 186 reg. interno). Solo un gruppo parlamentare o almeno quaranta deputati possono chiedere il rinvio del testo in commissione (art. 188); la chiusura della discussione (art. 189), l'aggiornamento della discussione o della votazione (art. 190), la sospensione o il rinvio della seduta (art. 191). Infine, occorrono quaranta deputati – e non un gruppo parlamentare - per chiedere la verifica del numero legale, nel quale essi, come richiedenti, sono automaticamente inclusi (art. 168).

²²⁴⁾ V. la procedura d'urgenza prevista dall'art. 76.4 Cost. all'uopo modificato nel 2001 secondo cui "il progetto o disegno di legge dichiarato dal Governo come molto urgente è posto in votazione dopo una discussione limitata in una seduta, dall'Assemblea o dalla Commissione di cui all'articolo 71, come previsto dal regolamento interno".

All'ostruzionismo dell'opposizione la maggioranza risponde con diverse contromisure: l'attribuzione di taluni diritti non più al singolo eletto ma ad una quota significativa di parlamentari, così da renderne più difficoltoso il ricorso ⁽²²⁵⁾; la riduzione dei tempi d'intervento ⁽²²⁶⁾ ed il loro specifico contingentamento per gruppo parlamentare; il voto bloccato in Francia ⁽²²⁷⁾; la chiusura della discussione (c.d. ghigliottina) ⁽²²⁸⁾; la votazione degli emendamenti per principi riassuntivi o con effetti preclusivi (c.d. tecnica del canguro) ⁽²²⁹⁾; il ricorso sistematico a procedure accelerate ⁽²³⁰⁾; l'apposizione della questione di fiducia, limitata in Francia dopo la riforma costituzionale del 2008 ⁽²³¹⁾, di cui invece si abusa in Italia, specie sui maxi-emendamenti, interamente sostitutivi del testo in discussione in Aula, concordati tra le forze politiche di maggioranza, la cui approvazione comporta la decadenza di tutti gli altri emendamenti (e pessimi effetti sulla qualità e intellegibilità del testo legislativo).

In Spagna, invece, è frequente l'ostruzionismo di maggioranza, grazie a cui essa ostacola l'esercizio dei diritti dell'opposizione: ottenendo la trattazione prioritaria delle proprie interrogazioni ed interpellanze ⁽²³²⁾ e limitando, durante la loro discussione, le possibili repli-

²²⁵⁾ Nel Parlamento europeo il diritto di depositare emendamenti in seduta plenaria o di chiedere in ogni momento il rinvio di un testo in commissione è oggi attribuito ad un gruppo politico o ad almeno quaranta deputati (artt. 169 e 188 reg. interno).

²²⁶⁾ Il tempo per le dichiarazioni di voto nel Parlamento europeo è sceso da 3 a 2 minuti per un gruppo politico (v. art. 183 reg. interno).

²²⁷⁾ Secondo l'art. 44.3 Cost. Francia "se il Governo lo richiede, l'Assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo"; in tal modo la maggioranza governativa, all'uopo mobilitata, può con un solo voto scavalcare la discussione di ogni altro emendamento.

²²⁸⁾ V. Gran Bretagna, Italia (art. 55.5 reg. Senato) e Francia, dove, nel caso in cui la Conferenza dei capigruppo fissi la durata massima d'esame di un testo, ai gruppi d'opposizione vanno riservati tempi d'intervento maggiori (art. 49.6 reg. Assemblea nazionale).

²²⁹⁾ V. Gran Bretagna e Italia (artt. 85.8 reg. Camera e 100.8, 102.2, 102.3 e 102.4 reg. Senato).

²³⁰⁾ In Francia la procedura accelerata d'esame (art. 45.2 Cost.) consente di derogare ai tempi d'esame previsti dall'art. 42.3 Cost. e di ridurre ad una il numero di letture necessarie in ogni assemblea, prima della convocazione della commissione mista paritetica. Essa non si applica ai disegni di legge finanziaria, ai disegni di legge di finanziamento della previdenza sociale e ai disegni relativi allo stato di crisi (art. 42.4 Cost.)

²³¹⁾ Secondo l'art. 49.3 Cost. "il Primo Ministro può, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale sulla votazione" non più d'un qualunque testo ma, dopo la riforma del 2008, solo "di un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale. In tal caso, il progetto di legge è considerato adottato, salvo il caso in cui una mozione di sfiducia, presentata nel termine di 24 ore, venga votata alle condizioni previste dal comma precedente. Il Primo Ministro può, inoltre, ricorrere a tale procedura per un altro disegno o per una proposta di legge a sessione". Se già prima del 1962, tale arma contro l'ostruzionismo era molto utilizzata per creare su un testo una maggioranza, oggi, dopo la riforma del 2008 essa è caduta in desuetudine, anche se va registrato che il 17 febbraio 2015 è stata di nuovo invocata per l'approvazione del progetto di legge Macron sulla liberalizzazione dei trasporti, su cui il Governo non era sicuro di avere la maggioranza (v. *infra*, nota 266).

²³²⁾ Al Congresso sono prioritariamente trattate le interpellanze presentate dai gruppi e dai deputati che non hanno ancora consumato nella sessione la quota di loro spettanza (un'interpellanza ogni dieci deputati), fermo restando il divieto di trattare nello stesso ordine del giorno più di un'interpellanza per gruppo (art. 182.2 reg.). Anche al Senato viene data priorità alle interpellanze presentate dai senatori che hanno meno utilizzato meno questo diritto nella sessione corrispondente; inoltre, in caso di parità, prevale il gruppo parlamentare numericamente più numeroso (art. 172 reg. Senato). Lo stesso criterio è seguito per determinare la priorità delle interrogazioni (artt. 188.2 reg. Congresso e 163.3 reg. Senato). Poiché, ovviamente, i gruppi che fanno maggiore ricorso ad interrogazioni e interpellanze sono quelli d'opposizione, quelli di maggioranza possono, sfruttando il *bonus* rimasto, rivendicare la priorità delle loro interpellanze quando vogliono ostacolare l'opposizione in periodi in cui essa intensifichi la sua attività di controllo.

che al Governo (²³³); controllando l'operato delle commissioni d'inchiesta (²³⁴); infine, eludendo le richieste di audizione dei membri del governo (²³⁵). L'unico modo per evitare tale controllo della maggioranza è richiedere la procedura d'urgenza, specie nei casi d'interpellanza, affinché le mozioni conseguenti possano essere presentate e iscritte immediatamente all'ordine del giorno.

Anche nel Parlamento europeo le opposizioni – sia come deputati non iscritti che come gruppi minoritari – sono marginalizzate: nel primo caso per il peso attribuito ai gruppi parlamentari nel funzionamento del Parlamento europeo (ad esempio nella Conferenza dei presidenti o nella nomina dei presidenti delle commissioni parlamentari); nel secondo caso a causa della regola della rappresentanza proporzionale (ad esempio per la nomina dei relatori incaricati di esaminare le proposte della Commissione, per l'assegnazione del tempo di parola all'interno dell'assemblea).

2.4.3 (in particolare: il ricorso al giudice costituzionale – Nei paesi in cui è previsto (²³⁶), il ricorso dell'opposizione al giudice costituzionale, specie a tutela dei suoi diritti, ha fortune alterne.

In Germania, ad esempio, è considerato l'*estrema ratio* cui l'opposizione ricorre dopo che aver inutilmente esercitato i propri diritti parlamentari e coinvolto i *media* per cercare di mutare le scelte della maggioranza. Di contro, per quanto raro, si tratta di un mezzo molto efficace.

Anche in Francia l'opposizione preferisce, anziché far ricorso al Consiglio costituzionale, puntare ad una battaglia politica per indurre il Governo a modificare gli intendimenti iniziali oppure a recedere del tutto. Ciò è accaduto nel 2006 a proposito del "contratto di prima assunzione" proposto da De Villepin, ma non nel 2013 per la legge sul matrimonio omosessuale. Va precisato, comunque, che in Francia il ricorso dell'opposizione al giudice costituzionale sconta alcuni limiti, sia perché circoscritto al solo procedimento legislativo, sia per la giurisprudenza del Consiglio costituzionale, restio ad ampliare il suo sindacato se il vizio denunciato non ha uno specifico riferimento costituzionale. Tuttavia il Consiglio costituzionale è

²³³) Alla discussione sulle interpellanze presentate può partecipare un rappresentante per gruppo, ad eccezione proprio del gruppo interpellante che, dopo il primo intervento e una replica eventuale, non può più intervenire (art. 184 reg. Congresso), il che impedisce un serrato confronto con maggioranza e Governo.

²³⁴) La maggioranza, infatti, non solo decide se istituire o meno le commissioni d'inchiesta ma ne controlla il funzionamento, poiché la loro composizione deve essere proporzionale all'Aula e le decisioni sono prese per voto ponderato (artt. 52.3 reg. Congresso e 100 reg. Senato).

²³⁵) Tali richieste d'audizione, previste dall'art. 110.1 Cost., possono essere formulate da due Presidenti di gruppo o da un quinto dei membri della camera in seduta plenaria (art. 203.1 reg. Congresso). Esse, però, sono soggette all'approvazione sia dell'Ufficio di Presidenza che della Conferenza dei capigruppo, sicché è la maggioranza a decidere se ammetterle o no. Parimenti è la commissione, a maggioranza, a decidere se svolgere le sessioni informative dei membri del Governo (art. 202.1 reg. Congresso e 66.2 reg. Senato).

²³⁶) In Gran Bretagna, la Corte Suprema, istituita con il *Constitutional Reform Act 2005* e operante dal 1° ottobre 2009, non esercita un controllo di costituzionalità, in ossequio ai principi cardine della *rule of law* e della sovranità parlamentare. Essa, quindi può solo invitare Governo e Parlamento a modificare il testo ritenuto illegittimo, ad esempio perché in contrasto con lo *Human Rights Act 1998* in base a cui le leggi inglesi devono essere interpretate in conformità con la CEDU. Inoltre, l'opposizione si è avvalsa di tale Corte per invocare la tutela dei suoi diritti in nome del principio di legalità.

per Costituzione (artt. 58 e 59) giudice delle elezioni presidenziali e legislative, il che è sicuramente una garanzia per l'opposizione della regolarità del procedimento elettorale.

Di contro, in Spagna, la garanzia del controllo giurisdizionale si dimostra più efficace del controllo politico. Difatti, l'opposizione parlamentare e i partiti di minoranza regionali ricorrono spesso al Tribunale costituzionale (trenta ricorsi nell'attuale legislatura), considerando tale mezzo estremamente efficace sia sul piano giuridico, opponendo alla forza politica della maggioranza la forza giuridica dei principi e dei diritti sanciti dalla Costituzione, sia sul piano politico e sociale, perché indebolisce il Governo e mobilita contro di esso l'opinione pubblica. Al riguardo, va notato che in Spagna possono ricorrere direttamente al Tribunale costituzionale (art. 162.1.a) Cost.) non solo cinquanta deputati o senatori ma anche gli organi legislativi ed esecutivi delle Comunità autonome, seppur solo contro le leggi statali ma non delle altre Comunità autonome (art. 32.2 legge organica sul Tribunale costituzionale). Il che amplia le possibilità di ricorso per quelle forze politiche minoritarie a livello nazionale ma maggioritarie in una Comunità autonoma.

Negli altri paesi, invece, il ricorso dell'opposizione alla Corte costituzionale non è previsto ⁽²³⁷⁾, ad esempio perché (Belgio) ritenuto in contrasto con il principio della sovranità parlamentare ⁽²³⁸⁾. Anche nel nostro paese, com'è noto, non è previsto l'accesso diretto alla Corte costituzionale di minoranze parlamentari o singoli cittadini, per cui l'unica possibilità è l'instaurazione strumentale di controversie giurisdizionali al fine di potervi incidentalmente sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle leggi approvate dalla maggioranza. Il fatto che le opposizioni abbiano sempre rinunciato a tale possibilità (eccezion fatta per i radicali, che spesso, anche tramite forme di disobbedienza civile (§ 2.5.2) hanno fatto ricorso ai giudici ordinari e costituzionali nelle loro battaglie a tutela dei diritti fondamentali), dimostra che, più che all'assenza di strumenti idonei, il mancato ricorso alla sede giurisdizionale sia dovuto al fatto che si ritenga ciò un'inaccettabile abdicazione del potere politico nei confronti di quello giudiziario ⁽²³⁹⁾.

Infine, nell'U.E. non vi è giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti dell'opposizione dato che, come più volte detto, non esiste un vero e proprio "statuto dell'opposizione".

²³⁷⁾ In Belgio è Presidente di un'assemblea legislativa, su richiesta dei due terzi dei suoi membri, che può fare ricorso alla Corte costituzionale. Si tratta, dunque, di un ricorso parlamentare non delle minoranze o dell'opposizione ma della maggioranza, e per di più qualificata (artt. 142.3 Cost. e 2.1-3 legge speciale sulla Corte costituzionale). Il che spiega perché esso sia utilizzato soprattutto per regolare le competenze reciproche tra assemblee legislative.

²³⁸⁾ Tale esclusione, sempre in Belgio, è comunque compensata da tre fattori: a) la possibilità di ricorso al giudice costituzionale da parte delle associazioni; b) le maggioranze politiche asimmetriche previste nei diversi livelli di potere per cui, ad esempio, una legge federale approvata da una maggioranza di destra può essere attaccata da un governo o da un'assemblea parlamentare regionale di sinistra; c) la possibilità, di fatto frequentemente usata, del singolo di membro dell'opposizione di ricorrere per annullamento alla Corte costituzionale o alla sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, o financo alla Corte di Strasburgo, una volta dimostrato il proprio interesse ad agire.

²³⁹⁾ Il disegno di legge di riforma costituzionale oggi in discussione prevede il controllo preventivo di costituzionalità solo sulle leggi elettorali delle camere, sia a regime (nuovo comma 2 dell'art. 73 su ricorso di un quarto dei deputati o di un terzo dei senatori), sia come norma transitoria sulle leggi vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale (art. 39.11 disp. trans.).

Piuttosto essa si è occupata dei diritti esercitati da gruppi minoritari, ora indebolendoli, ora preservandoli.

2.5 L'uso da parte delle opposizioni dei suoi diritti al di fuori delle istituzioni politiche –
Nel nostro paese l'attività dell'opposizione al di fuori delle istituzioni politiche è marginale e comunque inefficace. Le forme di protesta legali (annunci a pagamento sui giornali, manifestazioni, scioperi, sit-in o "girotondi" di protesta dinanzi alle sedi istituzionali) scontano talora una certa ritualità e, comunque, non sembrano per questo far sempre presa sull'opinione pubblica e condizionare l'operato del governo.

Tutt'al contrario in Grecia e in Spagna, dove in questi ultimi anni, a seguito della crisi economico-finanziaria, le manifestazioni di piazza sono state molto frequenti e amplificate dai media. In particolare, in Spagna le proteste hanno portato alla ribalta mediatica e politica nuovi movimenti d'opposizione – *Podemos* e *Ciudadanos* – cresciuti esponenzialmente dapprima nei sondaggi e poi nelle recenti elezioni europee, politiche, regionali e amministrative, conquistando i comuni di Madrid e Barcellona. Tra l'altro manifestazioni di solidarietà nei confronti della Grecia e contro l'Unione europea si sono svolte nella maggiori capitali europee. Anche in Francia le contestazioni sono frequenti e consentono ai loro leader d'intervenire nei media.

In Gran Bretagna il comportamento dell'opposizione fuori dalle istituzioni politiche si svolge comunque entro taluni limiti, quali l'osservanza dei principi democratici e il rispetto per la famiglia reale, pena una perdita di credibilità dinanzi all'elettorato. Spesso le proteste extraparlamentari sono condotte per dimostrare di avere nell'opinione pubblica un consenso maggiore di quello parlamentare, grazie al sostegno di *lobbies* e sindacati (specie nel caso dei laburisti).

Il controllo più incisivo è però quello previsto in Germania dove, in base ai meccanismi di democrazia protetta, i partiti politici (art. 21.2 G.G.) e le associazioni (art. 9.2 G.G.) contrari a Costituzione sono sciolti (§ 2.5.1). A tal fine, è istituito l'apposito Ufficio della protezione della Costituzione. Infine è prevista la decadenza dai diritti fondamentali per chi li usi per combattere l'ordinamento liberaldemocratico (art. 18 G.G.). Di fatto, spesso i provvedimenti con cui le amministrazioni negano le manifestazioni di piazza dei partiti d'estrema destra e nazisti sono annullati dai giudici, per i quali esse non sono occasione per commettere reati, come quello di demagogia.

Tra le forme di protesta che l'opposizione può utilizzare al di fuori delle istituzioni si pone il ricorso all'astensionismo, sia *dal* voto, non essendo esso per lo più obbligatorio (²⁴⁰), sia *nel* voto (schede bianche e nulle) (²⁴¹). Si tratta di forme di radicale contestazione del si-

²⁴⁰) Il voto non è obbligatorio in Gran Bretagna, Germania, Spagna, Italia (v. art. 4 T.U legge elettorale Camera), Francia (tranne per i grandi elettori del Senato). Solo per l'art. 51.5 Cost. Grecia "l'esercizio del diritto di voto è obbligatorio", ma, di fatto, la sua inosservanza non è più sanzionata, nemmeno amministrativamente.

²⁴¹) In Spagna l'aumento delle schede bianche e nulle è interpretato non solo come segnale di protesta ma anche d'indifferenza verso la politica o equidistanza verso l'offerta politico-elettorale. Esse finiscono per penalizzare le minoranze perché elevano le soglie di sbarramento, calcolate in base al numero dei votanti (schede

stema politico nella sua interezza, allo scopo di delegittimarlo. Al riguardo, va segnalato come nei paesi esaminati si registri una costante diminuzione dei votanti (²⁴²), specie in occasione delle elezioni europee (²⁴³), ma questo segnale d'allarme per la credibilità e la tenuta delle istituzioni democratiche non sembra né che sia stato pienamente recepito, né che abbia portato ad un rinnovamento della qualità morale e civile della classe politica.

2.5.1 I comportamenti contrari a legge delle opposizioni fuori dalle istituzioni politiche

– Le volute trasgressioni alle regole istituzionali da parte delle opposizioni, tramite comportamenti al di fuori delle istituzioni politiche, sono molto rare, tranne che si tratti di finanziamenti illegali o violazioni del principio d'eguaglianza all'interno del partito. In tal caso, infatti, a risentirne è l'immagine dell'opposizione, sia agli occhi dell'elettorato, sia dei gruppi di pressione che l'appoggiano.

Al riguardo, comunque, è possibile distinguere tra sanzioni penali, cui possono andare incontro i singoli membri di partito, e sanzioni amministrative che possono colpire il singolo o il partito, fino ad arrivare al suo scioglimento.

Sanzioni penali sono soprattutto previste in Germania, il cui ordinamento prevede un'impressionante batteria di delitti politici (²⁴⁴).

Sanzioni amministrative sono previste in Spagna in caso di violazione degli obblighi di propaganda e di finanziamento durante la campagna elettorale, senza che ciò possa però comportare la decadenza dell'eletto, come accade, per esempio, in Gran Bretagna o negli Stati Uniti. Anche in Francia sanzioni amministrative sono previste a carico di tutti i partiti, non solo d'opposizione, in caso di violazione della disciplina sul finanziamento e del principio di parità di trattamento (favoritismo, abuso di beni sociali, impieghi fittizi, ecc.).

Come detto, però, la sanzione massima è lo scioglimento del partito. Essa, però, non è prevista in Grecia, dove dal 2002 (l. 3023/2002) si è voluto conferire ai partiti politici personalità giuridica (art. 29 Cost.) per evitare che, restando semplici associazioni, fossero soggetti a scioglimento su decisione del giudice "per violazione di legge o di una norma essenziale

bianche e nulle incluse) e non dei voti validi. Anche in Francia, dopo l'approvazione della l. 2014-172 del 21 febbraio, la scheda bianca non è considerata voto espresso, ma è distinta dai voti non validi (nulli).

²⁴²) In Grecia alle ultime elezioni politiche del 20 settembre 2015 il 56,5% degli aventi diritto. In Italia, nelle ultime elezioni politiche del 28 febbraio 2013 ha votato il 75,18% mentre in alcune elezioni regionali si è infranta la barriera del 50% (in Sicilia il 28 ottobre 2012 ha votato il 47,4%).

²⁴³) La costante crescita dell'astensionismo nelle elezioni del Parlamento europeo (in Francia fin dal 1999 fino ad aver raggiunto nel 2014 il tasso record del 57,4%) è dovuto non solo all'opposizione all'Unione europea ma anche alla mancanza di visibilità delle competenze esercitate dall'Unione e al carattere nazionale di queste elezioni. Si sommano, dunque, l'opposizione radicale all'integrazione europea in sé e l'opposizione alle politiche liberali perseguite a livello europeo.

²⁴⁴) Tra questi: alto tradimento; prosecuzione d'un partito o d'una associazione vietata; diffusione di mezzi di propaganda o uso di segni distintivi di organizzazioni anticostituzionali; sabotaggio anticostituzionale; agitazioni anticostituzionali concernenti l'arma e la polizia, diffamazione del Presidente della Repubblica o dello Stato e dei suoi simboli; vilipendio degli organi costituzionali; delitti concernenti il tradimento e altre minacce alla sicurezza esterna; contro gli Stati stranieri; contro gli organi costituzionali o relativi alle elezioni; delitti concernenti la difesa nazionale oppure la resistenza all'autorità pubblica; infine, delitti contro l'ordine pubblico tra cui la demagogia (di cui soprattutto sono imputati i partiti d'estrema destra e neo-nazisti) e la formazione di gruppi armati o terroristi.

del proprio statuto” (art. 12.2 Cost.)⁽²⁴⁵⁾. In tal modo si è, dunque, evitato il controllo giudiziale dei partiti, specie quelli di opposizione.

In Francia lo scioglimento dei partiti è un fatto eccezionale, poiché devono solo “rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia” (art. 4 Cost.), per cui possono essere sciolti solo se hanno una organizzazione armata o paramilitare⁽²⁴⁶⁾.

Piuttosto lo scioglimento è previsto in Germania per “le formazioni associative i cui scopi o la cui attività sono contrari alla legge penale, o che sono diretti contro l’ordinamento costituzionale o le idee di comprensione tra popoli” (art. 9.2 G.G.) o per “i partiti che, per i propri obiettivi o per il comportamento dei propri iscritti, mirano a pregiudicare o a sovvertire l’ordinamento liberal-democratico, o a mettere in pericolo la stabilità della Repubblica federale di Germania” (art. 21.2 G.G.)”⁽²⁴⁷⁾. Solo due partiti sono stati dichiarati incostituzionali mentre il tentativo contro un terzo è fallito⁽²⁴⁸⁾.

Anche in Spagna, i partiti d’opposizione - e i rispettivi gruppi parlamentari - che appoggiano o sostengono attività legate al terrorismo possono subire la sanzione amministrativa dello scioglimento e dell’annullamento delle liste e delle relative candidature, mentre i loro esponenti possono essere perseguiti penalmente (art. 9.3 Legge sui partiti politici)⁽²⁴⁹⁾.

2.5.2 Il diritto di resistenza – Occorre preliminarmente distinguere tra diritto di resistenza e diritto di disobbedienza civile. Il diritto di resistenza, infatti, è rivendicato in due ipotesi: o contro un regime illegittimo e antidemocratico o in difesa di un regime legittimo e democratico dall’attacco dei suoi nemici. La disobbedienza civile, invece, non riguarda la legittimità/illegittimità del sistema politico nel suo insieme ma l’opportunità di un singolo atto ritenuto non rispondente alle proprie convinzioni etiche o religiose, così da indurre la stessa autorità a riconoscere di aver commesso o di stare per commettere un’ingiustizia e quindi a modificarlo. Con la disobbedienza civile, quindi, non si cerca di ottenere vantaggi personali o di danneggiare diritti o beni altrui ma di rivendicare una posizione ideologica differente da

²⁴⁵⁾ Ciò ha trovato conferma nella sentenza della Cassazione n. 590/2009, secondo cui gli artt. 12.2 e 3 Cost. e 105 c.c. in materia di scioglimento giudiziario non si applicano ai partiti politici.

²⁴⁶⁾ Legge 10 gennaio 1936 sui gruppi di combattimento e le milizie private.

²⁴⁷⁾ Ad avviare tale procedura possono essere il *Bundestag*, il *Bundesrat*, il Governo federale e, se si tratti di un partito regionale, il Governo del Land (art. 43 legge sul Tribunale costituzionale federale).

²⁴⁸⁾ V. *supra*, nota 78.

²⁴⁹⁾ “Un partito politico è dichiarato illegale quando la sua attività viola i principi democratici, in particolare quando con la stessa miri a deteriorare o a distruggere il regime di libertà o a rendere impossibile o ad eliminare il sistema democratico mediante uno delle seguenti attività, realizzate in modo reiterato e grave: a) violare sistematicamente le libertà e i diritti fondamentali, favorendo, giustificando o discolpando gli attentati contro la vita o l’integrità delle persone, o l’esclusione o la persecuzione di persone a causa della loro ideologia, religione o credo, nazionalità, razza, sesso o orientamento sessuale; b) promuovere, favorire o legittimare la violenza come metodo per ottenere obiettivi politici o per fare scomparire le condizioni precise per l’esercizio della democrazia, del pluralismo e delle libertà politiche; c) completare e sostenere politicamente l’azione d’organizzazioni terroriste per ottenere i loro obiettivi di turbare l’ordine costituzionale o d’alterare gravemente la pace pubblica, cercando di sottomettere ad un clima di terrore i poteri pubblici, determinate persone o gruppi social o la popolazione in generale, o di contribuire a moltiplicare gli effetti della violenza terrorista e della paura e della intimidazione generata dalla stessa” (art. 9.2 l.o. 6/2002).

quella dominante ma appoggiata da taluni settori sociali, anche a costo di subire le sanzioni in tal caso previste per violazione dell'ordinamento giuridico.

In Italia, Spagna e nell'Unione europea ⁽²⁵⁰⁾ il diritto di resistenza collettivo non è riconosciuto né in Costituzione né in sede giudiziale. Piuttosto nel nostro paese il diritto di resistenza è riconosciuto a titolo individuale, giacché è escluso il reato di violenza, minaccia, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale se questi "abbia dato causa al fatto (...) eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni" (art.393-*bis* c.p.); analogamente non è punito chi non ubbidisce all'ordine illegale dell'autorità (art. 650 c.p.). Infine chi esercita il diritto di resistenza commette un reato politico per cui non può essere estradato o privato della cittadinanza (artt. 10 e 26 Cost.).

Il diritto di resistenza collettivo è invece riconosciuto in Germania, Francia e Gran Bretagna.

In Germania il diritto di resistenza collettivo all'oppressione è espressamente riconosciuto dall'art. 20.4 G.G. ⁽²⁵¹⁾. Si tratta di una disposizione simbolica perché, finché la giustizia funziona, vi è sempre un "altro rimedio possibile". Lo stesso dicasi per la Francia, dove esso è stato costituzionalmente consacrato dapprima nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, come diritto naturale e imprescrittibile dell'uomo (art. 2) e nella Costituzione montagnarda del 1793 per cui l'insurrezione è "il più sacro dei diritti ed il più indispensabile dei doveri" (art. 35). Questo diritto, scomparso nei successivi testi costituzionali, è ora parte del diritto positivo, a causa del riferimento fatto dal preambolo della Costituzione del 1958 alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Infine, in Gran Bretagna il diritto di resistenza all'oppressione è costantemente invocato sul piano politico dall'Opposizione di Sua Maestà contro la politica del governo di turno descritta come soffocante per la popolazione. Sotto un profilo legale, esso potrebbe teoricamente invocarsi dinanzi ad un giudice contro leggi lesive dei diritti fondamentali.

Riguardo alla disobbedienza civile, essa è praticata in Italia, dove memorabili sono le forme di disobbedienza civile portate avanti dai radicali a sostegno delle loro battaglie in materia di diritti civili (aborto, divorzio, liberalizzazione droghe leggere, eutanasia, fecondazione assistita, ecc.), così da instaurare strumentalmente un giudizio nel corso del quale sollevare questione di legittimità costituzionale. Anche in Spagna negli ultimi anni sono state abitualmente praticate forme di disobbedienza civile da gruppi ecologisti o indipendentisti o da altri, apparsi nella fase acuta della crisi economica, che hanno intrapreso forme di protesta in occasione dello sgombero degli immobili pignorati. Manifestazioni di disobbedienza civile si sono avute anche in Francia attraverso azioni eclatanti di protesta come i "mietitori volontari" (contro gli OGM) o i "commando anti-aborto", sempre però condannate dai giudici. Infine, in Gran Bretagna, il riconoscimento del diritto alla disobbedienza civile del cittadino vittima di

²⁵⁰⁾ Nell'Unione europea il diritto di resistenza, al pari del diritto alla disobbedienza civile, non è sancito perché dovrebbero essere piuttosto gli Stati membri ad attivarsi, come baluardo dei loro cittadini, contro gli abusi dell'U.E., al limite decidendo di uscirne fuori (art. 50 TUE). I singoli cittadini, piuttosto, potrebbero fare ricorso alla Corte di giustizia europea.

²⁵¹⁾ "Tutti i tedeschi hanno diritto di resistere contro chiunque intenda rovesciare questo ordinamento, se non è possibile altro rimedio".

abusi (²⁵²) appare in linea con la concezione pragmatica e procedurale del diritto britannico. Inoltre la disobbedienza civile è un ottimo modo per un membro dell'opposizione per richiamare sia la libertà di disobbedire ad una legge del governo giudicata controversa, sia di profittare delle polemiche su tale legge per attirare l'attenzione dell'elettorato.

²⁵²) V. il caso *Rice v. Connolly* del 1966 sul legittimo rifiuto del cittadino di seguire la polizia per l'interrogatorio.

III. I MUTAMENTI DELL'OPPOSIZIONE

3.1.1 *I mutamenti strutturali dell'opposizione alla luce della stabilità/instabilità del quadro politico* - Fatta ovviamente salva la libertà di costituire nuovi partiti ⁽²⁵³⁾, dai *report* presentati emerge un quadro politico che, dopo essersi stabilizzato in senso bipolare, secondo il tradizionale *cleavage* destra/sinistra, è oggi oggetto di tensioni a causa dell'emergere o di nuove linee di frattura, quali il rapporto tra centro e periferia (Spagna) o con l'Unione europea (specialmente la Grecia, a seguito dei sacrifici finanziari imposti e oggi la Gran Bretagna); o di nuove formazioni politiche, spesso demagogiche e populiste, che cavalcano la protesta contro le istituzioni e la politica nel suo complesso, senza avere un chiaro progetto politico alternativo. Quest'ultimo fenomeno è emerso soprattutto in Spagna, dopo il successo elettorale di *Podemos* e *Ciudadanos*, in Italia con il Movimento 5 Stelle e in Grecia dove, a causa della crisi economica, molti partiti, sia di sinistra che della destra populista (Alba Dorata), hanno organizzato manifestazioni pubbliche per dimostrare la loro vicinanza alle sofferenze dei cittadini.

Da tali sommovimenti sembra immune il sistema politico francese, piuttosto stabile, dove va registrato il (curioso) fenomeno del cambiamento di nome del partito gollista ⁽²⁵⁴⁾. Piuttosto vi è stato un mutamento negli equilibri politici con la progressiva diminuzione del partito di sinistra (dall'originario Partito comunista all'attuale Fronte di Sinistra) e, di contro, la progressiva ascesa del Fronte nazionale fin dal 1972, data della sua apparizione sulla scena politica.

Infine, nell'Unione europea il sistema di voto proporzionale e l'assenza di soglie di sbarramento in alcuni Stati membri incoraggia la creazione a livello nazionale di partiti politici che presentano candidati alle elezioni europee, anche se oggi il riconoscimento dello *status* di partito politico a livello europeo è soggetto a precise condizioni selettive ⁽²⁵⁵⁾.

3.1.2 *in particolare: l'incidenza del sistema elettorale* – Quasi tutti i paesi esaminati hanno un sistema politico inclusivo, che tende, cioè, a non penalizzare, ad esempio sotto-rappresentandole, minoranze, specie d'opposizione. Ciò si desume dall'esame sia dei sistemi elettorali (non solo quindi delle formule elettorali, ma anche della c.d. legislazione elettorale di contorno), sia della normativa sul finanziamento dei partiti politici ⁽²⁵⁶⁾.

In Belgio, il sistema elettorale proporzionale ⁽²⁵⁷⁾ permette la trasformazione dell'opposizione da extraparlamentare in parlamentare, anche se la previsione della soglia di

²⁵³) Cfr. artt. 21 G.G. Germania, 49 Cost. Italia.

²⁵⁴) Il partito gollista ha assunto nel tempo diverse denominazioni: Unione per la Nuova Repubblica (UNR 1958-1967), Unione dei Democratici per la Quinta Repubblica (UDR, 1967-1976), Raggruppamento per la Repubblica (RPR, 1976-2002), Unione per una maggioranza presidenziale e l'Unione per un Movimento Popolare (UMP 2002-2015). Oggi è in discussione la proposta di ribattezzare questo partito I Repubblicani (*Les Républicains*).

²⁵⁵) V. *supra*, nota 93.

²⁵⁶) Su cui v. *supra*, § 2.3.1

²⁵⁷) V. *supra*, § 1.2 nota 46.

sbarramento del 5% e l'adozione del metodo d'Hondt, corretto dalla formula "Imperiali", non garantisce una perfetta corrispondenza tra percentuale di voti e percentuale di seggi ottenuti, sovrarappresentando la maggioranza. Tale conseguenza, in certa misura inevitabile, non è stata censurata dalla Corte costituzionale (sentenza 86/2012).

Parimenti inclusivo è il sistema politico in Grecia, come dimostra sia la fine del bipartitismo basato sin dal 1981 sull'alternanza al governo tra i socialisti del PASOK e i liberali di Nuova Democrazia, sia l'attuale frammentazione del quadro politico, ancora in fase di assettamento, basato non più sulla tradizionale frattura destra/sinistra ma tra sostenitori ed oppositori ai tagli alla spesa pubblica imposti dall'Unione europea per ottenere i necessari nuovi aiuti finanziari. Frattura che ha diviso i partiti non solo tra loro, rimescolando le tradizionali collocazioni politiche tra maggioranza ed opposizione, ma anche al loro interno, con diversi casi di espulsione di parlamentari che si sono rifiutati di votare tali misure, disobbedendo alla disciplina di partito.

Inclusivo è anche il sistema politico tedesco, dove la soglia di sbarramento del 5% è prevista per l'accesso al *Bundestag* ed alle assemblee federali ma non più ai consigli municipali, dopo l'introduzione nei vari *Länder* dell'elezione diretta del sindaco.

In Italia i diversi sistemi elettorali che si sono susseguiti (quello iniziale proporzionale del 1948 e ed i due successivi - maggioritario con correzione proporzionale dal 1993, proporzionale con premio di maggioranza dal 2005 - introdotti per garantire una maggioranza) hanno mantenuto il carattere d'inclusività del sistema politico, per l'alto numero di parlamentari da eleggere (945), per l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali e per la non insuperabilità delle soglie di sbarramento (4% dal 1993; dal 2005 ridotte per i partiti uniti in coalizione: 3% al Senato, 2% alla Camera). L'obiettivo di premiare i partiti maggiori non sembra, quindi, aver penalizzato le forze politiche minori, estromettendole dalla rappresentanza parlamentare, conseguita o alleandosi con i partiti maggiori (ottenendo così soglie di sbarramento più basse oppure candidando propri esponenti nelle loro liste), oppure correndo da soli. Sotto questo profilo, dunque, la legge elettorale, se da un lato ha faticosamente, pur tra diverse contraddizioni, conformato il sistema politico secondo un assetto, se non bipartitico, quantomeno bipolare, non ha impedito, né poteva impedire, l'affermazione politica di terze forze, o in dissenso rispetto ai due poli di centro - destra e di centro - sinistra ma comunque collocate secondo tale asse, oppure rispetto ad esso completamente alternative, come nel caso del Movimento 5 Stelle, perché generate da nuove fratture, quali quelle riferite all'eccessivo potere delle istituzioni europee, alle politiche sull'immigrazione, alla moralità della politica ed alla conseguente sostituzione dell'intera classe dirigente.

Inclusivo è, infine, il sistema politico nell'Unione europea poiché basato sulla formula proporzionale per l'elezione del Parlamento europeo, imposta dalla decisione del Consiglio del 25 giugno e del 23 settembre 2002, sia perché favorisce la rappresentanza delle diverse forze politiche, sia perché finora giustificata dal fatto che il Parlamento europeo non fosse chiamato a sostenere un governo.

Al contrario, sono da considerare esclusivi i sistemi politici britannico, francese e spagnolo.

In Gran Bretagna il sistema maggioritario uninominale esclude dalla rappresentanza parlamentare i piccoli e medi partiti politici nazionali mentre premia, di contro, quelli concentrati in un dato territorio. Piuttosto partiti minori sono presenti nelle assemblee delle nazioni (gallese, nord-irlandese, scozzese) che costituiscono il Regno Unito.

Lo stesso dicasi per la Spagna in cui il sistema, apparentemente proporzionale, produce di fatto effetti maggioritari in virtù non tanto dallo sbarramento nazionale del 3% ma dalla dimensione provinciale dei collegi elettorali, senza recupero dei resti a livello nazionale, in cui vengono aggiudicati in media tra i sei ed i nove seggi ⁽²⁵⁸⁾. La conseguenza è una sovrarappresentazione dei maggiori partiti politici nazionali, che ottengono in percentuale più seggi dei voti avuti, e di contro una sotto-rappresentazione molto severa dei partiti politici nazionali minori, che invece ottengono meno seggi dei voti ottenuti. Piuttosto la formula elettorale favorisce i partiti regionali che concentrano il loro consenso in determinate province.

Anche in Francia il maggioritario a doppio turno (adottato sin dall'inizio della Quinta Repubblica, tranne nelle elezioni del 1986 svoltesi con la formula proporzionale a turno unico) avvantaggia i partiti maggiori a scapito di quelli minori (come oggi il Fronte nazionale e i Verdi) che conquistano in percentuale molti meno seggi rispetto ai voti ottenuti e per questo spingono per una riforma del sistema elettorale in senso proporzionale ⁽²⁵⁹⁾.

3.1.3 (*segue*): *le manipolazioni del sistema elettorale* – Come appena visto, il carattere inclusivo o meno del sistema politico dipende essenzialmente dalla formula elettorale. Vi possono, però, essere elementi che derivano in tal senso dal più generale sistema elettorale, e cioè dalla c.d. legislazione elettorale di contorno. Intendiamo far riferimento alla distribuzione dei seggi tra i collegi elettorali (con il rischio di *malapportionment*, cioè di distribuzione non proporzionale alla popolazione dei seggi) o della manipolazione della loro perimetrazione (*gerrymandering*) per favorire i partiti di maggioranza e penalizzare, di converso, le minoranze, condannate così a restare tali.

In alcuni paesi tali rischi di manipolazioni elettorali sono evitati tramite specifiche regole ed appositi organi di controllo. Così è in: Germania ⁽²⁶⁰⁾; Spagna in cui la dimensione provinciale delle circoscrizioni elettorali è fissata dagli artt. 68.2 e 69.2 Cost.; Italia dove, per Costituzione (artt. 56.4 e 57.4), i seggi sono ripartiti in proporzione alla popolazione residente (e non al numero degli elettori) e la perimetrazione dei collegi elettorali uninominali (nel

²⁵⁸) Sono solo sette le circoscrizioni in cui, eleggendosi più di 10 seggi, la proporzionalità viene rispettata, tra cui le più grandi di Madrid e Barcellona. Di fatto, quindi, nelle restanti 43 circoscrizioni la percentuale di voti necessaria per aggiudicarsi un seggio è ben più elevata dello sbarramento del 3%.

²⁵⁹) Nel 2012 il Partito socialista (PS) e l'Unione per un Movimento Popolare (UMP), con rispettivamente il 29.35% ed il 27.12% dei voti al primo turno, hanno ottenuto al termine del secondo turno 258 e 185 seggi, pari rispettivamente al 44.71% e al 32.06% del numero totale dei seggi (577). Al contrario, i Verdi con il 5,46% dei voti al primo turno hanno 16 seggi (pari al 2,77%), il Fronte Nazionale con il 13,6% dei voti al primo turno (terzo partito) ha ottenuto solo 2 seggi (pari allo 0,35% del totale). Lo stesso Fronte nazionale, con il proporzionale nel 1986 con il 9,8% dei voti (già terzo partito) aveva ottenuto 33 seggi potendosi quindi costituire in gruppo parlamentare (per la prima e unica volta nella sua storia).

²⁶⁰) V. art. 3 legge elettorale *Bundestag*.

1993) o plurinomiali (i nuovi di cui allo schema di decreto legislativo del 7 luglio 2015) non hanno dato adito a proteste o polemiche da parte delle opposizioni.

In Francia, invece, la rideterminazione del numero dei seggi attribuiti ai collegi elettorali, stabiliti con legge 24 novembre 1986, per allinearli ai cambiamenti demografici, è stata più volte sollecitata dal Consiglio costituzionale. Benché si possa intervenire con semplice legge ordinaria, il timore di esporsi ad accuse di parzialità ha sempre però bloccato ogni iniziativa in tal senso da parte delle maggioranze di turno. Per questo, alla fine è stata nominata una commissione indipendente chiamata a pronunciarsi “con parere pubblico sui progetti di testo e proposte di legge che delimitano le circoscrizioni per l’elezione dei deputati o modificano la ripartizione dei seggi dei deputati o dei senatori” (art. 25.3 Cost.)⁽²⁶¹⁾. Le ordinanze approvate da tale commissione sono state oggetto di controllo da parte del Consiglio costituzionale e la nuova redistribuzione dei seggi è entrata in vigore con le elezioni parlamentari del 2012.

Infine, nell’Unione europea, in mancanza di un accordo comune, ogni Stato membro stabilisce la dimensione delle circoscrizioni elettorali⁽²⁶²⁾ e se adottare o meno una soglia di sbarramento⁽²⁶³⁾.

3.1.4 Le trasformazioni all’interno dei partiti: la c.d. “presidenzializzazione” della politica – Le strutture interne di partito non differiscono sensibilmente a livello europeo in forza della loro natura democratica, imposta in Costituzione in modo esplicito (art. 21.1 G.G. Germania) o implicito (artt. 18 e 49 Cost. Italia). Ovunque, quindi, vi è un’assemblea, un organo collegiale direttivo e al vertice un segretario/presidente, salvo stabilire come in Spagna la loro elezione a scrutinio segreto (art. 7.3 *Ley Orgánica de Partidos Político* n. 6/2002).

Il fenomeno della “presidenzializzazione” dei partiti, cioè dell’emersione al loro interno di un *leader* forte che si propone come futuro *premier*, è comune alle democrazie parlamentari maggioritarie, dove i partiti si contendono la conquista del governo. Altro fattore che spinge in tal senso è senz’altro l’importanza della comunicazione politica televisiva.

Così in Germania il capolista è il candidato del partito alla carica di Cancelliere;. Lo stesso accade in Spagna per i maggiori partiti nazionali, dove il capolista della lista nel collegio elettorale di Madrid è il candidato Presidente del Governo, mentre tale fenomeno è molto

²⁶¹⁾ Questa commissione è composta da tre magistrati eletti in seno al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti e alla Corte di Cassazione, e tre personalità nominate dal Presidente della Repubblica, il Presidente dell’Assemblea nazionale e la Presidente del Senato. Essa è stata approvata dalla commissione per le leggi del Parlamento (il veto a maggioranza dei 3/5 non è stato esercitato).

²⁶²⁾ In venti Stati vige la circoscrizione elettorale è unica. Dal 2003 la Francia è passata da una ad otto circoscrizioni, penalizzando così i partiti minori che, oltreché lo sbarramento del 5%, devono ottenere almeno un quoziente elettorale intero.

²⁶³⁾ È il 5%; in Francia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania e Croazia), il 4% in Italia (art. 1.1 l. 10/2009), Austria e Svezia, il 3% in Grecia e Portogallo, l’1,8% a Cipro. Esistono, infine, soglie di sbarramento c.d. “implicite” per gli Stati membri con un numero ridotto di parlamentari europei (es: Malta). Da notare che in Germania il Tribunale costituzionale ha dichiarato incostituzionale la soglia di sbarramento dapprima del 5% (sentenza 9 novembre 2011) e poi del 3% (26 febbraio 2014) perché entrambe penalizzavano irragionevolmente l’accesso dei partiti minori in un’assemblea, come il Parlamento europeo, dove non vi è la necessità di formare una maggioranza che debba sostenere un governo.

più ridotto sia nei partiti regionali i quali ovviamente non hanno una vocazione di governo, sia nei nuovi partiti, come *Podemos* e *Ciudadanos*, la *leadership* dei cui fondatori (rispettivamente Iglesias e Rivera) si coniuga problematicamente con gli ampi poteri assegnati alle strutture di base (circoli) continuamente consultati. Anche in Italia, dopo le eccezioni dei governi De Gasperi nella I legislatura e del breve governo De Mita (²⁶⁴), l'identificazione tra *leadership* e *premiership* si è realizzata a lungo con i quattro governi Berlusconi e, oggi, con il governo Renzi. In Francia i partiti sono presidenziali, nel senso che sono guidati da personalità che ambiscono a conquistare la carica di Presidente della Repubblica (²⁶⁵). L'elezione diretta del Capo dello Stato, infatti, è decisiva ai fini della strutturazione sia della vita dei partiti, obbligandoli alla scelta di un leader, sia del sistema politico, il cui il carattere bipolare è determinato dal secondo turno di ballottaggio, che obbliga ciascun partito a prendere posizione rispetto ai due candidati.

Tale "presidenzializzazione" si è avuta anche a livello europeo nelle elezioni del maggio 2014. Infatti, grazie alla novità introdotta dal trattato di Lisbona per la designazione del Presidente della Commissione (§ 1.2.1), il Parlamento europeo ha invitato i vari partiti a presentare i propri candidati a tale carica affinché svolgessero "un ruolo di primo piano per l'elezione del Parlamento, in particolare presentando personalmente i loro programmi in tutti gli Stati membri dell'Unione". Solo alcuni hanno rifiutato di seguire questa strada per motivi ideologici, come i partiti di destra o l'ACRE (anti-federalista), mentre tutti gli altri (popolari, socialisti, liberali, verdi, sinistra) hanno designato i propri rispettivi candidati.

Se il leader che vince le elezioni diventa *Premier*, quello migliore sconfitto o rinuncia a svolgere il ruolo di capo dell'opposizione (com'è accaduto sempre nel centro-sinistra in Italia o in Spagna) oppure, in mancanza di un riconoscimento formale, assume di fatto questo ruolo in forza dell'immutata *leadership* (è il caso di Berlusconi che, seppur in fase in declino politico, conserva – o ritiene di conservare - tale ruolo in mancanza di un *leader* alternativo).

3.2 I mutamenti funzionali dell'opposizione: i mutamenti di luoghi, di mezzi e di momenti - Per quanto il Parlamento sia in crisi d'identità nello svolgimento delle sue cinque tradizionali funzioni identificate da Bagehot – legislativa, di rappresentanza politica, d'investitura dei governi, d'informazione, indirizzo e controllo, educativo-pedagogica – esso resta la sede principale in cui l'opposizione politica, specie quella parlamentare, si confronta, controlla e critica la maggioranza. Così accade in Grecia, Belgio, Gran Bretagna, Francia e nel Parlamento europeo, nel senso sopra precisato in cui può essere individuata l'opposizione (§ 1.2.1). Inoltre la sede parlamentare permette all'opposizione di godere di ampia visibilità mediatica.

Però, come visto, il Parlamento non è l'unica tribuna per l'opposizione, tranne che per la Gran Bretagna dove l'importanza della sede parlamentare è tale che le forze politiche con-

²⁶⁴) Dal 13 aprile 1988 fino al febbraio 1989, data dell'elezione di Forlani a segretario della Democrazia cristiana.

²⁶⁵) Così è stato per il Partito socialista creato da Mitterrand nel 1971 a tale scopo o per il RPR creato da Chirac nel 1976.

trarie al Governo che rimangono al suo esterno non possono costituire una vera e propria opposizione. Vi è l'opposizione a livello di governi locali (§ 1.3) e quella al di fuori delle istituzioni che si manifesta tramite proteste di piazza (§ 2.5) e la comunicazione mediatica (§ 2.3.2). Ciò consente all'opposizione extraparlamentare una maggiore libertà ma, nel contempo, un minor senso di ragionevolezza e di responsabilità cui invece è chiamata l'opposizione parlamentare.

Infine, come visto (§ 2.4), l'opposizione eccezionalmente partecipa all'attività di governo. Questo perché, generalmente, gli schieramenti elettorali che si presentano dinanzi agli elettori tendono a rimanere stabili per tutta la legislatura, senza cambiamenti di campo o crisi all'interno della maggioranza (§ 2.4).

Così accade in Germania, dove le coalizioni elettorali si formano in genere prima delle elezioni poiché i partiti annunciano con chi vogliono/non vogliono allearsi al governo. Ciò riguarda, in particolare, il partito liberale (FDP *Freie Demokratische Partei*) alleatosi ora con i socialdemocratici della SPD, ora con i Cristiano-democratici della CDU. Una coalizione elettorale prestabilita esiste tra CDU e CSU perché quest'ultimo è il partito conservatore in Baviera. Come detto la maggioranza e l'opposizione sono generalmente assai stabili durante la legislatura, essendo la mozione di sfiducia costruttiva ormai caduta in desuetudine.

In Francia gli accordi di coalizione si possono formare sia prima delle elezioni, per consentire ai partiti minori d'ottenere degli eletti, o dopo il loro svolgimento, per formare un governo di coalizione. Rispetto alla regola che vuole i partiti dividersi per l'intera legislatura in base alla posizione assunta in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, l'attuale XIV legislatura, apertasi dopo la vittoria di Hollande nel 2012, conosce tre particolarità: a) Hollande ha beneficiato più del voto contro il Presidente uscente che di un voto a favore con la conseguenza che b) al contrario del passato, i deputati della maggioranza devono meno ad Hollande la loro elezione e quindi gli sono meno riconoscenti e vincolati, soprattutto perché c) in media neo-eletti e abbastanza giovani. Complice la crisi economica e finanziaria, ne scaturisce una "maggioranza contestataria" che cerca di esistere prendendo le distanze e talora contestando apertamente il proprio leader. Ciò spiega il ricorso del Governo alla questione di fiducia (art. 49.3 Cost.) sulla legge Macron ⁽²⁶⁶⁾ nonostante l'ampia maggioranza numerica nell'Assemblea nazionale composta da socialisti e radicali di sinistra.

Anche In Italia, in vigenza del precedente sistema elettorale, le coalizioni si formavano prima delle elezioni così da potersi aggiudicare il premio di maggioranza previsto il partito o la coalizione che ha ottenuto più voti. La storia insegna che si è trattato di maxi-coalizioni, buone per vincere le elezioni ma pessime per governare, la cui eccessiva disomogeneità politica poteva essere superata solo a prezzo di accordi di programma generici e fumosi poi, alla prova dei fatti, evaporati in corso di legislatura. Anche per evitare simili epiloghi, la nuova legge elettorale prevede oggi l'attribuzione del premio di maggioranza solo alla lista, e non più alla coalizione di liste, più votata ⁽²⁶⁷⁾. Non solo non vi sono stati governi "di legislatura"

²⁶⁶) V. *supra*, nota 231.

²⁶⁷) Art. 83.2 T.U. legge elettorale Camera dei deputati come modificato dall'art 25 l. 52/2015.

ma dal 1994 ad oggi, nelle successive sei legislature, si sono alternati 13 Governi guidati da 8 Presidenti del Consiglio (²⁶⁸); in un solo caso (Prodi II) la crisi di governo ha portato allo scioglimento anticipato delle camere (2008), essendosi negli altri casi a tale soluzione stata preferita quella del rimpasto di governo o il ricorso a governi c.d. tecnici (Dini, Monti).

Infine nell'Unione europea, non esiste un governo di coalizione perché la composizione della Commissione, tranne che per il suo Presidente, dipende dalle maggioranze politiche nazionali e non dalle elezioni del Parlamento europeo. Piuttosto vi è, come detto, un accordo di coalizione tra i principali due gruppi politici – popolari e socialisti –, ferma restando la possibilità di accordi con le forze politiche minori su specifici atti, specie di natura tecnica o quando vi sono divisioni nazionali al loro interno.

Può però accadere che la formazione di coalizioni di governo tra forze politiche, magari tra loro divise se non opposte, sia necessaria quando – eccezionalmente o di regola – dalle elezioni non scaturisca una maggioranza parlamentare.

È quanto accaduto in Gran Bretagna, con l'accordo tra conservatori e liberaldemocratici dopo che le elezioni del 2010 (a distanza di trentasei anni dall'ultimo precedente) avevano determinato un Parlamento senza maggioranza (c.d. *hung parliament*). Lo stesso è accaduto in Spagna dopo le elezioni politiche del 1993, 1997, 2008 (e ora del 2015) quando le mozioni di fiducia ai candidati alla Presidenza del Governo (rispettivamente Gonzales, Aznar e Zapatero) sono state approvate a maggioranza (assoluta nei primi due casi, relativa nel terzo) grazie ad accordi di legislatura stipulati con taluni partiti regionali non entrati però nell'esecutivo.

Vi sono democrazie parlamentari in cui, invece, la frammentazione del quadro politico rende gli accordi di coalizione post-elettorali assolutamente necessari. È il caso del Belgio, dove, le trattative, anche se formalmente cominciano il giorno dopo le elezioni, in realtà sono avviate già prima, con la massima riservatezza e coinvolgendo tutti i livelli di governo – da quello federale a quello locale – dato che tutte le elezioni – federali, regionali e comunitarie – si svolgono lo stesso giorno delle elezioni europee (²⁶⁹).

3.3 I mutamenti di strategia – Per raggiungere il loro obiettivo di diventare maggioranza, le opposizioni adottano strategie politiche a breve, medio e lungo termine.

Tra queste ultime può certamente annoverarsi il radicamento locale e la ricerca di un rapporto più stretto e immediato con i cittadini. Questa strategia si è dimostrata vincente in Grecia – complice la grave crisi finanziaria – e in Gran Bretagna, dove il sistema elettorale, basato sui collegi uninominali, fa sì che il consenso elettorale nasca dal territorio. Anche in Spagna il buon governo locale è una strategia vincente per dimostrare le capacità di governo e l'efficacia delle misure proposte, da esportare a livello nazionale. Lo stesso dicasi in Francia, dove paradigmatica è la vicenda del Fronte nazionale, partito dal livello locale per proiet-

²⁶⁸) Berlusconi I (1994-95); Dini (1995-96), Prodi I (1996-98), D'Alema I (1998-99), D'Alema II (1999-2000), Amato (2000-01), Berlusconi II (2001-05), Berlusconi III (2005-06), Prodi II (2006-08), Berlusconi IV (2008-11), Monti (2011-13), Letta (2013-14), Renzi (2014-).

²⁶⁹) Cfr. artt. 65.3 e 117.2 Cost. inseriti il 6 gennaio 2014.

tarsi a livello nazionale. Peraltro tale radicamento è in certa misura imposto dall'obbligo che grava sui candidati alla Presidenza della Repubblica di presentare almeno 500 firme di eletti in almeno trenta diversi dipartimenti, con il limite massimo di cinquanta firme per dipartimento. Anche in Germania il radicamento locale è incentivato dal sistema elettorale proporzionale ma con una componente di personalizzazione, dato che l'elettore ha due voti: uno per la lista di partito e l'altro per il candidato del collegio elettorale.

A tale strategia si oppongono le disposizioni legislative approvate negli ultimi anni in Francia ⁽²⁷⁰⁾ e Belgio per limitare il cumulo tra funzioni parlamentari e locali.

In Italia, da un lato le lunghe liste circoscrizionali bloccate (ora abrogate) e il massiccio ricorso al mezzo televisivo nelle campagne elettorali ha reso il radicamento locale una strategia che, se ancora dà i suoi frutti a livello locale, non paga invece a livello nazionale, né nel breve né nel lungo termine. Lo stesso travaso dei voti dalle competizioni locali o regionali a quella nazionale, quindi, non è più fluido come un tempo. Le stesse elezioni regionali o locali spesso sono pretesto per votare contro il governo nazionale. Lo stesso può dirsi per il Parlamento europeo, dove le modalità di voto (circoscrizione unica o di grandi dimensioni) rende la presenza locale dei parlamentari europei frutto di una scelta personale ma irrilevante sul piano politico. Il che costituisce uno degli argomenti usati dai parlamentari euroscettici contro l'U.E.

Riguardo ai rapporti con i cittadini, essi sono coltivati soprattutto in quei paesi, dove sono importanti le donazioni dei privati (in Germania, dove esse si aggiungono al finanziamento pubblico, e in futuro l'Italia).

Infine, il contatto con i cittadini è cercato soprattutto in periodo elettorale, tramite manifestazioni pubbliche (talora organizzate dai sindacati: prima in Gran Bretagna, ora in Germania), assemblee o incontri nei fine settimana, diffusi anche tramite i *social network*. Questi ultimi, infatti, spesso sono utilizzati in modo unidirezionale, dall'alto verso il basso, per amplificare il messaggio politico, soprattutto nei confronti dei media (è notazione comune che i *tweet* abbiano sostituito il vecchio comunicato stampa).

²⁷⁰⁾ Con la *loi organique* n. 2014-1251 e la *loi* n. 2014-1262 è stato introdotto il divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei. Pertanto non possono essere più eletti senatori i sindaci ed i presidenti di regione, a riprova dell'esito insoddisfacente del c.d. doppio mandato.