



20 FEBBRAIO 2019

# La necessità formale di uno statuto dell'opposizione

di Massimo Cavino

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi del Piemonte orientale – Amedeo Avogadro



# La necessità formale di uno statuto dell'opposizione \*

**di Massimo Cavino**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi del Piemonte orientale – Amedeo Avogadro

Con l'ordinanza n. 17 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato la inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato promosso dai senatori del gruppo parlamentare "Partito democratico" in riferimento all'iter di approvazione della legge di bilancio 2019.

Tra i diversi aspetti per i quali l'ordinanza è degna di nota, in queste rapide osservazioni concentreremo la nostra attenzione sulla posizione che la Corte costituzionale ha assunto in ordine alla legittimazione al ricorso di frazioni qualificate di parlamentari e dei gruppi parlamentari di opposizione quali portatori di una generale funzione di garanzia.

Presupposto essenziale del ricorso è infatti la considerazione «che il principio della separazione dei poteri nella forma di governo parlamentare scelta dal costituente italiano non è semplicisticamente da intendersi quale solo divisione tra Governo e Parlamento, poiché l'istituto della fiducia crea quel continuum tra Governo e maggioranza parlamentare che sposta la dialettica tra poteri sul piano del rapporto di equilibrio/contrapposizione tra maggioranza ed opposizione parlamentare».

Sulla base di questa considerazione si individuano due distinte funzioni costituzionali: la funzione di governo, che compete alla maggioranza parlamentare, e la funzione di garanzia che compete alla opposizione; e alla luce di questa distinzione si riconosce nella frazione di un decimo dei membri di ciascuna camera, che può sottoscrivere una mozione di sfiducia, l'organo abilitato ad esprimere in via definitiva la volontà del potere di opposizione/garanzia cui appartiene.<sup>1</sup>

La considerazione di partenza è senz'altro ineccepibile sul piano politologico della concreta dinamica dell'esercizio del potere, ma induce a qualche perplessità quando ci si sposti su quello formale del diritto costituzionale.

Rispetto ad esso è forse più corretto affermare che la nostra forma di governo non si caratterizzi per l'applicazione di un principio di separazione dei poteri alternativo a quello tradizionale, ma che piuttosto

---

\* Articolo richiesto dalla Direzione.

<sup>1</sup> Si legge nel ricorso: «Pur non citando mai espressamente il termine "opposizione", è tuttavia chiaro che la Carta costituzionale – fin dalla sua entrata in vigore e dunque persino prescindendo dai cambiamenti in senso maggioritario introdotti con le leggi elettorali del 1993 e successive modifiche – identifica il numero minimo di componenti della Camera che possano incarnare una minoranza oppositiva qualificata: un decimo dei componenti, ai quali spetta definitivamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica.»

non si distingue, sotto questo profilo, dagli altri regimi parlamentari che, tradizionalmente, lo applicano in modo attenuato<sup>2</sup>.

Si tratta, evidentemente, di uno di quegli ambiti estremamente problematici nei quali le categorie del politico finiscono spesso per sovrapporsi al piano formale del diritto. Ma proprio affinché il principio di separazione dei poteri continui ad assolvere la sua funzione di garanzia politica occorre che le forme che ne determinano il funzionamento non siano accantonate sulla base di considerazioni puramente sostanziali.

In questa prospettiva, e quindi dal punto di vista formale, non può essere condivisa la conseguenza che i ricorrenti hanno voluto trarre dalla propria premessa argomentativa: l'attribuzione a frazioni qualificate di parlamentari o ai gruppi parlamentari di funzioni costituzionali distinte, secondo l'appartenenza alla maggioranza parlamentare o all'ambito delle opposizioni.

Del resto una riflessione condotta proprio intorno alle disposizioni costituzionali richiamate per sostenerla non può che condurre a conclusioni differenti.

Se infatti è vero che gli articoli 72 e 94 della Costituzione «configurano un autonomo rilievo costituzionale sia dei gruppi parlamentari, sia in particolare di quote frazionarie di parlamentari che sono legittimate a mettere in moto processi di rilievo costituzionale» non si può però sostenere che esse giustifichino una differente attribuzione di funzioni tra gruppi e quote frazionarie di maggioranza e di opposizione.

Il potere di richiedere che la discussione di un testo di legge sia rimessa al plenum dell'Assemblea, attribuito dal terzo comma dell'articolo 72 Cost. a un quinto dei membri di una commissione o a un decimo dei membri di una camera, può essere esercitato sia dai parlamentari dell'opposizione che della maggioranza. In un contesto parlamentare frammentato non si può escludere la presenza di gruppi parlamentari minoritari in seno alla maggioranza, e che, pertanto, le prerogative che secondo i ricorrenti

---

<sup>2</sup> A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009, p.738, distingue tra “assetti a rigida e a debole separazione dei poteri”, riconducendo ai primi i regimi (presidenziali) che «non contemplano istituti che mettano in grado il Parlamento e il Governo di influire sulla durata dell'altro» ed affermando che «quanto invece alla forma di governo parlamentare, meglio ancora che di debole separazione fra i due organi politici, si può parlare di vera e propria fusione tra i poteri, secondo le indicazioni di due classici quali Walter Bagehot e Léon Blum. Il primo, scrivendo nel 1867 [trad. it., *La costituzione inglese*, 1995], affermava che “la caratteristica saliente del governo presidenziale risiede nella separazione del potere esecutivo e di quello legislativo, proprio come la loro fusione, la loro alleanza, costituisce la specificità del governo di gabinetto”. Inoltre, con specifico riferimento all'Inghilterra, precisava che il “segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo”. Il secondo, scrivendo nel 1936, con riferimento al regime parlamentare, sottolineava che in democrazia “il dogma della separazione dei poteri non è altro, per quanto riguarda il legislativo e l'esecutivo, che una semplice finzione giuridica. ... La verità è che, a ogni momento e a ogni proposito, il legislativo e l'esecutivo vivono in uno stato di penetrazione e di dipendenza reciproche, e che siffatta continua collaborazione rappresenta la legge stessa della nostra attività di governo”».

andrebbero ascritte alla funzione di garanzia delle opposizioni, siano da essi esercitate nell'ambito di una dialettica tutta interna alla funzione di governo.

Così come un decimo dei parlamentari della maggioranza possono sottoscrivere una mozione di sfiducia individuale nei confronti di un membro del governo, ancora una volta esercitando pienamente la funzione di governo nella prospettiva di un contributo al mantenimento dell'unità di indirizzo politico.

Detto altrimenti: il riferimento dei ricorrenti agli articoli 72 e 94 della Costituzione prova troppo<sup>3</sup>.

La decisione della Corte costituzionale pare così del tutto convincente quando non riconosce tali poteri come abilitanti a designare il soggetto chiamato ad esprimere la generale funzione di garanzia attribuita all'opposizione e conclude, pertanto, che essi non siano «oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto di ricorso».

Diverso avrebbe potuto essere, forse, lo scrutinio relativo alla ammissibilità del ricorso presentato dal gruppo parlamentare. Rispetto ad esso la Corte si è pronunciata negativamente per la “assorbente ragione” della mancanza della necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare aveva deliberato di proporre il conflitto.

Ma anche qualora avesse potuto superare questo ostacolo formale, la Corte costituzionale, relativamente alla disciplina costituzionale del procedimento legislativo, avrebbe considerato la possibile lesione di attribuzioni costituzionali, non già del gruppo parlamentare di opposizione, ma del gruppo parlamentare in quanto tale<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Esso è sicuramente strumentale al superamento dei limiti di legittimazione del singolo parlamentare. In tal senso C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *LaCostituzione.info*, 27 dicembre 2018: «A me continua a sembrare praticabile il conflitto di attribuzioni, sollevato da uno o più gruppi di minoranza – basta che rappresentino almeno la quota che l'art. 72, co. 4, Cost. richiede per il cd. ritorno al procedimento ordinario – contro la Presidenza di Assemblea, per violazione diretta dello stesso art. 72 della Costituzione. Questa soluzione supera le decisioni già più volte citate relative alla legittimazione del singolo parlamentare, perché un decimo dell'Assemblea o un quinto della Commissione sono sicuramente titolari di attribuzioni costituzionali, appunto ex art. 72, co. 4, Cost.». Già, ma di quali attribuzioni costituzionali stiamo parlando?

<sup>4</sup> R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in *LaCostituzione.info*, 28 dicembre 2018, «L'attribuzione lesa non è difficile da individuare. È il ruolo che i gruppi parlamentari e i loro aderenti svolgono nel dibattito parlamentare, sia in Commissione che in Aula. Vorrà pur dire qualcosa che l'art. 72.1 Cost. disponga che ogni disegno di legge debba essere «esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale», e che per di più vieti che la legge di bilancio sia approvata con procedimenti diversi da quello normale (art. 72.4). A che servirebbe garantire il ruolo dei gruppi nella formazione delle Commissioni se poi le Commissioni non sono messe nella condizione di esaminare il testo di legge che si sottopone all'approvazione del Senato? Naturalmente il ricorso dovrà essere molto attento a non limitarsi ad una denuncia generica della violazione delle procedure, ma molto preciso ad indicare gli episodi che hanno segnato la violazione delle prerogative dei gruppi e che non siano semplicemente violazioni di norme dei regolamenti interni del Senato (sul cui rispetto la Corte non vuole essere chiamata a giudicare). È il concetto di “esame” del disegno di legge che va approfondito, per trarne le necessarie implicazioni.»

La decisione della Corte non eccede dunque per formalismo<sup>5</sup>.

Essa evidenzia piuttosto come lo sviluppo della forma di governo parlamentare, non solo italiana, verso quella che è stata definita come presidenzializzazione degli esecutivi<sup>6</sup>, imponga di definire uno statuto costituzionale dell'opposizione, di definirlo formalmente.

Da questo punto di vista può essere interessante ricordare la decisione di un altro giudice costituzionale, il *Conseil constitutionnel* francese, che su questo tema ha preso una posizione che ha determinato una successiva revisione della Costituzione.

Il *Conseil* è stato chiamato a pronunciarsi sulla conformità costituzionale della risoluzione del 7 giugno 2006, recante la modifica dell'articolo 19 del regolamento dell'Assemblea nazionale, che avrebbe introdotto l'obbligo per i presidenti dei gruppi parlamentari di dichiarare se il gruppo presieduto afferisse alla maggioranza o all'opposizione. In forza di quella dichiarazione ai gruppi di opposizione sarebbero state riconosciute alcune specifiche prerogative (la presidenza delle commissioni di inchiesta e delle missioni informative; la facoltà di richiedere rapporti sullo stato di attuazione delle leggi). Con la decisione n.2006-537 DC del 22 giugno 2006<sup>7</sup> il giudice costituzionale francese ha dichiarato la non conformità costituzionale di tali disposizioni per contrasto con il primo comma dell'articolo 4 della Costituzione: «I partiti e i movimenti politici concorrono all'espressione del suffragio. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente ... ».

Il *Conseil constitutionnel*, si è espresso con la consueta laconicità ed incisività affermando (cons. n. 13) che le norme censurate avrebbero avuto l'effetto di «instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée».

---

<sup>5</sup> *Contra* G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento: una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *LaCostituzione.info*, 10 febbraio 2009: «i giudici costituzionali negano che il ricorso possa essere proposto da una minoranza parlamentare, da un decimo dei componenti del Senato, “perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto”. Eppure, se si guarda alla sostanza delle cose, si vede che le modalità di approvazione della legge di bilancio hanno messo in discussione più ampiamente il ruolo dell'opposizione; in vicende come questa, più ancora che le prerogative dei singoli parlamentari, sono a rischio quelle delle minoranze parlamentari, con effetti a cascata sugli equilibri della forma di governo egemonizzata dal Governo grazie alla supina collaborazione della maggioranza».

<sup>6</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>7</sup> P. AVRIL, *L'improbable "statut de l'opposition" (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale)*, in *Les Petites Affiches*, 2006, n. 138, pp. 7-9; D. CHAMUSSY, *Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition (suite et fin)*, in *Les Petites Affiches*, 2006, n. 138, pp. 4-13.

Il legislatore francese ha tenuto conto di questa decisione quando nel 2008, con la legge costituzionale n.2008-724, ha messo mano alla revisione della Costituzione. Tra gli altri interventi di riforma<sup>8</sup> ha infatti trovato spazio l'affermazione dello statuto costituzionale dell'opposizione.

Il nuovo articolo 51-1 della Costituzione, introdotto in quella occasione, dispone che «Il regolamento di ogni assemblea determina i diritti dei gruppi parlamentari istituiti in seno ad essa. Esso riconosce dei diritti specifici per i gruppi di opposizione della relativa assemblea, così come per i gruppi minoritari»<sup>9</sup>.

Una disciplina costituzionale del tutto analoga a quella francese avrebbe potuto essere introdotta anche nel nostro paese se il 4 dicembre 2016 non se ne fosse persa (insieme a molte altre) l'occasione.

Come è noto il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi respinto dagli elettori prevedeva l'introduzione di un nuovo secondo comma all'articolo 64 della Costituzione che avrebbe così disposto «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni».

È stato giustamente notato che, diversamente da altri tentativi di riforma costituzionale dello stesso segno, la proposta di modifica avanzata dal d.d.l. Renzi-Boschi lasciava sostanzialmente indeterminato il contenuto delle prerogative spettanti alle opposizioni<sup>10</sup>.

Esso però, proprio come il nuovo articolo 51-1 della Costituzione francese, avrebbe potuto fornire il necessario quadro costituzionale di legittimazione del successivo intervento regolamentare.

---

<sup>8</sup> Per uno sguardo complessivo sia consentito un rinvio a M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>9</sup> In argomento cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO, (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, cit., p. 92, che nota «l'articolo 51-1 precisa che il regolamento riconosce dei diritti specifici ai gruppi di opposizione e ai gruppi minoritari e tale formulazione definisce il concetto di opposizione non più in rapporto al governo ma in rapporto alla maggioranza di ciascuna assemblea. Si avranno, quindi, tre tipologie di gruppi: i gruppi di maggioranza, ai quali si applicherà il diritto parlamentare comune, i gruppi d'opposizione e i gruppi minoritari interni alla maggioranza titolari di diritti specifici determinati dal regolamento parlamentare (la riserva della fissazione dell'o.d.g. di una seduta al mese, i diritti di partecipazione, il diritto d'emendamento, la funzione di controllo, ecc.). Si evidenzia, in tal modo, una sorta d'interferenza reciproca tra maggioranza e opposizione, ossia di esercizio congiunto delle funzioni parlamentari, giacché non sempre è agevole distinguere nell'attività di controllo come nell'attività legislativa il ruolo dell'opposizione. In questo senso va ripensato il principio della separazione dei poteri tradizionalmente incentrato in Francia sulla separazione istituzionale anziché sulla separazione funzionale intra-organica, in base alla quale la funzione critica dell'opposizione è parte integrante del processo decisionale e in tale contesto non ha più senso parlare di diritti specifici da far valere nei confronti della maggioranza ma di speciali prerogative che l'opposizione esercita nell'ambito del detto processo, nel senso che ne condivide le responsabilità del funzionamento istituzionale».

<sup>10</sup> Cfr. L. IMARISIO, *L'organizzazione delle Camere*, in M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 182 e ss.



La mancata introduzione di una definizione costituzionale, anche minima, dello statuto dell'opposizione chiude la strada di accesso alla Corte costituzionale nelle ipotesi di sostanziale prevaricazione da parte della maggioranza parlamentare, come quella relativa all'iter di approvazione della legge di bilancio 2019.