RIVISTA DI
DIRITTI COMPARATI

L'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare come contrappeso alla verticalizzazione del potere? Recenti sviluppi a partire dal modello Westminster *

Giulia Chinaglia

SOMMARIO: 1. Il Governo "allo specchio". Qualche osservazione introduttiva. – 2. All'ombra del Governo. Il c.d. "modello Westminster". – 3. (S)consigli per un'ulteriore circolazione: (anche) una questione culturale. – 4. Molto rumore… per buone ragioni? L'opposizione come ipotesi di garanzia contro derive iper-maggioritarie. – 5. Cambio di prospettiva.

1. Il Governo "allo specchio". Qualche osservazione introduttiva

L'opposizione parlamentare – la sua struttura e le sue funzioni, ma anche il suo "senso" all'interno di un sistema costituzionale – è qualcosa su cui la scienza giuscomparatistica ha ancora bisogno di interrogarsi. Ciò risulta quanto più necessario se messo in relazione con la tendenza al rafforzamento e alla verticalizzazione degli esecutivi, riscontrabile ormai da anni e che, in tempi più recenti, ha subìto una forte accelerazione in diversi ordinamenti (anche, se non soprattutto, nelle democrazie convenzionalmente considerate "consolidate"). La dottrina si è lungamente interrogata[1] su queste trasformazioni che, a prescindere da eventuali interventi formali sui testi costituzionali, di fatto, hanno modificato le forme di governo in senso maggiormente verticistico –, evidenziando anche come tali fenomeni si articolino verso ulteriori direzioni, producendo effetti su altre componenti della forma di governo fondamentali per il suo funzionamento, come, ad esempio, l'opposizione parlamentare, su cui il presente contributo si concentra.

---

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. Il saggio è una rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari» che si è tenuto a Sassari il 13 e 14 giugno 2024, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

[1] Il tema è stato trattato ampiamente in dottrina. *Ex multis*, L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 2006, 1, p. 5 ss.; A. Di Giovine – A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; S. Fabbrini, *Il principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999; T. Poguntke – P. Webb (eds.), *The presidentialization of politics*, Oxford and New York, 2005; R. Elgie – G. Passarelli, *The presidentialization of political executives*, in R.B. Andeweg – R. Elgie – L. Helms – J. Kaarbo – F. Müller-Rommel (eds.), *The Oxford handbook of political executives*, Oxford, 2020, p. 359 ss.

È pacifico che un Governo operante in una forma di Stato democratica[2] debba necessariamente rapportarsi con il fenomeno del *dissenso*[3] e, più concretamente, con le *minoranze* parlamentari, più o meno organizzate sotto forma di *opposizione*[4]. Per quanto articolata sia la materia del rapporto tra Governo e opposizione, dipendendo non solo dal tipo di ordinamento, ma anche dalle dinamiche che interessano ciascun sistema giuridico, e dalle congiunture storiche e politiche che lo influenzano[5], la premessa irrinunciabile a qualsiasi riflessione sul tema deve essere quella relativa all'*indefettibilità* della funzione oppositoria[6]. Ciò implica la necessità di riconoscere spazio e integrare l'espressione di voci plurali, anche portatrici di dissenso, all'interno delle istituzioni e

[2] È opportuno segnalare che il contesto cui si riferiscono queste riflessioni è quello delle democrazie costituzionali consolidate, le cui forme di governo (parlamentari, per i fini del presente lavoro – salvo qualche fugace considerazione sul sistema francese), seppur differenti tra loro, sono da considerarsi "a opposizione garantita". Il tipo di garanzia e di status accordato all'opposizione può variare, ma è inconfutabile che essa goda di tutele proprio in quanto strettamente legata all'esercizio di diritti e libertà democratiche costituzionalmente riconosciuti. *Ex multis*, G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare*, voce in *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XXX, 1980, Milano, p. 532 ss.; L. Mezzetti, *Opposizione politica*, voce in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Vol. X, 1995, Torino, p. 347 ss.; S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Torino, 1984.

[3] R.A. Dahl, *Reflections on opposition in Western democracies*, in *Government and Opposition*, 1965, 1, p. 7 ss.; R. Coman – N. Brack (eds.), *Debating dissensus over liberal democracy*, Red Spinel – Working paper series N°1, 2023.

[4] Per quanto i termini, e alle volte anche i concetti, di minoranza e opposizione (declinati, a seconda della necessità, anche al plurale) vengano spesso utilizzati intercambiabilmente, è importante ricordare che essi si riferiscono a entità contigue, ma non perfettamente sovrapponibili. Il concetto di *minoranza* risulta più ampio di quello di opposizione: minoranze sono quelle «aggregazioni, dotate di un certo grado di stabilità e persistenza, che vicendevolmente si confrontano nella società e, in particolare, all'interno degli organi rappresentativi», cfr. S. Sicardi, *op. cit.*, p. 25. Ma minoranze sono anche quelle "fisse" identificate mediante fattori sociologici quali l'appartenenza sociale, etnica, linguistica, religiosa… (i c.d. *cleavages*), cfr. *ibid.* Diversamente, il termine *opposizione* risulta più circoscritto, e individua un *soggetto politico*, il cui principale campo d'azione è il Parlamento, e il cui scopo consiste nell'elaborazione di azioni contrastive e, alle volte, di un indirizzo politico alternativo rispetto alle iniziative della maggioranza: quella dell'opposizione, dunque, è una «attività diretta a controllare l'operato del governo condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)», cfr. G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 532; Id., *Lo* Shadow Cabinet. *Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, Milano, 1973, p. 29 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel* Regno Unito *e in Italia*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014, p. 1 ss.; C.M. Pimentel, *L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir*, in *Pouvoirs*, 2004, 1, p. 48; A. Rinella, *Materiali per uno studio comparato sullo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Trieste, 1999, p. 32 ss.; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016, 3, p. 5.

[5] Tra gli studi più recenti, R. Louvin – P. Viola (eds.), *The Political and Legal Status of Opposition in Europe, the Western Balkans, and Beyond*, Special Issue VI/2024 di questa Rivista.

[6] A. Rinella, *op. cit.*, p. 11 ss.; A. Antonuzzo – G. Perniciaro, *Statuto dell'opposizione: non è questo il momento…ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in *Il Filangieri*, 2015-2016, p. 151 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2024, 2, p. 69; G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, 2012, p. 22 ss.

degli organi parlamentari, sino ad arrivare al confronto-scontro con il Governo[7]. Quest'ultimo, conseguentemente, pur secondo modalità differenti, dipendenti dalle soluzioni istituzionali adottate entro ciascun ordinamento[8], trova nell'opposizione un'avversaria, una controparte che può ed è chiamata a porre sotto scrutinio[9]

[7] L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 350, «Ora, non può revocarsi in dubbio il fatto che tutte le società politiche, a causa della conflittualità che caratterizza le relazioni intersoggettive, abbiano sempre conosciuto il fenomeno della opposizione; tuttavia, è una conquista recente la possibilità che un insieme di persone o di gruppi si organizzi legalmente, nell'ambito di un sistema politico, per manifestare la propria opposizione verso coloro che detengono la titolarità dei centri del potere politico ed economico, nel tentativo di contrastare il perseguimento di determinati obiettivi».

[8] P. Jan, *Les oppositions*, in *Pouvoirs*, 2004, 1, p. 24 ss.; E. Bulmer, *Opposition and legislative minorities: constitutional roles, rights and recognition*, International IDEA Constitution-Building Primer 22, 2021, 11, online su https://www.idea.int/sites/default/files/publications/opposition-and-legislative-minorities-constitutional-roles-rights-recognition.pdf.

[9] Altro presupposto da sottolineare è quello per cui la conflittualità veicolata nel circuito democratico-rappresentativo e interpretata dai diversi gruppi parlamentari è da intendersi, pur sempre, come *costituzionale*, dal momento che, seppur in contrasto sul merito delle scelte di indirizzo politico, le forze che si scontrano in parlamento debbono (dovrebbero) comunque condividere i presupposti valoriali e i princìpi sottesi al "gioco democratico", impiegando «*peaceful means to achieve power*», cfr. A.S. Foord, *His Majesty's Opposition. 1714-1830*, Oxford, 1964, p. 2. Ancora, G. Sartori, *Opposition and control: problems and prospects*, in *Government and Opposition*, 1966, 2, p. 149 ss., propone una riflessione sull'opposizione costituzionale, come forma di controllo sul governo – svolto con intensità "variabili" a seconda del sistema partitico – attuabile a condizione che da parte della fazione di opposizione ci sia disponibilità ad avversare la compagine di maggioranza mantenendo pur sempre da un "terreno comune" di princìpi e valori condivisi. Un'opposizione costituzionale presuppone una sorta di "addomesticazione della politica" (p. 151), e la stessa opposizione deve essere costruttiva e non distruttiva o ostruttiva, in un certo senso collaborativa, diretta all'interesse generale, basata sulla condivisione di alcuni princìpi e valori basilari del sistema democratico. Quello dell'opposizione è un fenomeno assai complesso, ed esaurirne tutte le peculiarità esula dai fini del presente contributo, che, invece, si concentra sull'opposizione parlamentare costituzionale. Un'ampia dottrina, però, ha fornito una disamina del fenomeno oppositorio *lato sensu*, distinguendo tra la dimensione parlamentare ed extraparlamentare dell'attività oppositoria, e identificando un'opposizione costituzionale e una anticostituzionale o antisistema, a seconda del grado di accettazione delle disposizioni costituzionali e dei princìpi che fondano e regolano l'ordinamento giuridico. Rifiutarli, pertanto, qualificherebbe l'opposizione come anticostituzionale, determinata a sovvertire l'ordinamento, instaurare un nuovo sistema giuridico, e addirittura sradicare le basi della convivenza civile condivise da una data comunità politica. Cfr. M. Bon Valsassina, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, p. 531 ss.; L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 356; G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 21 ss. e p. 32; S. Sicardi, *op. cit*., p. 41 ss.; P. Jan, *op. cit.*, p. 31; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000, p. 24 ss. In particolare, G. Pasquino, *L'opposizione*, Bari, 1995, p. 22 ss., rammenta che «proprio perché le regole del gioco sono state scritte in comune tra governo e opposizione, la loro osservanza consente uno scontro politico anche aspro, ma rigorosamente costituzionale. E proprio perché le regole del gioco stabiliscono i limiti dello scontro, può venire esaltato, quasi drammatizzato, il contributo dell'opposizione… [al] regime democratico, inteso come…esplicazione di conflitti e prospettazione di alternative» (p. 27-28).

l'operato dell'esecutivo, proponendo delle alternative[10] rispetto all'indirizzo di maggioranza[11].
Le forme di sindacato e limitazione dell'attività governativa di cui si incarica l'opposizione[12], del resto, sono atte sia a evitare prevaricazioni da parte dell'esecutivo, sia a rappresentare una garanzia per le istanze delle forze politiche escluse dalla compagine governativa[13]. Prima ancora di divenire *soggetto*, l'opposizione *è* una *funzione* costituzionale, il cui esercizio, da parte di un'opposizione parlamentare – ufficialmente riconosciuta come tale e disciplinata dall'ordinamento, o nella più "fluida" conformazione di insieme di minoranze parlamentari non affiliate alla maggioranza governativa – costituisce «uno dei sintomi e degli elementi qualificanti [gli ordinamenti che abbiano raggiunto un ben preciso grado di sviluppo]»[14], risultando, pertanto, essenziale per il corretto funzionamento di un ordinamento sostanzialmente democratico[15].

---

[10] A.S. Foord, *op. cit.*, p. 3; Y. Surel, *Le chef de l'opposition*, in *Pouvoirs*, 2004, 1, p. 63 ss.; D.E. McHenry, *Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, in *Political Science Quarterly*, 1954, 3, p. 438 ss.

[11] Si tratta di caratteristiche e funzioni proprie di tutte le opposizioni parlamentari, seppur in misure diverse e secondo combinazioni che variano da ordinamento a ordinamento, presentando ciascuna le proprie specificità. Come ci sarà modo di riflettere, se il modello britannico si presenta come il sistema "conflittuale" per antonomasia, dove maggioranza e opposizione si percepiscono, e sono intese dall'elettorato, come alternative che raramente ricercano la via del compromesso, i sistemi caratterizzati da multipolarismo politico tendono più frequentemente a configurarsi come "consensuali", dove il confronto dialettico tra le parti è prevalente, almeno a livello idealtipico, anche per via della pluralità di attori che operano. Vedasi M. Volpi, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998, p. 46 ss.; S. Giulj, *Confrontation or conciliation: the status of the opposition in Europe*, *Government and opposition*, 1981, 4, p. 476; G. Pasquino, *op. cit.*, p. 12 ss., p. 22 ss.; G. de Vergottini, *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, in A. Torre – L. Volpe (cur.) *La Costituzione britannica. Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Torino, 2005, p. 273 ss.; P.L. Petrillo, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in *federalismi.it*, 2005, 13, p. 1 ss.; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 1 ss.; G. Sartori, *Opposition and control*, cit., p. 152; Id., *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge, 1976, p. 122 ss., p. 138 ss.; v. anche la n. 19 per ulteriori tipizzazioni. Il punto su cui qui ci si intende concentrare è l'*ontologica* contrapposizione tra *continuum* maggioranza-governo e opposizione.

[12] G. Rizzoni, *op. cit.*; A. Rinella, *op. cit.*, p. 72 ss.

[13] A. Rinella, *op. cit.*, p. 23 ss.; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004, p. 12.

[14] G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 28 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit.; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico*, cit., p. 265; vedasi anche L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 349; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 11 ss.

[15] Sulla natura indefettibile dell'opposizione parlamentare e sulla necessità di tutelarne i diritti e le prerogative, si sono più volte pronunciate l'Assemblea parlamentare e la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa. L'Assemblea, negli anni, ha prodotto la Risoluzione 1601/2008, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, e il documento 15946/2024, *Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy*, a rappresentare un aggiornamento, alla luce della tendenza all'erosione della qualità della democrazia, anche e soprattutto negli ordinamenti tradizionalmente ritenuti "maturi", ricordando, come si afferma al §44, che in un

Come si vedrà (*infra*, § 2), nell'esperienza del costituzionalismo più risalente e delle democrazie più solide, è nel c.d. "modello Westminster"[16], proprio del Regno Unito e di altri ordinamenti profondamente legati alla tradizione costituzionale e giuridica inglese, come quelli di Canada, Australia e Nuova Zelanda[17], che il rapporto tra Governo e Opposizione, istituzionalizzata e annoverata tra gli organi di rilevanza costituzionale, è maggiormente articolato, tanto da rappresentare un vero e proprio "tipo", trapiantato e riproposto, con più o meno successo e fedeltà rispetto all'originale, anche altrove. In tale contesto, nel rapportarsi con l'Opposizione ufficiale, il Governo intravede il proprio "negativo", – e, non a caso, la stessa proiezione dell'opposizione rispetto al Governo assume il nome di (*shadow*) *cabinet*, ricalcando il termine utilizzato per indicare l'esecutivo[18] –, dal momento che il più grande gruppo di minoranza parlamentare, espressione del partito che in sede elettorale ha ottenuto il maggior numero di voti dopo quello risultato vincitore, non rappresenta un mero elemento di contrasto e ostruzione, poco organico e talvolta scomposto, all'attività governativa, come invece non è infrequente riscontrare in altri ordinamenti, caratterizzati da una maggiore frammentazione del sistema politico-partitico, bensì

ordinamento stabile e democraticamente consolidato, «*democracy is as much about opposition as it is about government*». La Commissione di Venezia, contestualmente, ha realizzato gli studi 497/2008, *Draft report on the role of the opposition in a democratic parliament* e 497/2009, *Draft report on the role of opposition*, e ha rilasciato l'opinione 845/2016, *Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist*. In precedenza, nel corso del *Parliamentary Seminar on Relations Between Majority and Minority Parties in African Parliaments* (Libreville, Gabon, 17–19 May 1999), l'*Inter-parliamentary Union* aveva rilasciato delle *Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament*, richiamate anche nella produzione del Consiglio d'Europa. Sull'operato della Commissione di Venezia, si rimanda a F. Duranti, *Commissione di Venezia e forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2024, 2, p. 271 ss.

[16] Quello dell'uso del termine *modello*, insieme all'assunzione di un "tipo" come parametro per la comparazione, è un tema delicato. Rileva qui sottolineare che, lungi dall'avere valore prescrittivo, la modellistica delle forme di governo ha più del "fittizio" che del reale, e costituisce una risorsa utile per una descrizione della realtà che, tuttavia, non vi può aderire del tutto, dal momento che non sono le forme di governo in sé a determinare le condizioni di funzionamento del modello, ma sono le stesse circostanze storiche, socioeconomiche, politiche, piuttosto, a influenzare le forme di governo. V. anche L. Elia, *Governo (forme di)*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, 1970, p. 671.

[17] *Ibid.*, p. 645 ss.; E. Bulmer, *op. cit.*, p. 11 ss.; A. Harding, *The "Westminster model" Constitution overseas: transplantation, adaptation and development in Commonwealth States*, in A. Torre – L. Volpe (cur.) *La Costituzione britannica*, cit., p. 541 ss.; G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 226 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 49 ss.

[18] A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2009, p. 1237 ss.; Y. Surel, *op. cit.*, p. 65 ss.

funge da diretta e logica *alternativa* all'esecutivo in carica[19], pronta a prenderne il posto in caso di caduta, o in una successiva tornata elettorale[20].

Tale esperienza di riconoscimento e istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare[21] si presta a una serie di considerazioni (*infra*, §§ 3, 4), soprattutto in relazione ad avvenute e potenziali forme di circolazione del modello, o di alcuni suoi istituti. Merita, da una parte, ragionare su tale riproposizione in contesti giuridicamente e culturalmente "simili" a quello d'origine e, dall'altra, riflettere sull'impatto di tali prestiti in altri ordinamenti, anche distanti dall'esperienza giuridica inglese, regolati da diverse logiche politiche e contraddistinti da multipartitismo e/o multipolarismo[22], e sugli effetti prodotti rispetto al rapporto tra Governo e opposizione. Da un lato, importare il modello in sistemi profondamente differenti, "cristallizzando" l'opposizione parlamentare come funzione esercitata primariamente da un solo

---

[19] G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 4 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., p. 535 ss.; l'A. riflette sull'evoluzione dell'opposizione, con riferimento al modello britannico, dalla sua esistenza, nello spazio politico, prima come espressione di dissenso, successivamente come elaborazione di forme di limitazione all'attività del Governo, e, come ultimo approdo, in quanto vera e propria alternativa all'esecutivo in carica; v. anche A. Rinella, *op. cit.*, p. 48 ss., 81 ss. Suggestiva anche la tipizzazione fornita in G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto*, cit., p. 31 ss., e Id., *Lo statuto dell'opposizione parlamentare alla prova della riforma costituzionale*, in V. Baldini (cur.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006, p. 249 ss., che distingue tra opposizione *alternativa* (tipica del parlamentarismo "responsabile", quale quello britannico), *non alternativa* (propria del parlamentarismo fortemente rappresentativo), e *incongruente* (rinvenibile nei modelli "intermedi" che presentano aspetti di entrambi i modelli sopra citati). Sul livello di responsabilizzazione dell'opposizione – anche in relazione alla compatibilità con la costituzione delle attività oppositorie svolte – si era concentrato anche G. Sartori, *Opposition and* control, cit., p. 153; Id., *Parties and party* systems, cit. p. 138 ss. Vedasi anche R.A. Dahl, *Patterns of Opposition*, in Id. (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, 1966, p. 332 ss.

[20] L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 350 ss.; G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 45 ss.; Id., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in A. Cerri – P. Häberle – I.M. Jarvad – P. Ridola – D. Schefold (cur.), *Il diritto fra interpretazione e storia:* liber amicorum *in onore di Angel Antonio Cervati. Vol. 2*, Roma, 2010, p. 231 ss.; Id., *L'organizzazione dell'opposizione in Gran Bretagna*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 1974, p. 47 ss.; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico*, cit., p. 286 ss.; P. Jan, *op. cit.*, p. 38; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., p. 1237 ss.; Y. Surel, *op. cit.*, p. 72 ss.; P.L. Petrillo, *Quale statuto*, cit., p. 1 ss.; R. Brazier, *The constitutional role of the opposition*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 1999, 4, p. 131 ss.; S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in R. Di Leo – G. Pitruzzella (cur.), *Modelli istituzionali e riforma della costituzione*, Bologna, 1999, p. 181; G.G. Carboni, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare*, cit., p. 251.

[21] Si noti che, per quanto riconoscimento e istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare siano concetti strettamente interrelati, essi non sono necessariamente sempre compresenti: può aversi riconoscimento – implicito o esplicito – dell'esistenza legittima e del ruolo esercitato dall'opposizione, o dalle minoranze parlamentari, anche senza l'attribuzione di caratteristiche proprie della sola opposizione (o di una pluralità di opposizioni) che una compiuta istituzionalizzazione comporterebbe. Cfr. A. Rinella, *op. cit.*, p. 62 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 51 ss., p. 71 ss.; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 5 ss.

[22] L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 654 ss.

gruppo, potrebbe distorcere i rapporti di forza tra partiti/gruppi parlamentari e, contestualmente, organi costituzionali, in senso sfavorevole al pluralismo e alla rappresentanza di istanze in sede parlamentare. Nei sistemi multipartitici[23], infatti, all'opposizione si avvicendano solitamente più minoranze, talvolta coalizzate e talvolta contrapposte, al punto che pretendere di trasporre senza mediazioni il modello inglese di istituzionalizzazione dell'opposizione, individuando una sola minoranza come principale interlocutrice del Governo – pure rappresentativa di una sezione consistente dell'elettorato – potrebbe rischiare di mettere in ombra le altre, sintetizzando sensibilmente il pluralismo rappresentato in Parlamento e consolidando un rapporto strettamente biunivoco tra Governo e Opposizione (con la "O maiuscola")[24]. Di contro, una forma di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, che non preveda necessariamente l'individuazione di una Opposizione ufficiale, ma che miri, traendo ispirazione dalla *cultura costituzionale* britannica (e optando per soluzioni adatte al contesto specifico), ad attribuire rilevanza fondamentale all'opposizione, codificando specifiche prerogative e diritti riconosciuti alle forze politiche che si contrappongono al Governo, potrebbe rappresentare una strada per garantire all'opposizione (o alle opposizioni) uno status maggiormente definito, che permetta un confronto più equo e bilanciato con l'esecutivo, soprattutto in contesti in cui la forma di governo parlamentare sia soggetta a razionalizzazioni realizzate nell'auspicio, o nella convinzione, di accrescere la "governabilità", ma a detrimento della rappresentatività e, con essa, dello spazio spettante alle minoranze e alle opposizioni[25].

Il presente contributo, dunque, prova a riflettere su questi aspetti, muovendo dall'analisi del modello Westminster e proponendo delle brevi riflessioni sugli approdi raggiunti in Francia e Germania in materia di opposizione, per poi giungere a una lettura del progetto di revisione costituzionale attualmente in discussione in Italia, con particolare attenzione per l'impatto, e per le criticità, che potrebbe produrre sulle dinamiche tra maggioranza e minoranze/opposizioni.

Non soltanto l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare correla strutturalmente la compagine all'opposizione con il Governo, specie (ma non esclusivamente) nelle esperienze costituzionali che rientrano nel modello Westminster, ma la composizione e lo status riconosciuto all'opposizione ha un impatto quantitativo e qualitativo sul rapporto con l'esecutivo e sull'effettività dell'azione oppositoria, sulle relazioni tra la maggioranza e le compagini minoritarie, sulla responsabilità (e sulla responsabilizzazione) di entrambi nei confronti reciproci e, in ultimo, dell'elettorato.

---

[23] Diverso è, invece, il caso dell'espressione del dissenso *entro* uno stesso raggruppamento: l'emersione e la rappresentazione di una o più correnti diverse dalla "linea" di partito, tuttavia, è questione altra rispetto ai fini del presente contributo, relativa alla disciplina interna dei gruppi parlamentari e dei partiti di riferimento. Cfr. G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 124 ss.

[24] A. Potter, *Great Britain: Opposition with a Capital "O"*, in A.R. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, cit., p. 3 ss.

[25] B. Pezzini, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 1, p. 61 ss.

Ragionare sull'opposizione parlamentare, dunque, fornisce una cartina al tornasole sull'attività governativa, e sullo "stato di salute" degli organi costituzionali, singolarmente e di concerto, nell'ambito più ampio degli equilibri sottesi alla forma di governo e, in ultimo alla forma di Stato democratica[26].

2. All'ombra del Governo. Il c.d. "modello Westminster"

Nel panorama delle tradizioni giuridiche occidentali, quella che più risulta connotata da una forte integrazione dell'opposizione parlamentare nel sistema istituzionale e costituzionale è senz'altro quella britannica, la cui corrispondente forma di governo prevede una netta dicotomia tra l'Esecutivo (con la sua maggioranza) e l'Opposizione ufficiale, al punto che il c.d. *shadow cabinet* assume la funzione, costituzionalmente riconosciuta e garantita, di opporsi all'indirizzo politico di maggioranza, offrendo all'elettorato un'alternativa[27]. A partire dall'esperienza inglese, il c.d. "modello Westminster" si è successivamente affermato nel resto dell'(ex) impero coloniale britannico, con maggiore successo, per via di favorevoli congiunture storiche, demografiche e culturali, legate all'espansione coloniale dell'Impero, in Canada, Australia e Nuova Zelanda[28], tuttora Reami del Commonwealth. Diversamente, come è frequente in fatto di "trapianti" giuridici, il modello ha attecchito decisamente meno, quando non fallendo del tutto[29], negli ordinamenti di alcune ex colonie che, nel corso dei rispettivi percorsi di transizione dal sistema coloniale a un ordinamento indipendente e auto-determinato, non hanno dato seguito effettivo alla previsione *formale* di un'Opposizione ufficiale nel testo delle rispettive costituzioni[30], o, in

[26] G. Pasquino, *op. cit.*, p. 3 ss., p. 66, p. 15; L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 634 ss.; G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 17 ss.; E. Bulmer, *op. cit.*, p. 9 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un* concetto, cit., p. 4.; A. Rinella, *op. cit.*, p. 70 ss.; S. Curreri, *Lo statuto* dell'opposizione, cit., p. 3 ss.

[27] G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, p. 166.

[28] G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 213 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., p. 540 ss.; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico*, cit., p. 69 ss.; T.E. Frosini, *Le principali «derivazioni» dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 91 ss.

[29] Del resto, per dirla con A.S. Foord, *op. cit.*, p. 6, «*None but the most naïve, however, believe that man can successfully transfer political institutions in their entirety. Constitutions do not function like machines which may operate in precisely the same fashion wherever located*».

[30] Come accaduto in altri ordinamenti, legati alla tradizione inglese a causa dell'esperienza di colonizzazione: Giamaica, Trinidad, Uganda (costituzioni del 1962), Mauritius (Costituzione del 1968), cfr. L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 353; G. de Vergottini, *L'opposizione nel Parlamento britannico*, cit., p. 269; Id., *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 217 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., p. 550; P.L. Petrillo, *Lo* Shadow Government: *dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, in A. Torre – L. Volpe (cur.) *La Costituzione britannica*, cit., p. 1255.

alternativa, hanno visto emergere regimi autoritari coi quali è venuta meno qualsiasi opportunità di espressione del dissenso e organizzazione dell'opposizione.

Differentemente da altri ordinamenti che, seppur in modalità e con esiti assai diversi, si sono misurati con il tema dello status da accordare all'opposizione parlamentare in epoche più recenti – si pensi, a titolo esemplificativo[31], al riconoscimento solo implicito delle opposizioni parlamentari nella Costituzione italiana[32] e nella Legge Fondamentale tedesca[33], o, al contrario, allo spazio riservato all'opposizione nelle Carte di Malta[34] e Portogallo[35], o nella Costituzione francese all'indomani della revisione costituzionale del 2008[36] –, il modello britannico e la sua declinazione in Canada[37], Australia[38] e Nuova Zelanda[39], sono connotati da un peculiare e risalente tipo di istituzionalizzazione dell'opposizione. Il "modello Westminster", infatti, ha conosciuto una evoluzione assai peculiare e, conseguentemente, anche le condizioni di esistenza del "governo ombra" risultano intrinsecamente legate alla storia del Regno Unito e del suo ordinamento (e, conseguentemente, di quello dei Reami del Commonwealth)[40]. La dottrina, infatti,

---

[31] Nell'impossibilità di esaurire il tema del riconoscimento dell'opposizione parlamentare *in generale*, è opportuno rimarcare che, al di fuori del modello Westminster, la tendenza principale è quella legata alla concezione dell'opposizione come minoranza o somma di minoranze, cui talora vengono accordate specifiche prerogative, ma senza che ciò comporti necessariamente un intervento che codifichi tale forma di riconoscimento a livello costituzionale. Per una ricostruzione che tenga conto dei recenti sviluppi sul tema, con riferimento a ordinamenti del continente europeo e non solo, v. R. Louvin – P. Viola (eds.), *The political and legal status of opposition in Europe,* cit.; P. Viola, *The legal framework of political and parliamentary opposition in the light of the EU enlargement to the Western Balkans: a comparative foreword*, in *Ordines*, 2023, 2, p. 45 ss.

[32] S. Ceccanti – S. Curreri, *L'opposizione politica in Italia*, in *federalismi.it*, 2015, 22, p. 2 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 93 ss.; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto*, cit., p. 89 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 203 ss.

[33] V. *infra*, § 3.

[34] La Costituzione di Malta (1964) riserva una serie di prerogative all'opposizione e al suo Leader, il cui ruolo è disciplinato dall'art. 90.

[35] La Costituzione del Portogallo (1976) sancisce, all'art. 114, la libertà dei partiti politici, anche di opposizione, e include il diritto all'esercizio di un'opposizione democratica – nell'ambito del pluralismo politico e partitico – tra gli elementi non sottoponibili a revisione costituzionale *ex* art. 288. Esiste altresì un vero e proprio statuto dell'opposizione, codificato nella l. n. 24/98 del 26 maggio 1998.

[36] V. *infra*, § 3.

[37] T. Groppi, *Canada*, Bologna, 2006; E. Grosso, *Canada*, in Id. (cur.), *Codice delle costituzioni. Vol. VI.4*, Milano, 2023, p. 63 ss.

[38] S. Penasa, *Australia*, in E. Grosso (cur.), *Codice delle costituzioni*, cit., p. 1 ss. Per un'introduzione all'ordinamento giuridico e al contesto politico australiano, C. Bassu, *Australia*, Bologna, 2012.; J. Bateman, *In the shadows. The Shadow Cabinet in Australia*, Parliament of Australia. Department of parliamentary services, 2008.

[39] A.H. Angelo, *New Zealand*, 2015; M. Tomasi, *Nuova Zelanda,* in E. Grosso (cur.), *Codice delle costituzioni*, cit., p. 39.

[40] G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 50.

riconosce un ruolo fondamentale al consolidamento delle convenzioni costituzionali[41] relative al Governo di gabinetto e all'opposizione[42], manifestatasi gradualmente come sempre più speculare all'esecutivo[43].

Logicamente, non solo la congiuntura storica, ma anche le condizioni sociali, politiche ed economiche che, nel tempo, hanno caratterizzato l'Inghilterra (e poi il Regno Unito e i Reami del Commonwealth), hanno concorso in maniera determinante all'affermazione di questo specifico modello. In particolare, al consolidamento di un sistema essenzialmente bipolare, non eccessivamente frammentato, ha contribuito anche una significativa omogeneità sociale tra l'elettorato[44] – i pochi cui erano riconosciuti i diritti politici nelle prime fasi del consolidamento del sistema inglese, ossia la ristretta parte di popolo che era tale "per davvero". Questo costituisce una significativa differenza, sia rispetto ad altri contesti, caratterizzati, oggi come allora, da fratture sociali e politiche più profonde, sia rispetto allo stesso sistema britannico contemporaneo, che, pur mantenendo complessivamente la sua struttura bipolare, conosce oggi un maggiore grado di differenziazione, specie nell'ambito della decentralizzazione politica, che si riflette anche sul rapporto maggioranza-opposizione[45]. Così come una tendenziale omogeneità sociale ha facilitato lo sviluppo

---

[41] A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London, 1959; L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 639; G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 14 ss.; P. Leyland, *Constitutional conventions and the preservation of the spirit of the British Constitution*, in *Diritto Pubblico*, 2014, 2; A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2013, p. 35 ss.; D.R. Turner, *The Shadow Cabinet in British Politics*, London, 1969, p. 1 ss.; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Milano, 2012, p. XVI ss.; Id., *Convenzioni costituzionali, prassi, corti e novazioni legislative. Un percorso di diritto comparato fra Regno Unito e Italia*, in *DPCE Online*, 2021, Numero Speciale, p. 323 ss. Sulle convenzioni costituzionali nell'ordinamento australiano, v. G. Appleby, *Unwritten rules*, in C. Saunders – A. Stone (eds.), *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford, 2018, p. 209 ss.; W. Bateman, D. Meagher, A. Simpson, J. Stellios, *Hanks Australian Constitutional Law: materials and commentary*, Chatswood, 2021, p. 20 ss. Nell'ambito canadese, v. P.W. Hogg, *Constitutional law of Canada*, Toronto, 2019, p. 1-ss.; C. Mathen, P. Macklem, *Canadian constitutional law*, Toronto, 2022, p. 4 ss. Sulle convenzioni costituzionali in Nuova Zelanda, v. A.H. Angelo, *op. cit.*, p. 26 ss.

[42] N. Johnson, *Opposition in the British political system*, in *Government and Opposition*, 1997, 4, p. 487; W.I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge, 1961, p. 84 ss.

[43] Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'ordinamento britannico e, con esso, dell'opposizione parlamentare nel modello Westminster, si vedano, *ex multis*, L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 351 ss.; G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 8 ss., p. 59 ss., p. 225; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., o. 536 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 74 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, p. 70 ss.; Id., *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 11 ss.; M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005, p. 17 ss.; J. Bateman, *op. cit.*, p. 7 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 36 ss.

[44] A. Rinella, *op. cit.*, p. 31 ss.

[45] E. Andreoli, *A "variable-geometries system". Theory and practice of opposition in the UK*, in R. Louvin – P. Viola (eds.), *The political and legal status of opposition in Europe,* cit., p. 62 ss.

del bipartitismo o, al più, del bipolarismo[46] nel sistema politico[47], questi ultimi sono strettamente correlati con l'affermazione di un sistema elettorale maggioritario (come nel caso del sistema in vigore per la House of Commons britannica[48], della House of Representatives australiana[49] e del Parlamento canadese[50], mentre la Nuova Zelanda utilizza il sistema elettorale *mixed-member proportional*[51] dal 1996), che ha contribuito a garantire stabilità e longevità al sistema. Alla base di tutto ciò, occorre annoverare anche un ulteriore elemento, risultato essenziale per il consolidamento del modello, ossia l'accettazione – da parte di entrambe le compagini, governativa e di opposizione – dei princìpi fondamentali su cui si regge(va) l'ordinamento giuridico e intorno ai quali si svolge(va) la competizione politica nel Paese[52]. È evidente che non si tratti di caratteristiche "esclusive" del modello britannico, ma a rendere quest'ultimo così unico (e difficile, se non impossibile, da riprodurre altrove) è proprio la somma di circostanze che ne hanno permesso l'affermazione e il radicamento[53]. A ciò ha contribuito anche la gradualità con cui la prassi si è fatta sempre più consuetudine, beneficiando di un alto livello di compenetrazione rispetto al tessuto socio-politico dell'ordinamento britannico e conducendo, infine, all'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare *per antonomasia*. Storicamente, infatti, in una fase in cui la contrapposizione istituzionale più rilevante diveniva sempre meno quella tra governo e parlamento, e sempre più quella tra maggioranza (il *continuum* tra il Governo e la compagine che lo sostiene in Parlamento)[54] e opposizione, quest'ultima è divenuta un elemento indispensabile per il funzionamento della forma di governo parlamentare. Dinanzi a queste caratteristiche, risulta evidente come esista, *ab origine*, un profondo

---

[46] P.L. Petrillo, *Lo* Shadow Government, cit., p. 1255 ss.; L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 645 ss. È opportuno rimembrare come non solo, com'è noto, nel Regno Unito (si pensi all'*hung Parliament* del 2010), ma anche in Canada, Australia e Nuova Zelanda, nonostante una tendenziale alternanza su base bipolare, esistano, oltre ai due poli principali, anche altri partiti, emersi nel corso dell'evoluzione politica dei rispettivi ordinamenti, con l'affermarsi, nello spazio pubblico, di istanze particolari, cui rispondono partiti più piccoli, cfr. S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 7 ss.; T. Groppi, *op. cit.*, p. 70 ss. ; C. Bassu, *op. cit.*, p. 118; A.H. Angelo, *op. cit.*, p. 32 ss.; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., p. 1210; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 55 ss.

[47] Y. Surel, *op. cit.*, p. 68.

[48] A. Torre, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 48 ss.; S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 115 ss.

[49] C. Bassu, *op. cit.*, p. 52 ss.

[50] T. Groppi, *op. cit.*, p. 65 ss.

[51] B. Harris, *New Zealand Constitution. An analysis in terms of principles*, Wellington, 2018, p. 55 ss.; M.S.R. Palmer, D.R. Knight, *The Constitution of New Zealand*, Oxford, 2022, p. 50 ss., p. 124 ss.; D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, Auckland, 2017, p. 123; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., p. 1210.

[52] P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 70; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 56 ss.

[53] P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 82; Id., *Lo* Shadow Government, cit., p. 1263 ss., p. 1285 ss.; G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 532 ss.; Id., *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 214 ss., p. 270 ss.; A. Rinella, *op. cit.*, p. 49 ss.

[54] A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., p. 1237 ss.

divario tra il modello che è andato affermandosi in Regno Unito e nel Commonwealth e quelli degli altri ordinamenti, approdati solo successivamente, e in circostanze molto differenti, a forme diverse di riconoscimento ed eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare.

Che si tratti della His/Her Majesty's Loyal Opposition[55] britannica, o della Official Opposition canadese[56], australiana[57] e neozelandese[58] – tutte note anche come "*shadow cabinet*"[59] –, essa risulta ben connotata, con specifiche prerogative, derivanti in gran parte da convenzioni costituzionali, e si fa carico di alcune essenziali funzioni: la tutela delle istanze minoritarie; il controllo sull'attività del Governo; il compito di offrire all'elettorato un'alternativa[60], dotata di un programma dettagliato e credibilmente realizzabile, rispetto all'esecutivo in carica. Non a caso, l'Opposizione parlamentare, in questi ordinamenti, è considerata un vero e proprio *government in waiting*[61], al punto che, proprio in virtù di queste funzioni principali, essa è anche definita come "responsabile", costituendo il principale attore chiamato a sostituire il Governo presentando un indirizzo politico alternativo[62], nonché "leale", in virtù della fedeltà al principio per cui, al di là della contrapposizione politica, anche aspra, l'Opposizione si impegna (si dovrebbe impegnare, stando al "modello"), più che a

[55] Definita in A.S. Foord, *op. cit.*, p. 2 come «*a political party or group of parties out of office, whose primary function is to criticize and attack the party or parties in power. […] the immediate purpose of Opposition criticism is to check, prevent, and rectify any abuses of which government may be guilty. The ultimate purpose is to replace the party or parties in power by the Opposition, either as the result of a shift in parliamentary opinion or as the result of a general election which gives the Opposition a majority*». V. anche W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1872, p. 19 ss.; R.M. Punnett, *Front-bench Opposition. The role of the, Leader of the Opposition the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*, London, 1973.

[56] T. Groppi, *op. cit.*, p. 83 ss.; E. Grosso, *op. cit.*, p. 68; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, in T.E. Frosini (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, p. 161 ss.

[57] W. Bateman, D. Meagher, A. Simpson, J. Stellios, *op. cit.*, p. 756 ss.; C. Bassu, *op. cit.*, p. 47 ss.

[58] E. McLeay, *The Cabinet and political opposition in New Zealand*, Auckland, 1995, p. 9 ss.; D. McGee, *op. cit.*, p. 117.

[59] Sull'evoluzione, anche terminologica, dello *shadow cabinet*, v. R. Brazier, *op. cit.*, p. 131 ss.; A.C. Eggers, A. Spirling, *The Shadow Cabinet in Westminster systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832–1915*, in *British Journal of Political Science*, 2018, 2, p. 3 ss.; N. Johnson, *op. cit.*; D.R. Turner, *op. cit.*

[60] A.S. Foord, *op. cit.*, p. 2 ss.; G. Caravale, *op. cit.*, p. 165 ss.; N. Johnson, *op. cit.*, p. 487 ss.; H.J. Laski, *Parliamentary government in England*, London, 1945, p. 162 ss.

[61] D.R. Turner, *op. cit.*, p. XIII; A.C. Eggers, A. Spirling, *op. cit.*, p. 2.

[62] M. Beloff, *The leader of the opposition*, in *Parliamentary Affairs*, 1957, 2, p. 155 ss.; P.L. Petrillo, *Lo* Shadow Government, cit., p. 1246 ss.; M.S.R. Palmer, D.R. Knight, *op. cit.*, p. 115 ss.

ostruire la strada percorsa dalla compagine scelta dall'elettorato[63], a *costruire*[64] una seria proposta di programma di governo diverso rispetto a quello fornito dalla precedente maggioranza.

In questo particolare contesto, l'Opposizione ufficiale assume una struttura assai articolata[65], modellata su quella del Governo[66], in modo da esercitare le proprie funzioni e prerogative in maniera speculare a quella dell'esecutivo, elaborando un proprio indirizzo politico. Nello stesso modo in cui il Governo, nel modello Westminster, si configura come *cabinet*, infatti, anche l'Opposizione, si struttura sul modello collegiale del gabinetto – di qui, *shadow cabinet*[67]. Esattamente come il Governo, anche l'Opposizione dispone di un'organizzazione molto più ampia e strutturata[68], tale per cui lo *(shadow) cabinet* è posto al centro di un più ampio *(shadow) government* in cui confluiscono più livelli organizzativi: dall'apparato partitico, anche extra-parlamentare, a supporto della compagine di governo o di opposizione, sino all'*inner cabinet*[69], composto dai parlamentari più vicini al Leader del Partito di opposizione che, esattamente come accade anche nella maggioranza, guida l'azione oppositoria. Come il *cabinet* governativo è composto dai Ministri, anche lo *shadow cabinet* è basato sul riparto delle competenze tra *shadow Ministers*[70], ciascuno dei quali "marca" un Ministero, in modo da canalizzare più puntualmente l'attività di scrutinio sull'operato del Governo.

---

[63] L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 340 e p. 352 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 68 ss.; Id., *Lo* Shadow Government, cit., p. 1248 ss.; G. de Vergottini, *L'opposizione nel Parlamento britannico*, cit., p. 266; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., 549 ss.; Id., *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 75 ss., p. 197 ss.; M. Cerase, *op. cit.*, p. 21 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 41 ss.; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto*, cit., p. 33 ss.

[64] G. Sartori, *Opposition and control*, cit., p. 150 ss.; Id., *Parties and party systems*, cit., p. 122 ss., p. 138 ss.

[65] Soprattutto nel sistema britannico, esistono profonde differenze a seconda che la funzione oppositoria sia esercitata dal Partito laburista o da quello conservatore. In estrema sintesi, lo *shadow cabinet* laburista attribuisce un ruolo fondamentale al partito di riferimento, cui spetta la selezione dei membri del governo ombra, e che partecipa attivamente al processo decisionale, finendo per limitare la discrezionalità a disposizione del leader del partito; lo *shadow cabinet* conservatore, invece, tende a riservare maggior margine di manovra al leader, circa la selezione del proprio gabinetto ombra, l'attività oppositoria da svolgere e l'indirizzo politico alternativo da perseguire. Cfr. G. Caravale, *op. cit.*, p. 165 ss.; M. Beloff, *op. cit.*, p. 158; G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, p. 87 ss., p. 111 ss., p. 168 ss.; Id. *L'organizzazione dell'opposizione*, cit., p. 47 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., p. 556 ss.; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico*, cit., p. 267; P.L. Petrillo, *Lo* Shadow Government, p. 1252 ss.; R. Brazier, *op. cit.*, p. 141 ss.; S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 183 ss.; A. Rinella, *op. cit.*, p. 100 ss.; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto*, cit., p. 35; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 67; R.M. Punnett, *op. cit.*, p. 110 ss., p. 216 ss.; sul funzionamento dei partiti inglesi, v. C. Martinelli, *Le dinamiche della British Constitution alla luce delle regole democratiche interne ai partiti*, in *DPCE Online*, 2021,1, p. 503 ss.

[66] E. Bulmer, *op. cit.*, p. 11 ss.; J. Bateman, *op. cit.*, p. 11 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 66 ss.

[67] E. McLeay, *op. cit.*, 22.

[68] P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 74.

[69] G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 93 ss.

[70] Una particolarità: nell'ordinamento canadese, i componenti dell'Opposizione Ufficiale sono denominati – piuttosto eloquentemente – "*critics*". Cfr. E. Bulmer, *op. cit.*, p. 12.

Seppur con delle differenze, in Regno Unito[71], Canada, Australia e Nuova Zelanda[72], a capo del collegio dell'opposizione si trova il Leader del Partito, e quindi del gruppo parlamentare di opposizione, cui è corrisposta anche una remunerazione –, dovuta alla sua veste di Primo Ministro *alternativo*[73]. Anche se è in Regno Unito che si sono sviluppate e consolidate le principali convenzioni costituzionali relative all'Opposizione e al suo Leader successivamente circolate nel Commonwealth, il primo riconoscimento formale[74] del ruolo dell'opposizione e del suo leader mediante strumenti di diritto positivo, con conseguente codificazione di prerogative quali la retribuzione, si deve ricercare nell'ordinamento canadese[75], prima, e, successivamente, in quello australiano[76]. Relativamente al Canada, va segnalata una forma di *statutory recognition* già nel 1905, quando una risoluzione della House of Commons sanciva la retribuzione del Leader dell'Opposizione (e, a partire dagli anni Quaranta anche per il leader dell'opposizione in Senato)[77]; altresì, l'Opposizione ufficiale canadese dispone

[71] Fondamentale, nell'evoluzione dello *shadow cabinet* britannico, fu il *Ministers of the Crown Act 1937* (abrogato poi dal *Ministerial Salaries Consolidation Act 1965*, cui si affiancò il *Ministerial and Other Salaries Act 1975*), che codificò per la prima volta la norma che attribuisce una retribuzione anche al Leader dell'Opposizione, al pari dei Ministri – riconoscendo implicitamente la funzione costituzionale dell'Opposizione ufficiale. Cfr. G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 76 ss.; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., p. 540 ss., p. 550 ss.; P.L. Petrillo, *Lo* Shadow Government, cit., p. 1247; Id., *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 2024, p. 70 ss.; A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 144 ss.; Id., *Il Regno Unito*, cit., p. 51; D.E. McHenry, *op. cit.*, p. 438 ss.; F. Rosa, *Il controllo parlamentare*, cit., p. XXV ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 47 ss.; Y. Surel, *op. cit.*, p. 72; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., p. 1237 ss. Altresì, dal 1975 i partiti di opposizione britannici, anche diversi dall'Opposizione Ufficiale, ricevono "*short money from the public purse*" (*Short Money Act 1975*) al fine di finanziare le rispettive attività parlamentari e le spese relative all'ufficio del Leader del gruppo parlamentare, nonché le spese di viaggio. Cfr. E. Bulmer, *op. cit.*, p. 32; N. Johnson, *op. cit.*, p. 488 ss.; R. Rogers – R. Walters, *How Parliament works*, London and New York, 2015, p. 72 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 17; C.M. Pimentel, *op. cit.*, p. 47; M. Cerase, *op. cit.*, p. 24 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 62 ss.

[72] Per quanto concerne la Nuova Zelanda, la figura del Leader dell'Opposizione venne ufficialmente riconosciuta per la prima volta nel 1933 quando, dopo un'evoluzione di tipo convenzionale, venne stabilito per legge che anche la guida del gruppo parlamentare di opposizione avrebbe avuto diritto a una forma di remunerazione. Non si rileva, però, alcuna codificazione, del ruolo di Leader dell'Opposizione in quanto tale, se non il riconoscimento formale di cui allo Standing order of the House of Representatives, n. 37: «*The leader of the largest party in terms of its parliamentary membership that is not in Government or in coalition with a Government party is entitled to be recognised as Leader of the Opposition*». Vedasi D. McGee, *op. cit.*, p. 117.

[73] G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 226; M. Beloff, *op. cit.*, p. 155 ss.; C. Bassu, *op. cit.*, p. 47 ss., p. 111 ss.; S. Ratnapala – T. John – V. Karean – C. Koch, *Australian constitutional law. Commentary and cases*, Melbourne, 2007, p. 235; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 62 ss.; R.M. Punnett, *op. cit.*, p. 74 ss.

[74] Per completezza, in Nuova Zelanda la retribuzione del Leader dell'opposizione viene prevista a partire dal 1951, quando una Royal Commission raccomanda un salario per questa figura, essendo il suo ruolo comparabile a quello di un ministro. V. D.E. McHenry, *op. cit.*, p. 450 ss.

[75] *Ibid.*, 443 ss.; M. Beloff, *op. cit.*, p. 159.

[76] D.E. McHenry, *op. cit.*, p. 447 ss.; J. Bateman, *op. cit.*, p. 7.

[77] D.E. McHenry, *op. cit.*, p. 443 ss.; G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 550.

di risorse umane ed economiche maggiori rispetto a quelle – comunque previste – accordate alle altre minoranze, e al Leader del partito viene assegnata una residenza ufficiale[78]. Nell'ordinamento canadese, che è federale, lo status dell'opposizione e del suo leader sono riconosciuti anche a livello provinciale[79]; tuttavia, non è accordato alcuno status ai gruppi di minoranza diversi dall'opposizione ufficiale – e ciò rischia, forse, di ridurre il rapporto tra maggioranza e opposizione a una dimensione strettamente binaria e non propriamente rappresentativa del panorama politico-parlamentare complessivo[80]. In Australia, invece, già dagli anni Venti del Ventesimo secolo, il Leader dell'Opposizione di entrambe le Camere riceve una forma di retribuzione, a riconoscimento del ruolo dell'opposizione di avversaria e alternativa al Governo in carica[81]. Diversamente dagli ordinamenti di Regno Unito, Canada e Nuova Zelanda, l'ordinamento australiano, dal 1947, accorda una retribuzione anche ai leader dei gruppi parlamentari di minoranza non appartenenti all'Opposizione ufficiale che contino almeno dieci membri nella House of Representatives, sia a livello federale, sia in ciascuno dei sei Stati che compongono la federazione[82].

Per quanto riguarda le prerogative dell'opposizione parlamentare in Regno Unito, Canada, Australia, e Nuova Zelanda, sono più frequentemente i regolamenti parlamentari, gli Standing orders, a racchiudere, partendo dalle convenzioni costituzionali ancora osservate, il novero dei poteri e delle funzioni a disposizione dell'opposizione e, in alcuni casi, a garanzia di eventuali ulteriori formazioni minoritarie[83]. Quello che è utile notare, in generale, è che, laddove codificate, le prerogative riconosciute all'opposizione la pongono sullo stesso piano e in rapporto direttamente speculare e simmetrico rispetto al Governo[84], che dovrà perseguire l'attuazione del proprio indirizzo politico, nella consapevolezza dell'esistenza di un organo a sé alternativo[85]. Non solo la struttura organizzativa dell'Opposizione ufficiale, ma anche i suoi poteri e le sue funzioni rispondono alle esigenze di un sistema prevalentemente bipolare, basato sul "governo degli uni", e, al contempo, su una

---

[78] P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., p. 161 ss.

[79] D.E. McHenry, *op. cit.*, p. 447.

[80] *Ibid.*; N. Johnson, *op. cit.*, p. 491.

[81] D.E. McHenry, *op. cit.*, p. 447 ss.

[82] *Ibid.*

[83] P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 71 ss.; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 6 ss., p. 20 ss.

[84] La netta e speculare contrapposizione tra maggioranza e opposizione, negli ordinamenti che aderiscono al modello Westminster, si manifesta anche nella dimensione spaziale delle aule parlamentari, dal momento che le due compagini sono disposte una di fronte all'altra. L'immagine di due fazioni fisicamente e spazialmente contrapposte, e non distribuite in un emiciclo, è forse ancora più evocativa di quanto si possa comunicare verbalmente, e lascia istantaneamente intendere il modo in cui è intesa l'*agorà* parlamentare; A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 64; M. Cerase, *op. cit.*, p. 24; E. Andreoli, *op. cit.*, p. 63.

Per la Nuova Zelanda, v. B. Harris, *op. cit.*, p. 108.

Per il Canada, P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., p. 161.

[85] J. Bateman, *op. cit.*, p. 27 ss.

costante attività di controllo e sulla possibilità di una successione da parte del "governo degli altri". Le prerogative dell'Opposizione ufficiale sono molteplici e riguardano diversi ambiti di intervento dello *shadow cabinet*, dai poteri di scrutinio e di indirizzo, allo spazio riservato alle opposizioni parlamentari nell'organizzazione e nello svolgimento dei lavori in aula. I membri dello *Shadow Cabinet*, e soprattutto il suo Leader, in qualità, rispettivamente, di *Shadow Ministers* e *Shadow Prime Minister*[86], dispongono della possibilità di intervenire nel corso del *Question Time* e del *Prime Minister's Question Time*, in modo da interrogare il Governo e il suo vertice circa il rispettivo operato[87], e di porre in evidenza le responsabilità dell'esecutivo agli occhi dell'elettorato. In particolare, per quanto riguarda l'allocazione del minutaggio a disposizione per intervenire nei dibattiti parlamentari al Primo Ministro e al Leader dell'Opposizione viene riconosciuta la facoltà di parlare per la medesima durata temporale[88], e lo stesso vale anche per le relazioni di maggioranza e minoranza nelle discussioni sui progetti di legge; altresì, il lo *shadow Prime Minister* ha solitamente il diritto di replicare per primo, così come di interrogare il Governo su questioni selezionate a sua discrezione[89]. Sempre in relazione al diritto di intervenire in via prioritaria nel corso dei lavori parlamentari, una prerogativa fondamentale del Leader dell'Opposizione ufficiale è l'*address in reply to the King's/Queen's speech*, ossia la replica allo *Speech from the throne* – il discorso programmatico sulle iniziative di ciascun governo (di tutti i Reami del Commonwealth) appena insediatosi, pronunciato dal Sovrano – per enunciare le intenzioni dell'Opposizione ufficiale in relazione all'agenda della maggioranza, e per illustrare l'indirizzo alternativo proposto dallo *shadow cabinet*[90]. Oltre alle consuete facoltà di intervento, l'Opposizione ufficiale e gli altri eventuali gruppi di minoranza dispongono dei c.d. *Opposition Days*[91],

---

[86] G. Caravale, *op. cit.*, p. 165 ss.; Y. Surel, *op. cit.*, p. 72 ss.; E. Bulmer, *op. cit.*, p. 11 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 62 ss.

[87] B. Harris, *op. cit.*, p. 121 ss.; A.H. Angelo, *op. cit.*, p. 69 ss.; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., p. 161 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 20 ss.; G. Caravale, *op. cit.*, p. 168 ss.; F. Rosa, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 104 ss.; M. Cerase, *op. cit.*, p. 27 ss.

[88] Ad esempio, v. *Standing orders of the House of Commons [UK], – Public Business*, No. 47, dove, nello statuire i limiti relativi alle tempistiche di intervento nei dibattiti parlamentari, il Primo Ministro e il Leader dell'Opposizione godono del medesimo minutaggio. Misure simili sono enunciate in maniera molto dettagliata anche negli *Standing Orders della House of Commons* canadese.

[89] D. McGee, *op. cit.*, p. 117 ss.; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., p. 161 ss.

[90] D. McGee, *op. cit.*, p. 117; E. Bulmer, *op. cit.*, p. 24 ss.; P.L. Petrillo, *I Parlamenti*, cit., p. 161 ss.; Id., *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 72; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 20; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 51 ss.

[91] *Standing Orders of the House of Commons – Public business*, No. 14, *Arrangement of Public Business*: «*Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest opposition party; and matters selected on those days shall have precedence over government business [...]*».

È comunque rilevante sottolineare come questa soluzione, che pur rappresenta un'apertura ai gruppi diversi da quello dell'Opposizione Ufficiale, non alloca prerogative a ulteriori gruppi al di fuori della compagine di maggioranza. Risulta chiaro, quindi, come in sistemi a multipartitismo – e

ossia un numero predefinito di giorni per ciascuna sessione parlamentare (venti in Regno Unito, ventidue in Canada), di cui alcuni (tre, in Regno Unito) spettanti al secondo partito di minoranza[92], dedicati alla discussione di temi selezionati dalle compagini minoritarie[93]. Altresì, con riferimento alla funzione di controllo sull'attività dell'esecutivo operata dall'Opposizione ufficiale, a quest'ultima sono tradizionalmente riservate le presidenze di commissioni parlamentari preposte al controllo dell'attività dell'esecutivo, cosa che rafforza ulteriormente l'immagine della specularità e, per certi versi, anche della "complementarità" di *cabinet* e *shadow cabinet*[94].

---

multipolarismo – estremi sia pressoché impossibile configurare un tale assetto, o, quantomeno, si rendano necessari accorgimenti volti ad adattare il *senso* dell'istituto degli *Opposition days* al contesto di destinazione.

[92] R. Rogers – R. Walters, *op. cit.*, p. 274 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento*, cit., p. 123 ss.

[93] Oltre agli *Opposition Days*, al *Question time* e al *Prime Minister's Question Time*, ulteriori occasioni di scrutinio sull'operato del Governo che rientrano nella disponibilità dell'Opposizione sono le sedute dedicate al dibattito su istanze locali, gli c.d. *emergency debates* su questioni urgenti con ricaduta nazionale, le *early day motions* rivolte quotidianamente al Governo, e le *private notice questions* indirizzate ai ministri. Cfr. P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 72 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 20 ss.; G. Caravale, *op. cit.*, p. 168; F. Rosa, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 104 ss.; M. Cerase, *op. cit.*, p. 27; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 51 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 73 ss.

[94] Sul punto, gli *Standing Orders* che in maniera più puntuale regolano l'attribuzione di presidenze e vicepresidenze di commissioni parlamentari, prevedendo un riparto tra maggioranza e opposizione, sono quelli di Regno Unito e Canada. In Nuova Zelanda e Australia è comunque garantita la presenza di membri dell'Opposizione (e/o degli altri gruppi di minoranza) in tutte le commissioni parlamentari. E. Bulmer, *op. cit.*, p. 25; C.M. Pimentel, *op. cit.*, p. 47; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 21 ss.; G. Caravale, *op. cit.*, p. 171 ss.; F. Rosa, *Il controllo parlamentare*, cit., p. XXV ss.; S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 183.

Per il Regno Unito, v. Standing Orders of the House of Commons – Public business, No. 122B, *Election of Select Committee Chairs*, (8)(f): «*No Member may be a candidate for the chair of the Committee of Public Accounts or the Committee on Standards unless his party is that of the official Opposition*».

Per il Canada, v. Standing Order of the House of Commons, Chapter XIII-*Committees*, No. 106(2) *Election of Chair and Vice-chair*: «*At the commencement of every session and, if necessary, during the course of a session, each standing or special committee shall elect a chair and two vice-chairs, of whom the chair shall be a member of the government party, the first vice-chair shall be a member of the official opposition, and the second vice-chair shall be a member of an opposition party other than the official opposition party. In the case of the Standing Committees on Public Accounts, on Access to Information, Privacy and Ethics, on Government Operations and Estimates and on the Status of Women, the chair shall be a member of the official opposition, the first vice-chair shall be a member of the government party and the second vice-chair shall be a member of an opposition party other than the official opposition. In the case of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, the joint chair acting on behalf of the House shall be a member of the official opposition, the first vice-chair shall be a member of the government party and the second vice-chair shall be a member of an opposition party other than the official opposition*».

Per quanto riguarda la Nuova Zelanda, anche se gli Standing Orders tacciono, l'Opposizione ricopre tradizionalmente la presidenza del Regulations Review Committee, v. B. Harris, *op. cit.*, p. 113 ss.; altresì, all'Opposizione Ufficiale spetta almeno un seggio in altre commissioni e comitati quali la Parliamentary Service Commission, l'Intelligence and Security Committee, e la New Zealand Lottery

Va anche osservato che, nonostante quello di derivazione britannica costituisca l'impianto "*adversarial*"[95] idealtipico, dove l'obiettivo di maggioranza e minoranze non è tanto la ricerca del compromesso, quanto, piuttosto, la ciclica prevalenza della "propria" alternativa, esistono, comunque, forme di dialogo tra le due principali compagini. Lo si vede dai negoziati in aula, *behind the Speaker's chair*, ma anche dalla funzione consultiva svolta dal Leader dell'Opposizione, specialmente su questioni di particolare urgenza e rilevanza a livello nazionale. Il capo dell'Opposizione ufficiale, del resto, è anche membro del King's/Queen's Privy Council – un organo consultivo a disposizione del sovrano – e può essere interpellato e, a sua volta, ricevere informazioni riservate "*on Privy Council terms*"[96]. Ciò vale per il Regno Unito e, in maniera analoga, per il Canada, che dispone di un King's/Queen's Privy Council [for Canada][97] la cui composizione prevede la partecipazione del Leader dell'Opposizione e dei capi delle altre minoranze parlamentari. Analogamente, anche in Nuova Zelanda lo *shadow Prime Minister* e i leader degli altri partiti minoritari vengono regolarmente consultati dal Primo Ministro per questioni di rilevanza nazionale[98]. C'è da dire, però, come già osservato in dottrina, che, se, da una parte, questo ruolo consultivo eleva ulteriormente il Leader dell'Opposizione a diretta controparte del Leader della maggioranza, ponendo in evidenza la rilevanza di tale ufficio e caricando la funzione di capo della principale minoranza parlamentare di un livello di responsabilizzazione molto alto – forse molto più di quanto accada in ordinamenti multipolari, dove i leader di partito non ricoprono funzioni simili, anche per via di una maggiore "volatilità" dei raggruppamenti partitici e delle loro leadership (soprattutto con riferimento a partiti minori) –, è anche vero che proprio questo coinvolgimento dell'opposizione parlamentare può arrivare a costituire un elemento di difficoltà per la stessa, perché le informazioni di cui il capo dell'Opposizione è al corrente sono riservate e non possono essere divulgate a vantaggio dell'azione oppositoria, e perché, per certi versi, questa "immobilità" dell'opposizione potrebbe essere percepita dall'elettorato come una forma di "complicità" con il Governo, senz'altro poco gradita a una compagine di minoranza che, agli occhi del corpo elettorale, voglia apparire come netta e credibile alternativa. Per questi motivi, la facoltà di essere o meno consultato è rimessa alla discrezionalità del Leader dell'Opposizione, che, quindi, può scegliere se collaborare o meno con la maggioranza[99].

Illustrate le principali caratteristiche che connotano l'opposizione parlamentare nei sistemi ascrivibili al modello Westminster, distinguendo quest'ultimo da altre

---

Grants Board, rispettivamente *ex Parliamentary Service Act* 2000, s 18(1)(c), *Intelligence and Security Committee Act* 1996, s 7(1)(b), e *Gambling Act* 2003, s 272(2)(c); cfr. D. McGee, *op. cit.*, p. 117.

[95] G. Sartori, *Parties and party systems*, cit., p. 138 ss.

[96] E. Bulmer, *op. cit.*, p. 31 ss.; Y. Surel, *op. cit.*, p. 72 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 20 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 51 ss.

[97] T. Groppi, *op. cit.*, p. 83.

[98] M.S.R. Palmer – D.R. Knight, *op. cit.*, p. 39.

[99] R. Brazier, *op. cit.*, p. 136 ss.; S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 182 ss.; M. Cerase, *op. cit.*, p. 24.

esperienze giuridiche, emerge come molto di quanto trattato sino a questo punto sia il prodotto di meccanismi sociali e culturali. E allora, per ragionare sull'opposizione anche con riguardo per altri sistemi giuridici, occorre forse commisurare il dato tecnico – le modalità e le forme con cui l'opposizione parlamentare si è gradualmente vista riconoscere maggiore spazio e tutela – con quello *culturale*, relativo a come, dal singolo alla formazione partitica, viene percepita, e in un certo senso coltivata, la contrapposizione politica, anche a livello parlamentare.

3. (S)consigli per un'ulteriore circolazione: (anche) una questione culturale

Senz'altro, l'esperienza del Regno Unito e degli altri ordinamenti che hanno adottato o mantenuto il c.d. modello Westminster rappresenta, come detto, un *unicum* nel panorama giuridico – una stratificazione di convenzioni costituzionali dovute a congiunture socio-economiche irripetibili nelle medesime modalità – la cui riproposizione altrove risulterebbe quanto meno difficoltosa, e forse nemmeno così auspicabile. Una trasposizione sconsiderata degli istituti giuridici concernenti l'opposizione parlamentare, infatti, non produrrebbe – e non ha prodotto, a giudicare dai precedenti[100] – gli esiti desiderati, bensì, più probabilmente, darebbe origine a

[100] Per esempio, anche nell'ordinamento italiano ci sono stati tentativi di istituzionalizzazione di un'opposizione più facilmente identificabile, quando non di un vero e proprio "governo ombra". Ci furono sia "sperimentazioni" politiche – come nel caso del governo ombra" formato dal PCI nel 1989, e i tentativi di Francesco Rutelli, leader dell'Ulivo, nel 2001, e di Walter Veltroni, allora segretario del PD, nel 2008 – sia proposte, più o meno articolate, di formalizzazione dell'opposizione parlamentare incluse in alcuni dei "pacchetti" di riforma costituzionale susseguitisi (almeno) dagli anni '90 del Novecento. In particolare, nel corso della XII Legislatura, tra le proposte elaborate dal "Comitato Speroni" ci fu anche quella di istituzionalizzare l'*Opposizione costituzionale* come insieme dei deputati che, dopo la presentazione programmatica dell'indirizzo di governo, svolta dal Presidente del Consiglio entro dieci giorni dalla nomina, avessero votato, per appello nominale, contro alla proposta del nuovo Governo; altresì, il Capo dell'Opposizione sarebbe stato eletto e revocato dagli stessi membri dell'Opposizione e, in virtù di tale status, avrebbe avuto, tra le sue prerogative, quella di essere consultato dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro in caso di guerra e di emergenza nazionale, così come in altri casi previsti dal regolamento della Camera e dalla legge; il Comitato proponeva altresì di conferire la possibilità, ad almeno un quarto dei componenti di una Camera, di sollevare una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, entro cinque giorni dall'approvazione di una legge, nonché di istituire commissioni d'inchiesta. Nella legislatura successiva, la Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Massimo D'Alema, nel proporre il progetto di revisione costituzionale AC 3931-A/AS 2583-A del 1997, includeva nella propria proposta anche il riconoscimento di diritti e garanzie per le *minoranze*, mediante riserva parlamentare, tra cui il ricorso alla Corte costituzionale in merito al giudizio di legittimità delle leggi – tuttavia, solo per vizi relativi alla violazione dei diritti fondamentali. La legge di revisione costituzionale proposta nella XIV Legislatura e bocciata dal referendum del 25-26 giugno 2006 proponeva, per la Camera, una riserva di regolamento che garantisse anche i diritti delle *opposizioni*, e, per il Senato, delle *minoranze*. Una proposta simile fu avanzata anche all'interno del progetto di riforma costituzionale presentato nella XVI Legislatura, con l'aggiunta della facoltà, per un quarto dei componenti di ciascuna camera, di adire la

incongruenze e "malfunzionamenti" sul piano istituzionale. Del resto, risulta difficile immaginare come l'impianto a opposizione alternativa possa essere innestato con successo in sistemi giuridici tradizionalmente estranei al modello Westminster, caratterizzati da una storia costituzionale profondamente diversa e da un assetto partitico molto più frammentato[101], ai quali, per giunta, la contemporaneità impone di confrontarsi con una crescente complessità sociale, che compenetra e, a tutti gli effetti, integra la politica e il diritto[102]. Optare per il modello a opposizione alternativa "secca", basato su un unico gruppo parlamentare di minoranza riconosciuto e organizzato come *governo ombra*, infatti, implicherebbe un netto ridimensionamento del ruolo degli altri gruppi, specialmente in un sistema multipartitico o multipolare, e risulterebbe insufficiente a rappresentare in maniera adeguata le istanze espresse da ciascuna minoranza nello spazio pubblico e parlamentare. Far dialogare un intero sistema

---

Corte costituzionale circa la legittimità delle leggi o dei decreti legislativi (in questo caso, per violazione o eccesso di delega), entro trenta giorni dalla loro entrata in vigore. La riforma costituzionale discussa nel 2016, invece, prevedeva di intervenire sull'art. 64 Cost., in modo da inserire una riserva di regolamento parlamentare circa la tutela dei diritti delle minoranze e la definizione di uno statuto delle opposizioni (questo secondo aspetto valeva solo per la Camera). Tuttavia, nonostante i tentativi, non si è mai effettivamente formata – per prassi parlamentare, o mediante un intervento normativo – un'opposizione organizzata, anche perché in Italia mancavano, e mancano, le condizioni che hanno reso possibile l'affermazione dello *shadow cabinet* come organo di rilevanza costituzionale all'interno del sistema britannico. Ciò, a riprova del fatto che quello della circolazione degli istituti giuridici e del loro successo entro gli ordinamenti che li recepiscono è un tema estremamente complesso, dalla risoluzione non scontata. Sul punto, si rimanda a P.L. Petrillo, *Lo* Shadow Government, cit., p. 1235 ss., p. 1255 ss.; Id., *Quale statuto*, cit., p. 11 ss.; Id., *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, cit., 77 ss.; S. Ceccanti – S. Curreri, *op. cit.*, p. 3; T.E. Frosini, *Il premierato: dalla Gran Bretagna all'Italia,* in A. Torre – L. Volpe (cur.) *La Costituzione* britannica, cit., p. 371 ss.; de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 255 ss.; Id., *L'opposizione nel Parlamento britannico*, cit., p. 272; Id., *Opposizione parlamentare*, cit., p. 550 ss.; S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 185 ss.; G. Pasquino, *op. cit.*, p. 64 ss.; G.G. Carboni, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare*, cit., p. 255 ss.; per una ricostruzione che giunga anche ai giorni nostri si rimanda al dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione – AA.C. 1354 e 1921*, n. 319, XIX Legislatura, 2024, p. 67, p. 90 ss.; Servizio studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*, XIX Legislatura, n. 215/1, 2024, p. 35 ss.

[101] R.A. Dahl, *Reflections on opposition in Western democracies*, cit., p. 14 ss.

[102] "L'inadeguatezza" del modello, una volta trapiantato in un contesto ad esso del tutto estraneo, risulta ancora più evidente se si considera che la stessa realtà inglese è percorsa da dinamiche e tensioni che richiedono un certo livello di adattamento del sistema tradizionale alla contemporaneità. Per quanto il modello Westminster continui a funzionare nei contesti in cui è "autoctono", è pur vero che il sistema ha attraversato varie fasi di mutamento, a cominciare proprio dall'affermazione di un certo grado di multipartitismo che, per quanto non abbia (ancora) scardinato la dinamica tendenzialmente bipolare, va pur tenuto in considerazione in relazione a possibili sviluppi futuri. Sui rischi della sotto-rappresentazione delle minoranze, v. A. Algostino, *Il Regno Unito*, in A. Di Giovine – A. Algostino – F. Longo – A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, p. 283; C.M. Pimentel, *op. cit.*, p. 49; G. de Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 231 ss. Per ulteriori riflessioni, si rimanda alla n. 106.

politico con una società sempre più plurale e stratificata, infatti, richiede numerosi accorgimenti, al punto che, forse, cercare di ridurre *le* numerose complessità e conflittualità in un sistema binario là dove l'assetto "autoctono" tenderebbe a una pluralità di partiti potrebbe risultare in una compressione artificiale e forzata del pluralismo, in nome di un presunto "efficientamento" della politica[103].

Il medesimo problema, del resto, si presenta anche in Regno Unito – per quanto una risposta, almeno per ora, sia stata individuata principalmente sul piano del decentramento politico, e meno su quello del sistema politico-partitico "centrale", che ruota ancora attorno ai due principali partiti. Se si guarda al modello Westminster, infatti, è pur vero che esistono delle forme di bilanciamento, consistenti in prerogative riservate ai gruppi di minoranza diversi dall'Opposizione ufficiale. Per esempio, come già visto, in Regno Unito, come anche in Canada, alcuni degli *Opposition Days* spettano al secondo partito di minoranza; altresì, al secondo partito di minoranza spetta anche di essere rappresentato dal suo Leader all'interno del Privy Council[104]; è poi garantita la rappresentazione delle identità e delle istanze delle comunità di Galles, Scozia e Irlanda del Nord sia nella House of Commons, che nelle rispettive assemblee legislative "nazionali" (Senned Cymru, Pàrlamaid na h-Alba, Tionól Thuaisceart Éireann), o a livello federale (per quanto concerne Canada e Australia), rendendo senz'altro più bilanciato il confronto parlamentare[105]. Tuttavia, è legittimo domandarsi se, nel lungo periodo, questi fattori di "mitigazione" di un sistema altrimenti troppo compressivo della rappresentanza plurale, saranno ancora sufficienti, o se anche il modello Westminster conoscerà ulteriori evoluzioni[106].

A maggior ragione, un tale sistema di garanzie, altrove[107], in contesti connotati da un multipartitismo più intenso, risulterebbe inadeguato a riequilibrare un effetto altrimenti eccessivamente maggioritario, che, in assenza di ulteriori correttivi, farebbe emergere un'opposizione principale, unica interlocutrice ufficiale del Governo, portando all'emarginazione delle frange minoritarie diverse da essa[108]. In mancanza di

---

[103] G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 343.

[104] E. Bulmer, *op. cit.*, p. 22.

[105] S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 65.

[106] E. Andreoli, *op. cit.*, p. 68 ss., fa notare come l'opposizione – e non più solo l'Opposizione – si articoli, ormai anche nel sistema britannico, su piani differenti, delineando "geometrie variabili" che spostano anche i vecchi punti di riferimento impiegati per comprendere il quadro politico. Anche in un sistema così consolidato e radicato nell'immaginario culturale e politico, dunque, è necessario prendere in considerazione attori e piani d'azione diversi da quelli tradizionali. Lo stesso conflitto, infatti, non è più (solo) quello tra maggioranza e opposizione/minoranze, ma pone al centro anche lo scontro tra centro e periferia (le *devolved authorities*), e implica la necessità di un'analisi che superi il tradizionale bipolarismo come chiave interpretativa della politica britannica.

[107] Sebbene anche nei sistemi appartenenti alla tradizione britannica, come in quello neozelandese, emergano alle volte dubbi circa lo spazio riservato ai gruppi parlamentari di minoranza diversi dall'Opposizione ufficiale, cfr. B. Harris, *op. cit.*, p. 76; A.H. Angelo, *op. cit.*, p. 31.

[108] G. de Vergottini, *Lo* Shadow Cabinet, cit., p. 124 ss.; Id., *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 231; N. Johnson, *op. cit.*, p. 491.

una rete di garanzie pensate con contezza dell'assetto partitico, una conformazione così rigida dell'opposizione potrebbe tramutarsi in un "riduttore di pluralismo", e da ciò deriverebbe una cesura netta tra opposizione-istituzione e opposizione-funzione, con la prima apparentemente "cristallizzata" e rispondente a una logica strettamente binaria del rapporto maggioranza-opposizione. Si ridimensionerebbe, altresì, l'esercizio della stessa funzione oppositoria, che invece dovrebbe rimanere nella piena disponibilità di tutti i gruppi parlamentari al di fuori della compagine di maggioranza, a detrimento del pluralismo politico, e a consolidamento di un rapporto biunivoco tra una sola opposizione e il Governo.

Rivolgendo lo sguardo oltre il modello britannico e concentrando l'attenzione sull'esperienza costituzionale italiana e su altre, come quella francese e tedesca, per certi versi più vicine e "affini", risulta senz'altro singolare come, quasi paradossalmente, sia stato necessario molto più tempo per definire lo status dell'opposizione parlamentare proprio in questi sistemi che, pure, all'indomani del secondo conflitto mondiale, avevano bisogno di una profonda ricostruzione democratica, che accordasse spazio a tutte le istanze, riammettendo il dissenso nel dibattito pubblico e, conseguentemente, nel circuito democratico-rappresentativo. L'elemento quasi "paradossale", se si vuole, risiede nel fatto che, invece, nel modello britannico[109], tutto ciò ha avuto luogo più spontaneamente, dando seguito a una serie di convenzioni gradualmente assurte allo status costituzionale, reagendo alle condizioni sociali, economiche e politiche, senza che il processo fosse stato innescato da avvertita necessità di democratizzazione. Ciò fa riflettere, *a latere*, sia sulla normatività di situazioni di fatto[110], come lo status riservato all'Opposizione parlamentare, fino al punto da diventare elemento fondamentali della forma di governo investito di rango costituzionale, sia sulla difficoltà, in sistemi "nati" già come democratici e mossi dai princìpi del costituzionalismo, di giungere a un accordo sul *tipo di ruolo* da riservare all'espressione del dissenso (e ai soggetti che lo esprimono), a livello parlamentare, nei confronti dell'operato del governo. Con ciò non si vuol certo dire che non sia dato spazio al dissenso, o allo stesso esercizio della funzione oppositoria: la possibilità di opporsi, di essere minoranza politica, per il singolo individuo come per partiti e gruppi parlamentari, è garantita da tutte le costituzioni democratiche – e, quindi da quelle di Italia e Francia e dalla Legge fondamentale tedesca – e, anzi, alcune di esse arrivano a "proteggere" la democrazia delimitando lo spazio in cui tutto (ciò che rientra nell'ambito di un'attività democratica, nel pieno rispetto della costituzione) è ammesso, e al di fuori del quale sono collocate

[109] N. Johnson, *op. cit.*, p. 487 ss.

[110] Del resto, per rendere possibile un tale livello di compenetrazione dell'opposizione parlamentare entro il panorama istituzionale, peraltro in ottica perfettamente speculare, quasi simmetrica, alla posizione del Governo, sono state necessarie delle specifiche condizioni, tra cui una notevole omogeneità sociale, il tradizionale assetto bipartitico inglese, la condivisione dei princìpi fondamentali alla base dell'ordinamento inglese da parte di tutte le parti coinvolte nella competizione politica. È proprio questa "longeva spontaneità" ad aver reso il modello peculiare e pressoché irriproducibile.

le formazioni anticostituzionali/antisistema, che invece intendono radicalmente porre fine all'ordine costituzionale[111].

Tuttavia, rispetto alla configurazione britannica dell'opposizione parlamentare come *alternativa* al Governo, le Costituzioni del dopoguerra di Germania[112] e Italia, così come quella francese della V Repubblica (almeno sino alla riforma costituzionale del 2008, anche se, comunque, la revisione non ha inciso sulla definizione *costituzionale* dell'opposizione e dei suoi diritti, che comunque è rinviata ai regolamenti parlamentari)[113], non fanno menzione *esplicita* di alcuno statuto dell'opposizione, e il riconoscimento delle minoranze a livello legislativo o nei regolamenti parlamentari ha avuto un trascorso molto diverso rispetto a quello del modello inglese[114]. Forse non si trovò un accordo politico sufficientemente forte a garantire a questi "nuovi" ordinamenti il riconoscimento di un'opposizione parlamentare altrettanto solida; forse, soprattutto nel contesto italiano, si perse gradualmente parte di quella concordanza sui "grandi princìpi" necessaria per trovare un'intesa trasversale sullo status dell'opposizione[115]; al più, si arrivò a riconoscere le prerogative delle singole minoranze, ma non di una opposizione in senso più organico[116].

Superficialmente, infatti, si potrebbe supporre che, nelle democrazie consolidate, i principali partiti – specialmente quelli rappresentati in Parlamento – si riconoscano nei princìpi alla base dell'ordinamento in cui operano, perseguendo il proprio indirizzo

---

[111] Sono infatti note la XII Disposizione transitoria e finale della Costituzione italiana, che vieta la riorganizzazione del partito fascista, e l'articolo 21 del Grundgesetz, che, con portata più ampia (essendo, peraltro, direttamente collegato alle norme che definiscono l'ordinamento democratico come componente del nucleo essenziale della Legge Fondamentale, e quindi indisponibili a operazioni di revisione costituzionale *ex* art. 79(3) GG), sancisce l'inammissibilità di partiti politici che intendano sovvertire l'ordine libero e democratico del Paese, o la stessa Repubblica Federale, affidando al Bundesverfassungsgericht la competenza di stabilire la compatibilità di tali formazioni politiche con la Legge Fondamentale. Sempre nell'ordinamento tedesco, va segnalato il riconoscimento dell'opposizione, distinta dalle attività oppositorie anti-sistema, anche a livello legislativo, *ex* art. 92 del Codice penale, che specifica che la legge sanziona chiunque o qualsiasi condotta miri a sovvertire l'esistenza della Repubblica Federale e i suoi princìpi costituzionali, tra i quali compare anche il diritto di esercitare la funzione oppositoria (mediante la formazione di un gruppo di opposizione parlamentare). Cfr. M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 99 ss.; Id., *L'opposizione parlamentare in Germania fra spinte verso l'istituzionalizzazione e conflittualità politica*, in V. Baldini (cur.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, cit., p. 289; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 12, p. 33 ss.; L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*, Rimini, 1992, p. 41 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 87 ss., p. 244 ss.

[112] L. Mezzetti., *Giustizia costituzionale*, cit., p., 41 ss.

[113] A. Antonuzzo – G. Perniciaro, *op. cit.*, p. 150; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 8 ss., p. 21.

[114] S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit.

[115] R. Louvin – P. Viola, *Foreword to a study on political and legal status of opposition in Europe, the Western Balkans, and Beyond*, in Id. (eds.), *The Political and Legal Status of Opposition in Europe,* cit., p. 5, registrano una tendenza alla «*radicalisation of political hostility*».

[116] P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 77; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 33; G.G. Carboni, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare*, cit., p. 252 ss.

sempre in conformità con la Costituzione[117] e rispettando i princìpi di responsabilità e di leale cooperazione (che, come già illustrato, risultano fondamentali nel rapporto tra schieramenti opposti, in ordinamenti come quello britannico). Tuttavia, anche nelle democrazie stabilizzate, si sono sviluppate delle fratture[118], forse da far risalire anche a una fragilità che ha afflitto lo stesso patto sociale tra "*demos* e *kratos*", entro le quali si sono fatte strada, sino a entrare in Parlamento, fazioni caratterizzate da un impianto ideologico e da un trascorso politico in tutto, o in parte, antisistema. È, del resto, un fenomeno che ha coinvolto diverse democrazie occidentali: dall'attuale Governo italiano, a trazione Fratelli d'Italia, all'avanzata, negli anni, del Front National in Francia e di Alternative für Deutschland in Germania, o alla polarizzazione del sistema partitico statunitense, che ha portato a una svolta verso estrema destra di parte del Partito Repubblicano e del suo elettorato, il cui emblematico culmine, che pareva essere stato raggiunto con l'assalto al Campidoglio del 6 gennaio 2021, è stato poi superato con la rielezione di Donald Trump alle presidenziali del 2024, e con le misure adottate sin dai primi giorni della nuova presidenza.

Ecco allora che, tornando alle opposizioni parlamentari, anche nelle democrazie tradizionalmente considerate più solide assistiamo a una erosione della condivisione degli elementi alla base dell'interazione democratica, che ha lasciato spazio a compagini almeno parzialmente estranee all'*acquis* di princìpi che tutti i partiti dovrebbero considerare la "grammatica" alla base del proprio operato: se manca un *humus* comune, dunque, viene meno anche la concreta capacità di riconoscere alla controparte lo stesso grado di legittimazione. E, quindi, salvo alcuni (sfortunati) tentativi, risulta pressoché impossibile, *rebus sic stantibus* in tali contesti così lacerati da un conflitto combattuto con armi non sempre costituzionali, approdare a forme rilevanti di costruzione di un'opposizione parlamentare, e di un suo statuto, qualitativamente paragonabili all'impianto inglese[119]. La disciplina dell'opposizione parlamentare di derivazione britannica, pertanto, costituisce un modello che, trapiantato così com'è in un ordinamento come quello italiano, troverebbe un terreno sterile. Piuttosto, sarebbe utile provare a recepire e riproporre l'approccio britannico al tema dell'istituzionalizzazione dell'opposizione dal punto di vista della sua rilevanza nella *cultura costituzionale*. Diversamente, sono forse altri i modelli da cui prendere più direttamente spunto per quel che concerne il ruolo *operativo* da conferire all'opposizione.

In relazione alla circolazione di singoli istituti che, adeguatamente "tagliati" sul sistema giuridico di destinazione, potrebbero generare interessanti effetti, infatti, è senz'altro possibile guardare non solo all'esperienza britannica, ma anche a

[117] Si rimanda alle riflessioni svolte *supra,* n. 9.

[118] A. Antonuzzo – G. Perniciaro, *op. cit.*, p. 147; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento*, cit., p. 309 ss.; L. Di Majo, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2024, 2, p.12.

[119] S. Ceccanti – S. Curreri, *op. cit.*, p. 11 ss., p. 19 ss.

sperimentazioni più "vicine", appartenenti alle tradizioni giuridiche delle democrazie consolidate dell'Europa continentale, come quelle di Germania e Francia. Pur senza ambire a ripercorrere in maniera esaustiva, in questa sede, l'evoluzione del rapporto tra maggioranza e opposizione, nonché dello status di quest'ultima, in Germania[120] e Francia, è comunque rilevante richiamare l'attenzione su alcune delle soluzioni individuate dai due ordinamenti circa il riconoscimento e l'eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare e delle sue prerogative. Entrambe, come del resto anche l'Italia, partono da premesse simili, ossia la non-individuazione di un'opposizione ufficiale, la non-istituzionalizzazione di una pluralità di forze di opposizione, l'implicito riconoscimento di molteplici forze di minoranza parlamentare, cui vengono garantiti tutti i diritti e le libertà già riconosciuti al singolo.

Per quanto riguarda le facoltà di cui dispongono i gruppi parlamentari di opposizione in Germania[121] – o, più precisamente, determinate minoranze qualificate –, una delle più rilevanti è la possibilità di ricorrere all'organo di giustizia costituzionale contro leggi approvate dalla maggioranza[122] in via successiva *ex* art. 94(1)(1) e (2)[123] GG (da leggersi insieme all'art. 76 della Legge sul Bundesverfassungsgericht)[124]. Inoltre, per quanto non si tratti di una prerogativa esplicitamente assegnata esclusivamente alle opposizioni, va segnalato anche che uno degli istituti che più caratterizzano l'ordinamento tedesco, ossia quello della sfiducia costruttiva *ex* art. 67 GG, conferendo a compagini diverse dalla maggioranza di governo la possibilità di rovesciare l'esecutivo e formare un governo alternativo, riconosce implicitamente l'esistenza di gruppi parlamentari di opposizione[125], i quali potrebbero, nelle giuste circostanze, richiedere l'alternanza al governo. Circa il ruolo delle opposizioni nell'ambito dei lavori parlamentari, ai sensi dell'art. 39(3) GG, il Bundestag può essere convocato su richiesta di un terzo dei parlamentari, mentre l'Altestenrat può essere riunito su richiesta di

---

[120] M. Cerase, *op. cit.*, p. 33 ss.; L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale*, cit.; R. Louvin, *Opposition and minority groups in the troubled waters of the French National Assembly*, in R. Louvin – P. Viola (eds.), *The Political and Legal Status of Opposition*, cit., p. 7 ss.; C. Stecker, *Germany. Heated debates but cooperative behaviour*, in E. De Giorgi, G. Ilonszki, *Opposition Parties in European Legislatures Conflict or Consensus?*, London and New York, 2018. Nell'ordinamento tedesco si potrebbe parlare, forse più correttamente, di statuto *de facto* dell'opposizione, o quantomeno delle minoranze parlamentari, dato che, nonostante le rilevanti attribuzioni – per giunta di rango costituzionale – di cui sono principali destinatari i gruppi di opposizione/minoranza, la Legge Fondamentale non costituzionalizza l'opposizione e i suoi diritti *in quanto tali*. Sul punto, M.E. Gennusa, *L'opposizione parlamentare in Germania*, cit., p. 306 ss.

[121] L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 45 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 87.

[122] A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., p. 1237 ss.; C.M. Pimentel, *op. cit.*, p. 47; R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, 3, p. 38.

[123] G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 98 ss.

[124] S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 32.; M.E. Gennusa, *L'opposizione parlamentare in Germania*, cit., p. 302 ss.; L. Mezzetti., *Giustizia costituzionale*, cit., p. 91 ss.

[125] M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 97 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 96 ss.

anche un solo gruppo parlamentare; Ancora, per quel che concerne la funzione di controllo, ai sensi dell'art. 44(1) GG, un quarto dei membri del Bundestag ha diritto a richiedere l'istituzione di commissioni d'inchiesta[126]. In linea con il Grundgesetz, il Regolamento del Bundestag individua prerogative riservate alle minoranze, senza parlare esplicitamente di opposizione: ai sensi dell'art. 28(1), nel corso dei dibattiti, dopo gli interventi del Cancelliere o di un membro del Governo ha diritto di replica un membro dell'aula di opinione differente[127]; altresì, per quanto riguarda i lavori delle Commissioni parlamentari, la minoranza ha facoltà di esprimere la propria opinione nelle relazioni rivolte al Bundestag (art. 66(2)), così come ha facoltà di selezionare chi convocare in occasione di audizioni pubbliche.

Nel caso della Francia, a partire dalla revisione costituzionale del 2008, la parola "opposizione" entra in costituzione, segnando un cambiamento nella percezione dell'opposizione stessa – meglio: dei gruppi di opposizione, distinti dalle minoranze al di fuori della compagine di governo – e del suo ruolo, soprattutto se si considera che non si era avuto alcun tipo di riconoscimento costituzionale dell'opposizione dal 1958, nemmeno quando, con la revisione costituzionale del 1962, venne introdotta l'elezione diretta del Presidente della Repubblica[128]. Dalla riforma del 2008 (l. cost. 2008-724 del 23 luglio 2008)[129], l'opposizione francese[130], almeno formalmente[131], gode di garanzie di rango costituzionale riferite esplicitamente all'esercizio della funzione oppositoria, e non correlate "solo" alle consuete attività e prerogative dei gruppi parlamentari. In particolare, la riforma costituzionale ha introdotto gli articoli 48(5) e 51-1 Cost.[132], che sanciscono, rispettivamente, l'assegnazione di un giorno di seduta parlamentare al mese per l'esame dell'ordine del giorno stabilito dai gruppi di opposizione e dai gruppi minoritari (in maniera non dissimile dagli *Opposition Days* e dalle altre opportunità di

---

126 M.E. Gennusa, *L'opposizione parlamentare in Germania*, cit., p. 298 ss.; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., p. 1237 ss.; C.M. Pimentel, *op. cit.*, p. 45 ss.

127 M. Cerase, *op. cit.*, p. 35; S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 184 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 103 ss.

128 G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 139 ss.

129 Per una trattazione più ampia della riforma costituzionale francese del 2008, con riferimento alle minoranze e alle opposizioni parlamenti, si rimanda a P. Avril, *Le staut de l'opposition: un feuilleton inachevé*, in J.P. Camby – P. Fraisseix – J. Gicquel (dir.), *La révision de 2008. Une nouvelle Constitution*?, LGDJ, Paris, 2011, p. 27 ss.; P. Monge, *Les minorités parlamentaires sous la cinquième République*, Dalloz, Paris, 2015; R. Louvin, *op. cit.*, p. 7 ss.; A. Vidal-Naquet, *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, 77, p. 153 ss.

130 G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 139 ss.

131 L'attuale legislatura (XVII), cominciata in seguito alle elezioni anticipate di giugno-luglio 2024, dopo la parentesi iniziale del Governo Attal, è proseguita con il Governo Barnier (settembre-dicembre 2024) e, successivamente, con il Governo Bayrou (in carica da dicembre 2024): tutti governi di minoranza. Ciò potrebbe rappresentare, per i gruppi di opposizione, un'occasione per far valere con più forza le proprie istanze, in base al grado di coesione/frammentazione entro la stessa compagine di opposizione. Per ulteriori riflessioni sui recenti governi minoritari francesi v. R. Casella, *La formazione dei governi minoritari Borne, Attal, Barnier e Bayrou e l'incerto futuro del 'cordone sanitario' contro il "Rassemblement National"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2025, 2, p. 369 ss.

132 G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 186 ss.

intervento sui lavori parlamentari nel modello Westminster), e il riconoscimento costituzionale dell'opposizione e dei gruppi minoritari – per poi affidare ai Regolamenti parlamentari il compito di stabilirne diritti e prerogative[133]. Permangono, comunque, disposizioni costituzionali che non conferiscono attribuzioni esclusive all'opposizione, bensì a *minoranze qualificate*, come nel caso della *motion de censure*, che, ai sensi dell'art. 49(2) Cost., può essere rivolta al Governo da parte di un decimo dei membri dell'Assemblea Nazionale. Similmente, sessanta deputati o senatori hanno facoltà di adire il Conseil constitutionnel per verificare la compatibilità con la Costituzione degli accordi internazionali prima della ratifica (art. 54 Cost.)[134]. Allo stesso numero di parlamentari, dal 2008, è anche conferita la possibilità di rivolgersi al Conseil prima della promulgazione di una legge ordinaria (art. 61(2) Cost.)[135]. Di nuovo, sessanta deputati o senatori possono presentare un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per violazione, da parte di un atto europeo, del principio di sussidiarietà (art. 88-6 Cost.). Sono i Regolamenti parlamentari, poi, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 51-1 Cost., a includere disposizioni più specifiche sul ruolo dei gruppi di minoranza e/o opposizione. Rilevante, in questa sede, è l'art. 19 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale – oggetto di profonda riformulazione in seguito alla revisione costituzionale del 2008 –, relativo alla formazione dei gruppi parlamentari: il comma secondo specifica che ciascun gruppo può dichiarare di appartenere all'opposizione, con la possibilità, specifica il terzo comma, di revocare tale dichiarazione in qualsiasi momento (o, al contrario, un gruppo può decidere di "passare" ufficialmente all'opposizione all'inizio o nel corso della legislatura); in ogni caso, tali dichiarazioni sono pubblicate sul Journal Officiel. Ancora, l'art. 19(4) specifica che tutti gli altri gruppi che non si siano espressamente dichiarati di opposizione, salvo, logicamente, quello di maggioranza, sono automaticamente considerati *minoritaires*; sulla base di ciò, l'attribuzione dei diritti di opposizione e minoranze avviene all'inizio della legislatura, ed è oggetto di revisione ogni anno, al principio di ciascuna sessione ordinaria (art. 19(5)). Nel disciplinare i lavori parlamentari, poi, il Regolamento dell'Assemblea Nazionale determina la facoltà, per i gruppi di opposizione, di inserire la discussione di temi di propria scelta nell'ordine del giorno (art. 48), e stabilisce anche le tempistiche per gli interventi da parte di ciascun gruppo, riconoscendo all'opposizione un minutaggio maggiore (art. 49). Come accade di frequente in altri sistemi giuridici, e come visto in Regno Unito e negli altri ordinamenti che hanno adottato il modello Westminster, anche in Francia la

[133] *Ibid.*, cit., 193; S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 8 ss., p. 21.

[134] Va sottolineato, però, che la *saisine parlementaire* del *Conseil constitutionnel* per il controllo *ex ante* degli accordi internazionali (art. 54 Cost.) e delle leggi, prima della loro promulgazione (art. 61(1) Cost.), fu introdotta già nel 1974, con l. cost. 74-904. Si vedano S. Curreri, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 8; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 155 ss.

[135] S. Ceccanti – S. Curreri, *op. cit.*, p. 40.

presidenza di determinate commissioni parlamentari spetta a membri dell'opposizione (art. 39(3) e Titolo III, Parte I, Capitoli IV e V).

Nonostante questa rassegna breve e affatto esaustiva di alcuni istituti legati alle garanzie dell'opposizione negli ordinamenti di Germania e Francia, da cui quello italiano potrebbe trarre utili spunti per impostare un quadro più definito delle prerogative dei gruppi parlamentari collocati all'opposizione, è però vero che, se si intende ragionare di approccio culturale al tema dell'opposizione parlamentare, è forse opportuno tornare alle origini, nel luogo in cui lo stesso parlamentarismo moderno e contemporaneo (e quindi l'esistenza di un contraddittorio tra maggioranza e opposizione parlamentare), si è radicato più anticamente e profondamente. Da questo punto di vista, come detto, è l'esperienza britannica – o, più propriamente, il *modello*, in senso idealtipico – a risultare emblematica, e si potrebbe avanzare che imprimere un netto cambiamento nel modo in cui l'opposizione parlamentare è culturalmente percepita e incastonata nell'assetto istituzionale e costituzionale potrebbe fornire un punto di partenza per una riflessione più complessa sul tipo di opposizione parlamentare che si desidera instaurare. Facendo riferimento al modello originatosi in Regno Unito, Canada, Australia, Nuova Zelanda, infatti, spicca la disposizione culturale con cui la necessità di un'opposizione parlamentare ben identificabile, solida, responsabile, è considerata parte integrante ed essenziale per il funzionamento dell'ordinamento, al punto che, senza di essa, si assisterebbe allo stravolgimento dello stesso, al passaggio "rivoluzionario" a un nuovo assetto giuridico e costituzionale. Questa, dunque, prima ancora di pensare ai singoli istituti e alle specifiche prerogative da allocare all'opposizione, dovrebbe essere la prima "lezione" fondamentale da trarre e di cui potrebbero beneficiare anche ordinamenti che non condividono le premesse che hanno plasmato l'esperienza britannica.

Ciò detto, si potrebbero sollevare diversi ordini di questioni, ma, prima, si avverte anche la necessità di una premessa che fornisca una chiave di lettura alle riflessioni che seguono, e cioè che qualsiasi ipotesi di circolazione di modelli e/o istituti giuridici non può prescindere dal ben più ampio contesto delle forme di governo, degli ingranaggi che ne permettono il funzionamento. Nell'ambito degli ordinamenti qui trattati – tutte forme parlamentari, salvo la Francia – il presupposto imprescindibile è la *centralità del parlamento*. Dinanzi alla crisi di questa centralità, registrata in più Paesi e spesso contestuale a un crescente accentramento del potere (anche legislativo) verso l'esecutivo, è necessario un ripensamento più ampio, volto al recupero del ruolo del parlamento, presupposto necessario a qualsiasi ipotesi di intervento più particolaristico sulle singole componenti dell'istituzione. Ciò si accompagna alla necessità di recuperare l'accordo – incrinato, o addirittura perso – sui "grandi princìpi" che dovrebbero regolare il conflitto politico-parlamentare. La questione riguarda la cultura politica e giuridica dei singoli e delle formazioni che partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico, che gradualmente hanno trasformato la tensione tra parti politiche diverse, quando non contrapposte, in una lotta tra *hostes* esistenziali, con i

quali un percorso di ricerca del compromesso, o almeno dell'accordo sulle modalità del conflitto, viene figurato come non solo inimmaginabile, ma addirittura indesiderabile (anche per ragioni di convenienza politica). Le presenti riflessioni, dunque, si inseriscono in un momento successivo, se si vuole, rispetto al raggiungimento di un obiettivo che, al momento, resta prioritario, ossia il recupero di un rapporto con la conflittualità politica – che in Italia, ma non solo, appare percorso da profonde lacerazioni – che rimetta al centro il parlamento.

Chiarito ciò, è necessario riflettere sulla "forma" da conferire al tipo di istituzionalizzazione che si intende conferire all'opposizione[136]. Il modello Westminster presenta il grado più intenso di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare, laddove viene individuata un'Opposizione ufficiale, dalla struttura rigidamente modellata su quella del Governo proprio in funzione della sua natura di possibile alternativa; diversamente, in sistemi in cui tale assetto non risulterebbe congeniale, potrebbe essere utile provare a immaginare un diverso tipo di formalizzazione dell'opposizione parlamentare, sì diretta opponente del Governo, ma non necessariamente "alternativa fissa" – che probabilmente non verrebbe nemmeno percepita come tale dalle forze politiche e dall'elettorato –, eppure dotata di attribuzioni pensate proprio per assolvere la funzione oppositoria con maggior efficacia. E allora, un'ulteriore questione riguarderebbe l'elaborazione di uno *statuto* dell'opposizione, che prendesse atto dell'esistenza necessaria di questo organo (inteso come somma dei gruppi di opposizione, o nell'individualità di ciascuna compagine) e che, soprattutto, le attribuisse delle prerogative specifiche. L'esito potrebbe essere una maggiore definizione della configurazione dell'opposizione parlamentare come organo, nonché un rafforzamento delle tutele già costituzionalmente previste per le forze politiche cui è intestata la funzione oppositoria. La scelta deve necessariamente essere operata in ragione del sistema partitico in cui si interviene, ma il passo fondamentale sta nel *fare* anche culturalmente – ed è forse qui il limite "sociologico" che il diritto verrebbe a incontrare – delle minoranze parlamentari una opposizione, dotata dei mezzi necessari per svolgere la sua funzione essenziale di controllo e limitazione del potere governativo[137].

---

[136] A. Rinella, *op. cit.*, p. 81 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 71 ss.

[137] Pur senza la pretesa di approfondire qui il tema delle dinamiche che intercorrono tra maggioranza e minoranze/opposizioni nell'ambito dei lavori parlamentari – in aula e nelle commissioni –, è opportuno menzionare un ulteriore aspetto, che necessariamente deve essere tenuto da conto nella riflessione sulla forma e sullo statuto dell'opposizione parlamentare. Così come nell'aula parlamentare – della camera alta o bassa, con le varianti relative a ciascun ordinamento – si sviluppa una specifica ritualità che mette in evidenza, a volte anche in maniera esasperata, le fratture tra i gruppi parlamentari di maggioranza e quelli di opposizione, e pertanto parrebbe intuitivo e necessario intervenire stabilendo precisi confini (limitando, o espandendo le competenze attualmente riconosciute alle rispettive fazioni) alle attività e alle prerogative di ciascun gruppo, è vero anche che, al di fuori dell'Assemblea, nel consesso più ristretto, e decisamente meno mediatizzato, delle commissioni, le modalità e persino i toni della contrapposizione tra maggioranza e opposizioni cambiano sensibilmente. Il lavoro delle commissioni,

Un ulteriore tema sarebbe, poi, quello del tipo di fonte con cui operare[138]: se intervenire sui regolamenti parlamentari, oppure per via legislativa, o, ancora, se passare per una revisione costituzionale che espliciti il riconoscimento giuridico dell'opposizione, già previsto implicitamente[139] dalla maggior parte delle costituzioni, introducendo norme costituzionali sullo status e sulle prerogative delle forze di opposizione[140]. Collocare lo statuto dell'opposizione su un particolare punto della gerarchia delle fonti è un'operazione che richiede un'ampia riflessione, soprattutto in relazione al grado di rigidità delle stesse, ossia la capacità di resistenza ai tentativi di modifica da parte di una più o meno ampia maggioranza. Se, da una parte, lo strumento del regolamento o della legge ordinaria, possono fornire maggiore flessibilità, è anche vero che la tutela dell'esercizio dell'opposizione andrebbe accostata, forse, all'ambito delle garanzie costituzionali, proprio in ragione della sua natura di limitazione contromaggioritaria del potere, nonché di componente essenziale della forma di Stato democratica, che le costituzioni spesso tutelano anche mediante la previsione di c.d. "clausole di eternità"[141]. E allora, una fonte che *non* disponesse di rango costituzionale potrebbe non essere sufficiente, e anzi facilmente manipolabile dalla maggioranza di turno, mentre uno statuto costituzionale dell'opposizione richiederebbe la compartecipazione di una maggioranza trasversale, al momento dell'approvazione, così come comporterebbe una accresciuta resistenza a eventuali tentativi di modifica, esigendo, anche in quello scenario, un consenso più ampio. Del resto, proprio perché le forze di maggioranza e di opposizione si alternano al potere (seppure le stesse modalità dell'alternanza, come abbiamo visto, varino da un ordinamento all'altro), è importante che ci sia una convergenza, su come "essere opposizione", proprio perché tale funzione non è appannaggio di una sola compagine, né dovrebbe essere legata a

infatti, assume forme e modalità più cooperative, dove viene smessa la facciata più avversariale a favore di una maggiore collaborazione tra i rappresentanti di ciascun gruppo parlamentare. Se, entro certi termini, il dibattito parlamentare in aula meglio si accorda alla rappresentazione fisica e verbale dello scarto tra maggioranza e opposizione – volendo quasi incarnare la contrapposizione idealtipica tra le due (o più) compagini –, e richiede forse una disciplina che regoli questo tipo di conflittualità "liturgica", la dimensione della commissione parlamentare – ove solitamente si svolge una significativa parte dell'attività legislativa –, concilia maggiormente la ricerca del compromesso. Lo si intuisce, almeno in parte, osservando le stesse norme, costituzionali e regolamentari, che regolano (quando l'ordinamento lo prevede) lo status giuridico dell'opposizione: quelle costituzionali, più generali e di ampio respiro, sanciscono al più la tutela della funzione oppositoria – riconoscendo l'espressione del dissenso, anche in sede parlamentare, come elemento cardine della democrazia –, mentre i regolamenti, opportunamente e più pragmaticamente, debbono intervenire sul livello procedurale–operativo, mettendo in secondo piano la dimensione "valoriale" della contrapposizione tra maggioranza e opposizione e regolando in maniera organica l'avvicendarsi tra le parti che concorrono alla produzione legislativa.

[138] A. Rinella, *op. cit.*, p. 91 ss.

[139] A. Antonuzzo – G. Perniciaro, *op. cit.*, p. 150 ss.; mentre, anche in prospettiva comparata, sono meno le costituzioni che riconoscono esplicitamente l'opposizione e il suo leader, cfr. Y. Surel, *op. cit.*, p. 72 ss.

[140] E. Bulmer, *op. cit.*, p. 16.

[141] Così, infatti, nella Costituzione del Portogallo, art. 288(i).

una specifica contingenza storico-politica, bensì dovrebbe condividere il medesimo "ampio respiro" di cui è dotata la Costituzione.

4. Molto rumore… per buone ragioni? L'opposizione come ipotesi di garanzia contro derive iper-maggioritarie

Se, ferme le premesse discusse poc'anzi, conferire un assetto più solido, codificato e garantito all'opposizione parlamentare può parere una buona scelta nell'opera di "manutenzione costituzionale" con cui ciascun ordinamento democratico si confronta periodicamente, ciò è quanto mai essenziale quando, contestualmente, si progetta di modificare radicalmente[142] la costituzione nel senso di una forte razionalizzazione della forma di governo e, con essa, del rafforzamento, quanto meno auspicato dagli estensori di tale proposta, dell'esecutivo e del suo vertice.

È opportuno aprire una parentesi per richiamare l'attenzione sul fatto che, come nelle esperienze già brevemente trattate di Germania e Francia, anche l'ordinamento italiano, seppur privo di un organico statuto dell'opposizione – che esplicitamente, e magari anche costituzionalmente, ne riconosca lo status, superando la tutela implicita di cui l'opposizione gode attualmente[143] –, si è dotato, a partire dagli anni Novanta, di una disciplina gradualmente più definita dei rapporti maggioranza-opposizioni

[142] Sul punto, R. Tarchi, *op. cit.*, p. 34: secondo l'A., la legge di revisione costituzionale attualmente in discussione solo apparentemente propone un intervento manutentivo, limitato a un numero ristretto di disposizioni costituzionali, ma, di fatto, «si propone di realizzare una riforma radicale della nostra forma di governo, determinando un'alterazione profonda delle relazioni tra i poteri costituzionali e tra questi e il corpo elettorale».

V. anche n. 149, *infra*, per una riflessione sul possibile scontro tra una riforma così radicale e un controllo di costituzionalità che potrebbe opporre la legge ai princìpi supremi della Costituzione, come elaborati dalla Corte costituzionale.

[143] Del resto, tutte le carte costituzionali, quanto meno nelle c.d. democrazie consolidate, tutelano l'opposizione parlamentare, anche qualora non ne prevedano un esplicito riconoscimento. Per quanto riguarda la Costituzione italiana, le garanzie di cui godono i gruppi parlamentari che si collocano nell'opposizione si possono ricavare, da una primissima lettura del testo della Carta, dalla tutela delle libertà e dei diritti civili e politici, in particolare facendo riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. per quel che concerne il riconoscimento dei diritti inviolabili del singolo e delle formazioni sociali e dell'eguaglianza; nell'art. 49 Cost. relativo alla libertà di costituire partiti politici in un contesto plurale, stante il rispetto del requisito della democraticità del metodo; negli articoli 17, 18 e 21 sulle libertà di riunione, associazione, manifestazione del pensiero; la seconda parte della Costituzione, poi, prevede implicitamente l'esistenza di fazioni minoritarie, statuendo, da una parte, la libertà del mandato parlamentare, e, dall'altra, disciplinando le maggioranze richieste in caso di mozioni di fiducia e sfiducia e per il raggiungimento dei *quorum* richiesti dai diversi istituti regolati dalla Carta – che quindi danno all'opposizione la possibilità di esprimere dissenso, oppure richiedono un coinvolgimento più trasversale delle forze parlamentari per giungere all'approvazione di determinati atti, cfr. S. Ceccanti – S. Curreri, *op. cit.*, p. 17 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto*, cit., p. 31 ss.; L. Mezzetti, *Opposizione politica*, cit., p. 359 ss.; M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., p. 93 ss.; G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto*, cit., p. 89 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 214 ss.

mediante i Regolamenti parlamentari. Per quanto riguarda la Camera dei Deputati, provando a operare una sintesi delle disposizioni del Regolamento che maggiormente definiscono il ruolo dell'opposizione nel sistema parlamentare italiano, tre nuclei risultano particolarmente rilevanti. Primo, ai sensi dell'art. 16-*bis*, co. 1, il Comitato per la legislazione è composto da «dieci deputati scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni», e ciò, anche alla luce del ruolo e dei compiti dell'organo, riserva uno spazio significativo all'opposizione, che prescinde dalle proporzioni della rappresentanza in aula. Secondo, risulta significativo menzionare che i gruppi di opposizione hanno facoltà di richiedere l'inserimento, nel calendario e nel programma dei lavori della Camera e delle Commissioni, di argomenti di propria selezione (articoli 23 co. 6, 24 co. 2 e co. 3, 25 co. 2). Terzo, particolarmente rilevante risulta anche l'introduzione della figura del Relatore di minoranza, che può intervenire in sede di discussione dei temi inseriti nel calendario dei lavori dell'Assemblea, per un tempo proporzionale alla consistenza del gruppo che rappresenta, e, comunque, non inferiore a un terzo del tempo concesso al Relatore di maggioranza (art. 24 co. 10); quando la discussione riguarda le linee generali di un disegno di legge, il Relatore di maggioranza e i Relatori di minoranza dispongono equamente di dieci minuti per intervenire (art. 83 commi 1, 1-*bis* e 3). Volgendo lo sguardo verso il Senato, il Regolamento dispone che il Comitato per la legislazione, composto da otto membri, sia composto in maniera paritaria da senatori di maggioranza e di opposizione (art. 20-*bis*, co. 1), in maniera simile a quanto previsto per la Camera; altresì, sancisce che la presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari – la cui composizione deve rispecchiare la proporzione tra i gruppi presenti in Assemblea – spetti a un rappresentante selezionato dai gruppi di opposizione (art. 19 co. 1); altresì, la composizione di ciascuna Commissione permanente deve rispettare il rapporto tra maggioranza e opposizione (art. 21 co. 3). Come per la Camera, anche il Regolamento del Senato prevede la partecipazione dei Relatori di minoranza nel corso dell'*iter* legislativo (art. 43), così come nel corso dell'esame del Documento di Economia e Finanza (art. 125-*bis*, co. 2), del disegno di legge di bilancio (art. 126, commi 6 e 8), e in merito alle domande di autorizzazione a procedere in giudizio per i reati *ex* artt. 68 e 96 Cost. (artt. 135 co. 9 e 135-*bis*, co. 3).

Questa breve panoramica restituisce un quadro più definito dello status e delle prerogative riconosciute ai gruppi di opposizione, che indica che, negli anni, le Camere non sono rimaste affatto silenti sul tema. La sensazione che può permanere, tuttavia, è che, soprattutto dinanzi alle diffuse tendenze – richiamate in principio – verso il rafforzamento degli esecutivi e dei loro vertici, attraverso una revisione costituzionale o in via convenzionale, potrebbe essere opportuno intervenire anche sul testo della costituzione per codificare il riconoscimento di un necessario contrappeso a un esecutivo che, almeno negli intenti, vorrebbe essere sempre più forte. Sul punto, si prenda ad esempio il progetto di revisione della Costituzione italiana, di iniziativa governativa, approvato in prima lettura dal Senato e attualmente in discussione in

Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati[144], che ambisce a razionalizzare la forma di governo, mutandola nel c.d. "premierato"[145] e introducendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, cui verrebbero attribuite prerogative ora non previste dalla Carta, venendo a modificare profondamente il rapporto con il Parlamento e con il Presidente della Repubblica, oltre che ad alterare gli equilibri istituzionali e delle rappresentanze[146] e dello spazio riservato all'opposizione, anche mediante la prescrizione *costituzionale* di un premio di maggioranza.

Alcune riflessioni su qualche aspetto mirato del progetto di revisione, rivolgendo particolare attenzione ai punti che renderebbero necessario un intervento contestuale a garanzia dell'opposizione parlamentare. La previsione *costituzionale* del premio di maggioranza[147] – quantomeno è stata espunta dal testo del disegno di legge la quantificazione del premio al 55% senza soglia[148], già precedentemente dichiarata incostituzionale[149] – è sintomo di una distorsione maggioritaria, espressione di una

---

[144] D.d.l. cost. AS 935, ora AC 1921, recante *Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*. Per un'approfondita analisi della proposta di riforma costituzionale si rimanda al dossier del Servizio studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*, cit., e al dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione – AA.C. 1354 e 1921*, cit.; G. Pitruzzella – A. Poggi – F. Fabrizzi – V. Tondi della Mura – F. Vari (cur.), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023.

[145] T.E. Frosini, *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004; Id., *Il premierato: dalla Gran Bretagna all'Italia,* cit., 375 ss.

[146] Sulla questione, v. B. Pezzini, *L'introduzione del premierato*, cit., p. 71 ss.; R. Tarchi, *op. cit.*, p. 6 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 68 ss.; G. Delledonne, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, su questa Rivista, 2024, 2, p. 1 ss.; L. Di Majo, *op. cit.*, p. 18 ss.; C. Padrin, *Formazione del governo e convenzioni costituzionali: passato, presente e futuro, con uno sguardo rivolto al ddl cost. n. 935/2023*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024,1, p. 1 ss.; E. D'Alfonso Masarié, *A constitutional reform in Italy to the detriment of systemic balance*, in *Verfassungsblog*, 18 giugno 2024, online su https://verfassungsblog.de/italy-constitutional-reform-meloni-president/; E. Aureli, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. costituzionale Meloni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 1, p. 1 ss. Per un orientamento favorevole all'introduzione del c.d. "premierato" proposta dal presente progetto di riforma costituzionale, seppur con approccio critico alle principali problematiche suscitate dal testo del d.d.l., si rimanda a N. Zanon, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 1, p. 90 ss.

[147] V. dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione – AA.C. 1354 e 1921*, cit., 47-50.

[148] R. Tarchi, *op. cit.*, p. 31; S. Cafiero, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 2, p. 141; E. Aureli, *op. cit.*, p. 4, p. 13 ss.

[149] Si ricordano, sul punto, soprattutto le sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, rispettivamente relative alla l. 270/2005 (la c.d. "Legge Calderoli") e alla l. 52/2016 (*Italicum*), in cui la Corte costituzionale ha ribadito che l'incostituzionalità non riguarderebbe tanto la previsione, *nella legge elettorale*, di un premio di

classe politica che, dinanzi alla longeva c.d. "crisi dei partiti" (o, forse, sarebbe più opportuno parlare di crisi del rapporto tra elettorato ed eletti), e, almeno in alcuni casi, abbracciando una sorta di "culto della maggioranza" – come strumento retorico per la ricerca della coesione politica –, preferisce ricercare una "governabilità"[150] che finisce per tradursi in una compressione della rappresentatività, ricercata anche mediante il rafforzamento della compagine maggioritaria in Parlamento, nonché attraverso la restrizione di quella minoritaria (e già la riduzione del numero dei parlamentari mediante l. cost. 1/2020 fu una prima virata in questa direzione). Oltre al dato tecnico, rileva anche il significato più profondo della scelta di includere un premio di maggioranza nel testo della Costituzione[151], che orienta la Carta del 1948 in senso

---

maggioranza in sé e per sé, quanto l'assenza di una soglia e di precise condizioni per la sua attribuzione alla compagine che ottenga il maggiore consenso in sede elettorale. In sostanza, sostiene la Corte, in mancanza di precisi requisiti, come una soglia che sia necessario raggiungere per accedere al premio, la compagine di maggioranza, sia pure relativa, godrebbe di una sovraesposizione eccessiva rispetto a quanto risultato dalla consultazione elettorale, a detrimento dei princìpi di rappresentatività e di eguaglianza del voto, comportando una significativa distorsione del principio della sovranità popolare e quindi, del circuito democratico. Per quanto le forme di razionalizzazione della forma di governo e del sistema elettorale, quale la previsione di un premio di maggioranza volto ad assicurare maggiore stabilità, non siano necessariamente illegittime, è opportuno che il legislatore, nell'inserirle nell'ordinamento, agisca nel rispetto del principio di proporzionalità. Vedasi anche la ricostruzione inclusa nel dossier del Servizio studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*, cit., 9-11, 43-49, e nel dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione – AA.C. 1354 e 1921*, cit. 48-49, 101 ss.; P. Faraguna, *Do you ever have one of those days when everything seems unconstitutional? The Italian Constitutional court strikes down the electoral law once again*, in 13(4) *European Constitutional Law Review*, 2017, 4, p. 778 ss.

A questo punto, si potrebbe aggiungere anche che "scavalcare" la giurisprudenza costituzionale per prevedere, stavolta attraverso una revisione costituzionale, un premio di maggioranza senza soglia, avrebbe con grande probabilità costituito un "emendamento costituzionale incostituzionale", in piena violazione dei princìpi supremi (*in primis* eguaglianza e sovranità popolare), come statuiti dal testo della Costituzione e come ribadito dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 1146/1988; v. G. Delledonne, *op. cit.*

Per quanto l'entità del premio di maggioranza sia stata espunta dal testo del disegno di legge costituzionale, è opportuno fare ancora due considerazioni: da una parte, bisognerà attendere, eventualmente, il testo della legge elettorale, per poter individuare dei possibili profili di incostituzionalità della stessa; dall'altra, però, non è comunque da escludere l'incostituzionalità di parti del progetto di revisione in discussione, dal momento che, stando almeno a parte della dottrina, essa risulterebbe passibile di alterare l'assetto costituzionale e istituzionale, anche in via implicita, in maniera così radicale da determinare il superamento della Costituzione del 1948 e l'inizio di un nuovo ordinamento. *Ex multis*, V. Marcenò, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni* de iure condendo *a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, 1, p. 9 ss.; E. Caterina, *Prize and premiership*, in *Verfassungsblog*, 28 novembre 2023, online su https://verfassungsblog.de/prize-and-premiership/; E. Aureli, *op. cit.*, p. 14 ss.; R. Tarchi, *op. cit.*

[150] E. Caterina, *op. cit.*; E. Aureli, *op. cit.*, p. 4 ss., p. 13 ss.

[151] Sul punto, per quanto da una prospettiva differente, solleva dei rilievi critici anche N. Zanon, *op. cit.*, p. 94 ss., nel sottolineare che, nella assoluta liceità della previsione di un premio di maggioranza

fortemente maggioritario, da cui sarà difficile, eventualmente, tornare indietro, dal momento che, per modificare il testo, si renderebbe necessaria l'approvazione di un'ulteriore legge di revisione costituzionale[152]. Ci troviamo in una fase della nostra vicenda costituzionale in cui, alle frammentazioni e alle conflittualità che (naturalmente, necessariamente) percorrono il tessuto sociale, influenzando anche la dimensione istituzionale, le maggioranze che si sono avvicendate nel corso di diverse stagioni politiche hanno scelto di fornire soluzioni "semplici" per una realtà che, al contrario, merita di essere affrontata con maggiore sensibilità, complice anche un elettorato disamorato rispetto alla politica[153], ma pur affascinato – visti gli esiti delle ultime tornate elettorali – dal richiamo della semplificazione[154] rispondente a una retorica populista e maggioritaria. Questa "tentazione maggioritaria", volta a proporre una verticalizzazione del potere, ponendo al centro – e in cima – la persona del Presidente del Consiglio, però, è una soluzione fin troppo semplice a problemi complessi (e nemmeno desiderabile, a giudizio di chi scrive), in un certo senso patologica, indicativa di un cortocircuito all'interno di un sistema che preferisce appianare, quando non annullare, il conflitto, invece che integrarlo nel circuito democratico-rappresentativo[155].

In un simile contesto, conferire all'opposizione parlamentare un esplicito riconoscimento, se non maggiori garanzie, solidamente radicate nel "terreno", (auspicabilmente) comune a tutte le forze politiche, del testo della Costituzione, potrebbe costituire un bilanciamento[156] rispetto al rafforzamento (almeno formale, stando alla lettera del disegno di legge costituzionale) del Governo e della sua maggioranza, al fine di evitare pericolose distorsioni dall'esito potenzialmente antidemocratico[157]. Al contrario, in assenza di necessari contrappesi, come si evince dal disegno di legge costituzionale in discussione, verrebbero alterati inevitabilmente gli equilibri che reggono la forma di governo[158]. Quest'ultima si può immaginare,

---

all'interno della legge elettorale, stando ai criteri di legittimità ribaditi dalla Corte costituzionale, non sembra necessario coinvolgere la modifica della Carta fondamentale.

[152] V. Marcenò, *op. cit.*, p. 12.

[153] L. Di Majo, *op. cit.*, p. 12.

[154] Per una riflessione critica sulla "semplificazione" dell'assetto partitico promossa attraverso il presente progetto di riforma costituzionale (che assorbe anche il d.d.l. cost. 830-A, promosso dal sen. Renzi), o precedenti proposte di intervento sulla costituzione mirate, secondo i rispettivi estensori, alla "correzione" delle anomalie del sistema dei partiti, v. S. Cafiero, *op. cit.*, 148 ss. Anche R. Tarchi, *op. cit.*, p. 11, sottolinea che la riforma della Costituzione è stata tentata a più riprese per correggere delle distorsioni dovute, però, a una crisi *politica*, non costituzionale, la quale richiederebbe un altro tipo di intervento, non mirato all'alterazione della cornice costituzionale entro la quale i partiti operano, ma volta a disciplinare, piuttosto, gli stessi partiti e gli aspetti più operativi della competizione elettorale.

[155] B. Pezzini, *L'introduzione del premierato*, cit., p. 70 ss.; G. Pasquino, *op. cit.*, p. 27 ss.; G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 352 ss.

[156] R. Tarchi, *op. cit.*, p. 57 ss.; P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 82 ss.

[157] G.G. Carboni, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare*, cit., p. 283.

[158] P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 83.

figurativamente, come un poligono regolare – equilatero ed equiangolo –, ai cui vertici sono collocati i principali organi costituzionali, detentori di poteri opportunamente ripartiti, e i cui lati rappresentano le relazioni che intercorrono tra di essi: la minima alterazione rende la figura irregolare, squilibrata, differente da quella originaria e sottesa a nuove logiche. Intervenire sulla forma di governo è un'operazione complessa e delicata, che esige da chiunque si faccia carico dell'opera di revisione della costituzione di porsi in maniera affatto approssimativa, volta a soddisfare esigenze politiche contingenti[159], né di limitarsi alla mera *ingegneria* (o geometria?) *costituzionale*, bensì di operare su un *corpus* di norme la cui alterazione richiede un attento *labor limae*, un calcolo e ricalcolo dell'equilibrio tra poteri e organi, che può essere (ri)trovato necessariamente attingendo a piene mani non solo da un panorama di conoscenze tecnico-giuridiche, ma anche da una profonda sensibilità costituzionale e politica[160]. Conseguentemente, operare sullo status dell'opposizione parlamentare può acquisire anche un senso logico, che restituisce simmetria all'altrimenti alterata architettura costituzionale: del resto, come detto in precedenza, Governo e opposizione, seppur in modalità anche molto differenti che variano da ordinamento a ordinamento, assumono posizioni ontologicamente speculari, e quindi, proprio in ragione della necessità di assicurare la regolarità della forma di governo, un intervento volto a ristabilire gli equilibri tra i due poli contrapposti risulta quantomeno sensato.

In riferimento, dunque, a proposte di intervento sulla carta costituzionale e sulla forma di governo, come nel caso del progetto di revisione costituzionale in discussione, una contestuale riflessione sullo statuto (costituzionale) dell'opposizione risulta opportuna[161]. Va segnalato che, così come nei precedenti tentativi di modifica della forma di governo erano state avanzate proposte di intervento sul ruolo dell'opposizione[162], anche al presente d.d.l. cost. è abbinato un ordine del giorno, il

---

[159] Gli interventi sulla Costituzione dovrebbero rappresentare l'esito di una riflessione condivisa, trasversale, lungimirante, circa le scelte istituzionali verso cui orientare l'ordinamento. Così anche R. Tarchi, *op. cit.*, p. 14, nell'avversare proposte di revisione costituzionale strumentalizzate, atte a procurare consenso politico immediato, rispondendo a esigenze contingenti.

[160] Del resto, come ricorda R.A. Dahl, *Reflections on opposition in Western democracies*, cit., p. 19, «*the demands imposed by the values of democracy are extraordinarily severe*» – e lo sono sia nella valutazione quantitativa circa lo spazio da accordare all'opposizione, come argomenta l'A., sia, a monte, nelle scelte istituzionali che, incidendo sulla forma di governo, dovrebbero coinvolgere anche l'opposizione, al fine di conservare la forma di Stato democratica. Così anche V. Marcenò, *op. cit.*, p. 18, che, riprendendo G. Ferrara, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione Giustizia*, 2016, 2, p. 33, avverte che la revisione costituzionale dovrebbe ambiziosamente mirare a *innovare*, non a deformare l'assetto originario.

[161] Non si dovrebbe escludere a prescindere nemmeno un intervento, quale il riconoscimento costituzionale dell'opposizione, *ex ante*, non tanto in previsione di future alterazioni della forma di governo, ma proprio come presa di coscienza circa il ruolo dell'opposizione parlamentare entro un ordinamento democratico.

[162] Sul punto, il dossier del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione – AA.C. 1354 e 1921*, cit., 67, 90 ss., ricostruisce la successione dei tentativi di riforma costituzionale della forma di governo, anche in relazione allo statuto dell'opposizione. Per una sintesi, v. *supra*, n. 100.

G7.1000 (precedentemente presentato sotto forma di emendamento, n. 4.0.5, all'AS 935)[163], in cui «Il Senato… esprime la necessità che, *nei Regolamenti parlamentari*, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano *dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione* – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere»[164]. Tale proposta, che sembra recepire in parte le modifiche operate in Francia nel 2008, e, in altra parte, l'impostazione inglese, risulta però di dubbia utilità per un sistema politicamente frammentato come quello italiano, non limitandosi al riconoscimento costituzionale dell'opposizione-gruppo e delle sue prerogative, ma spingendosi fino all'individuazione di un *Capo*. L'istituto, così pensato, appare come un'ipotesi di trapianto giuridico mal calcolato, che potrebbe produrre addirittura effetti contrari rispetto a quanto auspicato (o auspicabile): da una parte, finendo per accrescere il livello di conflittualità entro i gruppi di minoranza, invece che compattare il fronte dell'opposizione; dall'altra, proiettando sulla figura del "Capo" l'esercizio della funzione oppositoria, rispondendo alla stessa logica di accentramento e verticalizzazione del potere che sta interessando l'organo esecutivo. Rifuggendo da questa tendenza "verticistica", risulterebbero forse più opportuni un riconoscimento e una istituzionalizzazione costituzionalmente espliciti (oltre a quanto già ricavabile implicitamente dalla lettera della Costituzione) – senza il ricorso a un "Capo", ma rimanendo nella dimensione del raggruppamento parlamentare – della/e opposizione/i parlamentare/i, dal momento che, come è stato notato in dottrina[165], l'approvazione di una legge costituzionale volta a integrare nella Carta uno statuto dell'opposizione richiederebbe un consenso molto più ampio e trasversale, tra le forze politiche in Parlamento, rispetto al Regolamento parlamentare o alla legge ordinaria. Questi ultimi, diversamente, potrebbero essere approvati anche dalla sola maggioranza, e quindi non rappresentare l'esito di una riflessione condivisa dai gruppi di tutto l'emiciclo, risultando in uno strumento depotenziato, deciso da una sola parte e pertanto potenzialmente inefficace rispetto alla sua funzione primaria, ossia di garanzia per le minoranze nella loro attività di limitazione e controllo del Governo e della sua maggioranza.

Il riconoscimento dello status dell'opposizione a livello costituzionale, dunque, non è obiettivo di interesse meramente formale, finalizzato a soddisfare il desiderio di

[163] L'emendamento 4.0.5, proposto dal Sen. Pera (FdI), avrebbe introdotto l'art. 96-bis Cost., che avrebbe recitato: «Il Capo dell'opposizione è eletto, sulla base di un'esposizione programmatica, dai membri del Parlamento che abbiano dichiarato di appartenere all'opposizione. Egli è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale, nonché negli altri casi previsti dalla legge. I regolamenti delle Camere ne regolano le modalità di elezione ed i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere. I regolamenti determinano altresì i poteri di altri gruppi parlamentari di opposizione».

[164] Enfasi aggiunta.

[165] P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare*, cit., p. 83 ss.

vedere esplicitamente tutelati diritti e prerogative che la Costituzione già prevede – come detto, nelle democrazie costituzionali mature, l'opposizione, esercitata dal singolo, o da formazioni quali partiti e gruppi parlamentari, è tutelata attraverso la garanzia dei diritti civili e politici –; il punto non è intervenire sulla Costituzione per positivizzare qualcosa di già chiaramente desumibile dal testo. Piuttosto, si tratta di assicurare che la garanzia dell'indefettibilità della funzione oppositoria e dei diritti di chi la esercita esprimendo dissenso nello spazio pubblico e, per quel che qui interessa, nelle aule parlamentari, abbiano la medesima dignità, e soprattutto rigidità, del resto del testo costituzionale, in modo che non possa essere una maggioranza poco più che "semplice"[166] (magari proprio del 55%...)[167] ad aver modo di decidere, un giorno più o meno lontano, di comprimere il diritto a manifestare dissenso e a opporsi all'indirizzo politico perseguito dalla compagine governativa.

5. Cambio di prospettiva

Grazie alla prospettiva comparata, guardando alle esperienze di ordinamenti anche appartenenti a tradizioni profondamente diverse tra loro, apprendiamo che l'opposizione parlamentare è un organo di fondamentale importanza, la cui tutela costituisce un elemento necessario per la sussistenza di un equilibrio nella forma di governo e, in ultima istanza, anche nella stessa forma di Stato democratica.

L'esperienza restituita dal modello Westminster, un *unicum* nel panorama giuridico, porta con sé anche un profondo radicamento, nella costituzione e nella cultura giuridica riconducibile all'ordinamento britannico e ai sistemi di Canada, Australia e Nuova Zelanda, derivanti dalla tradizione giuridica inglese. In questo contesto, la logica di una contrapposizione netta, ma responsabile e leale, tra maggioranza e opposizione, è posta al centro del parlamentarismo di origine inglese, proprio perché saldamente radicata a una condivisione di base dei princìpi sottesi alla competizione politica entro la cornice disegnata dalla costituzione e delineatasi nel corso di una longeva stratificazione di convenzioni costituzionali e norme di diritto

[166] Considerando che per l'approvazione di una legge di revisione costituzionale è sufficiente il voto favorevole della maggioranza assoluta – combinato al referendum, se richiesto –, ne consegue che, in caso di approvazione del d.d.l. cost. in discussione e alla luce di una legge elettorale che preveda un premio di maggioranza, come stabilirebbe la (rinnovata) Costituzione, una sola coalizione potrebbe disporre con relativa facilità dell'intera Costituzione, pressoché svuotandola della sua rigidità. Sul punto, e sull'impatto distorsivo sulle maggioranze necessarie per l'elezione parlamentare dei membri di organi costituzionali come il C.S.M. e la Corte costituzionale, v. R. Tarchi, *op. cit.*, p. 36. Dinanzi a un simile scenario, la Costituzione del 1948 potrebbe considerarsi "finita" e superata da un nuovo ordinamento che, non tanto con il testo originario, quanto con i princìpi fondamentali che abbiamo sempre conosciuto, manterrebbe solo una sbiadita somiglianza.

[167] Si evince con chiarezza anche in R. Tarchi, *op. cit.*, p. 16, che «la Costituzione è troppo importante per tutti e non può essere messa in gioco esclusivamente nell'interesse di una parte politica, che pretende di imporre a tutti regole fortemente controverse».

positivo. Al di fuori del modello Westminster, nelle altre democrazie "stabilizzate" dell'Europa continentale, si è accennato a come il percorso di riconoscimento ed eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare sia stato più tortuoso, con particolare riferimento alle soluzioni adottate in Germania, Francia e Italia, all'indomani delle profonde ferite inferte al progresso democratico dagli autoritarismi e totalitarismi, sino ai più recenti sviluppi.

Per quanto riguarda, in particolare, l'Italia, le proposte di intervento sullo statuto dell'opposizione parlamentare sono state molte, nel corso del tempo, soprattutto in concomitanza con progetti di riforma costituzionale che avrebbero avuto un profondo impatto sulla forma di governo, sui poteri e le attribuzioni dell'esecutivo e del suo vertice, ma non hanno mai visto la luce. Se, al livello dei Regolamenti parlamentari, dei progressi in fatto di riconoscimento dell'opposizione sono stati fatti, la dimensione costituzionale, invariata, rimane quella della "tutela implicita". Tuttavia, in ragione degli effetti che la proposta di revisione costituzionale attualmente in discussione, atta a introdurre il c.d. "premierato", produrrebbe sul Parlamento, compresi i rapporti tra maggioranza e opposizione, sarebbe necessario (ri)avviare una riflessione sullo status della compagine politica di opposizione, sulle sue prerogative e attribuzioni[168]. A fronte di tutto ciò, risulterebbe utile che il sistema dei partiti italiano cogliesse dal modello Westminster l'*impostazione culturale* con cui sono concepiti i rapporti tra maggioranza e opposizione come ispirazione per un rinnovamento delle dinamiche entro la forma di governo, insieme a un necessario rilancio della centralità del Parlamento, prendendo spunto dagli istituti del modello britannico e attingendo anche dalle altre esperienze di codificazione delle prerogative dell'opposizione.

Fondamentale, certamente, il livello parlamentare – al centro della presente riflessione –, ma si può concludere suggerendo anche una considerazione di più ampio respiro, relativa alla tutela dell'opposizione anche fuori dal Parlamento. Opposizione parlamentare ed extraparlamentare sono (e operano in) dimensioni distinte ma, in ogni caso, contigue. Se ci fosse davvero questa svolta culturale verso una effettiva condivisione, da parte di tutte le principali forze politiche che, *in Parlamento*, concorrono a determinare la politica nazionale, dei princìpi costituzionali su cui si reggono l'ordinamento e la politica italiani, ci sarebbe – forse – anche una più profonda sensibilità nei confronti della garanzia delle libertà civili e politiche correlate alla democratica espressione del dissenso al di *fuori dell'aula*, negli spazi di dibattito e confronto dove dovrebbe svilupparsi l'opinione pubblica necessaria a plasmare, mediante l'esercizio del voto e degli altri istituti di democrazia diretta, la rappresentanza parlamentare e gli indirizzi perseguiti.

---

[168] Anche per ovviare al problema della "troppo poca opposizione", segnalato decenni fa da G. Pasquino, *op. cit.*, p. 41, e connotato da un'opposizione dotata di strumenti non sufficientemente adeguati all'assolvimento del proprio compito, di rilevanza costituzionale, pare opportuno aggiungere, nell'ottica della proiezione verso le sfide non solo presenti, ma anche future.

Si guadagnerebbe, altresì, uno spazio in cui poter estrinsecare in maniera più proficua anche il "conflitto sul conflitto", ossia tra modi differenti, tutti potenzialmente legittimi, di intendere il pluralismo e il confronto tra le diverse istanze rappresentate dentro e fuori l'emiciclo parlamentare, diversamente da quanto sta avvenendo attualmente, dove la naturale conflittualità della democrazia pare essere stata oscurata da un aperto scontro tra visioni del mondo polarizzate e incompatibili, proprio per via di questo slittamento rispetto alla condivisione di princìpi e valori posti alla base dell'esperienza democratica. Il punto, infatti, è la riaffermazione di modalità consone alla contrapposizione democratica tra istanze molto diverse tra loro: è senz'altro lecito che una comunità politica scelga di darsi – in sede costituente, di revisione, o in altre fasi, anche "atipiche", dell'evoluzione costituzionale di un ordinamento – un assetto che imposti la conflittualità su una dinamica bipolare o multipolare, che dia priorità alla contrapposizione e alla "legge" dell'alternanza, o che prediliga la ricerca di un compromesso tra gli attori coinvolti. Nessuna scelta istituzionale che avvenga «nelle forme e nei limiti [e nel rispetto dei presupposti] della costituzione», con le sue implicazioni sulla forma di governo, è necessariamente "maligna" *a priori*. Risulterebbe tale, invece, qualsiasi intervento che rischiasse di "distorcere" irrimediabilmente i fondamenti ontologici di un ordinamento, rappresentandone un'alterazione incostituzionale.

Non si può immaginare un percorso di riforma che non sia caratterizzato, prima di tutto, dalla (ri)scoperta dell'accordo sui princìpi fondamentali alla base della convivenza e del confronto nel circuito democratico-rappresentativo e nello spazio pubblico. Senza questo passaggio, qualsiasi intervento sulla Costituzione rischierebbe non solo di non produrre gli effetti desiderati, ma anche di provocare ulteriori distorsioni. Nel caso di una razionalizzazione della forma di governo priva dei necessari bilanciamenti a favore della rappresentatività e delle istanze minoritarie, un concreto rischio è quello di un eccessivo restringimento dello spettro del conflitto, che verrebbe ridotto alla contrapposizione tra due parti – questo il punto principale – *impari*. La visione "accentratrice" e semplificatrice della realtà politica e sociale che, in questo periodo storico, pare godere di grande favore tra eletti ed elettori anche (se non soprattutto) nelle democrazie mature – tra cui si annovera l'Italia – muove, in realtà, a detrimento del pluralismo politico e sociale che dovrebbe caratterizzare un ordinamento democratico "consolidato", soprattutto nel momento in cui, al peso conferito alla maggioranza, non venga corrisposto un contrappeso che permetta alla minoranza-opposizione di esercitare pienamente la propria funzione costituzionale. Senza questo tipo di bilanciamento, ci si troverebbe dinanzi a una reazionaria pretesa di leggere la società come omogenea (e, sarebbe forse opportuno aggiungere, resa statica e sterile dal suo stesso immobilismo), che, tuttavia, pare avere più del distopico, che del democratico.

È necessario, infine, ricordare che le considerazioni svolte in questa sede debbono essere lette in un'ottica più ampia, ossia quella dell'ormai risalente

preoccupazione circa il rafforzamento del Parlamento. Ci si è concentrati sulla dimensione più "particolare" dell'opposizione parlamentare, in quanto ingranaggio imprescindibile per la forma di governo parlamentare e per la "tenuta" complessiva di un ordinamento democratico, ma non bisogna dimenticare anche che la stessa forma di governo ruota attorno alla centralità del Parlamento, senza la quale qualsiasi intervento più mirato risulterebbe meramente "cosmetico", inefficace, quando non potenzialmente pericoloso per il delicato equilibrio di pesi e contrappesi su cui si regge l'architettura costituzionale. Il "recupero dell'accordo" sui princìpi che regolano la dialettica politica deve avvenire proprio in questo contesto. Anzi: la stessa centralità del parlamento come luogo di dialogo (e non di conflitto non regolato, a tratti violento) e di ricerca del compromesso (o quantomeno di competizione politica nell'ottica del *fair play*, e non della prevaricazione di una parte sull'altra) dovrebbe essa stessa essere ricercata, e, auspicabilmente, ritrovata, insieme a quei princìpi essenziali, (ri)fissati i quali si potrebbe cominciare ad affrontare in maniera più distesa e costruttiva anche una questione come la valorizzazione dell'opposizione parlamentare.

L'aspetto culturale su cui si è provato a riflettere, del resto, riguarda anche il recupero di un rapporto sano – del singolo, dei partiti, dei gruppi parlamentari, delle compagini di maggioranza e di opposizione – con la conflittualità politica, che dovrebbe essere produttiva di progresso, piuttosto che una tensione alla stregua del conflitto esistenziale tra nemici che seguono la logica della sopraffazione e dell'annientamento (o così, quantomeno, pare sia spesso interpretata). Un rapporto che è andato perdendosi, negli anni, e che va necessariamente recuperato, passando per il Parlamento, complessivamente e nelle sue componenti.

***

Abstract: This article examines the relationship between government and institutionalised parliamentary opposition, beginning with an analysis of the Shadow Cabinet as a counterpart to the executive in the Westminster model, where it plays a key role in overseeing governmental action. It then turns to the notion of a "statute of opposition" in other (continental European) systems. The article explores which features of the Shadow Cabinet could be meaningfully adapted to systems such as the Italian one, and which, by contrast, could not be easily transplanted elsewhere. On this basis, the article offers a reading of the ongoing constitutional reform project in the Italian Parliament, which focuses on the role of the opposition.

Keywords: parliamentary opposition - shadow cabinet - Westminster model - relationship between government and opposition - constitutional amendment

***

Giulia Chinaglia - Dottoranda in Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino (giulia.chinaglia@unito.it)