

PIER LUIGI PETRILLO*

Il premierato e il ruolo dell'opposizione: dal livello regionale a quello nazionale. Profili comparati**

ABSTRACT (EN): The essay examines the role of the opposition in Italian Regions after the introduction of direct election of the President of the Regional Council and compares it with the British model. Starting from this comparison, the author highlights how the government proposal for constitutional reform to introduce the premierate lacks any reference to the role of the opposition, highlighting an excessive imbalance in favor of the elected president to the detriment of the democratic system as a whole.

ABSTRACT (IT): Il saggio esamina il ruolo dell'opposizione nelle Regioni a statuto ordinario dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e lo confronta con il modellino britannico. Prendendo spunto da tale confronto, l'Autore evidenzia come nella proposta governativa di riforma costituzionale volta ad introdurre il premierato manchi ogni riferimento al ruolo dell'opposizione, evidenziando uno sbilanciamento eccessivo a favore del Presidente eletto ai danni del sistema democratico nel suo complesso.

SOMMARIO: 1. Le (cicliche) riforme costituzionali e le suggestioni britanniche. – 2. Il premierato regionale e il ruolo dell'opposizione. – 3. Dal premierato regionale a quello nazionale: a che punto è la notte?

1. Le (cicliche) riforme costituzionali e le suggestioni britanniche

Il Legislatore italiano, ciclicamente, propone percorsi di riforma (della Costituzione, dei regolamenti parlamentari, delle leggi elettorali, ecc.) che richiamano elementi tipici del regime costituzionale britannico, pensando al modello Westminster¹ come ad un sistema replicabile nel contesto nazionale e regionale quasi a legittimare forme di “trapianto costituzionale”².

Nella realtà la Gran Bretagna più che offrire un vero e proprio modello cui trarre ispirazione alimenta “suggestioni costituzionali”: questa espressione «rende meglio il senso di una contaminazione sfiorata, di una idea pensata ma non veramente attuata; il modello, invece, è

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Su cui si veda, fin da ora, diffusamente A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988; D. OLIVER, *Constitutional Reform in UK*, Oxford 2003, 10 ss. e, per un quadro complessivo, T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Il Mulino, Bologna 2023.

² Sulla teoria dei “trapianti costituzionali”, anche come metodo comparativo, il rinvio è all'analisi di A. WATSON, *Il trapianto di norme giuridiche: un approccio al diritto comparato* (1974), Napoli 1984, spec. pp. 95 ss. . *Contra* vedi P. LEGRAND, *The Impossibility of Legal Transplant*, in *Maastrich Journal of European and Comparative Law*, 1, 1997, pp. 114 ss. Sul tema, diffusamente, M. GRAZIADEI, *Comparative Law as the Study of Transplant and Receptions*, in M. REIMANN, R. ZIMMERMAN (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006, pp. 441 ss. e il prezioso inquadramento generale di G.F. FERRARI, *Le origini storiche della comparazione pubblicistica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2012, pp. 22 ss.

una figura più statica, se vogliamo più strutturata, di qualche cosa che è stato prelevato dall'esterno ed importato dall'interno»³.

Il dibattito trentennale sulle riforme costituzionali conferma questo dato essendo incentrato sulla duplice e contestuale esigenza di assicurare, da un lato, la governabilità rafforzando i poteri del Capo del Governo sia verso il Parlamento sia verso i ministri e, dall'altro, di introdurre forme di legittimazione popolare più o meno diretta del Presidente del Consiglio⁴.

Negli ultimi anni, come si sa, il tema della riforma della Costituzione è emerso «come un fiume carsico a seconda dei momenti climatici del confronto tra maggioranza e opposizione» con un paradosso evidente: «quando le divergenze aumentano, allora si mette sul piatto anche la diversità di progettazione costituzionale, quasi a rimarcare l'insanabilità del dissidio»⁵. Modificare la Costituzione è divenuto così «missione» della politica, quasi che si possa pretendere «per via di regole costituzionali anziché attraverso l'azione politica, l'effetto di mantenere la coesione interna di un gruppo o di una coalizione politica, quando gli obbiettivi o le valutazioni politiche divergono»⁶. Ma ciò che più colpisce in questo dibattito ciclico è che nel guardare a sistemi di governo cui il ruolo del «Primo Ministro» nel processo decisionale è più rilevante rispetto a quello italiano, si dimentica sempre di esaminare l'altra faccia della medaglia ovvero il riconoscimento, contestualmente a maggiori poteri per il capo del governo, di un contro-potere istituzionale ed istituzionalizzato rappresentato dall'opposizione parlamentare.

Ciò non è stato quando si è modificata la forma di governo regionale: come si vedrà, infatti, nelle pagine che seguono, a partire dal 1995, con il rafforzamento del Presidente della Giunta regionale e l'introduzione di una forma dapprima indiretta e poi diretta di elezione popolare, l'ordinamento giuridico si è posto l'esigenza di attribuire un ruolo preciso all'opposizione e al candidato uscito sconfitto (ma migliore tra i perdenti) nelle elezioni. Da questo punto di vista, è possibile sottolineare come il premierato elettivo regionale sia stato ampiamente suggestionato dalla dinamica competitiva propria del modello britannico⁷.

Il sistema britannico, d'altronde, è stato qualificato come forma di governo «a opposizione garantita»⁸ perché caratterizzata, in primo luogo, dall'istituzionalizzazione dell'opposizione, in secondo luogo dall'identificazione di una funzione oppositoria a livello costituzionale, in terzo luogo dalla separazione dei poteri secondo un modello conflittuale tale da assicurare l'alternanza di governo tra diversi partiti.

³ T.E. FROSINI, *Suggestioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Diritto e Società*, 1, 2001 e ora in ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino 2008, p. 119 ss. e spec. p.120. Sul medesimo tema si rinvia a P.L. PETRILLO, *Controllare è governare. Suggestioni costituzionali britanniche sulle forme di opposizione in Italia*, Cedam, Padova, 2013, passim.

⁴ Come confermano le riflessioni di G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, 8/2014, p. 1-19.

⁵ F. RIGANO, *Per lo statuto dell'Opposizione*, in *Il Politico*, 1, 2004, p. 166.

⁶ V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1, 2004, pp. 20 ss.

⁷ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, p. 67 ss.

⁸ Ci si riferisce, come noto, a G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova 2009, spec. pp. 495 ss. e, prima, ID., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano 1980, pp. 533 ss.

Nel linguaggio corrente, comune, non giuridico o specialistico, alle parole “opposizione parlamentare” (derivata dal tardo latino “*oppositio*” poi “*oppositus*”) si ricollega sia una particolare attività di contrasto svolta legalmente dai partiti contrari alla politica della maggioranza, sia l’insieme dei parlamentari appartenenti a tali partiti⁹. Secondo lo stesso schema linguistico, con la parola “minoranza” (derivato dal latino “*minore*”) va inteso, più semplicemente, «in Parlamento, l’insieme dei parlamentari di opposizione inferiori numericamente a quelli che sostengono il governo»¹⁰.

Dalla sola lettura di queste due voci di un dizionario della lingua italiana, ciò che appare evidente è lo scarto che c’è tra i due termini, uno scarto *non quantitativo* ma *qualitativo*: l’opposizione parlamentare (quella che opera all’interno del Parlamento) al pari della minoranza è costituita, sotto un profilo per così dire “organizzativo”, da quei parlamentari che risultano essere «inferiori numericamente a quelli che sostengono il governo» i quali, di conseguenza, formano la maggioranza parlamentare; ma, a differenza della minoranza, l’opposizione esercita una particolare attività, una precisa funzione. Ed infatti, secondo una nota dottrina, con il termine “opposizione parlamentare” si esprime quella «attività diretta a controllare l’operato del governo, condizionandone e influenzandone l’indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)»¹¹.

L’opposizione parlamentare “in senso stretto” risulta, quindi, essere quella forza politica che, contrapposta alla maggioranza nel voto di fiducia iniziale al governo, assume funzioni di controllo sul Governo stesso e di presentazione in Parlamento di un programma politico alternativo. Sono questi gli elementi che differenziano l’opposizione dalle altre minoranze parlamentari: l’esercizio di una funzione oppositoria.

La funzione oppositoria, dunque, ha due finalità: da un lato, «può dirsi negativa, di critica e controllo dell’operato di quella [della maggioranza]» e dall’altro «positiva, di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell’elettorato»¹². Mentre il termine

⁹ Voce “opposizione”, in *Dizionario della Lingua Italiana*, Garzanti, p. 1280, specificando che per “opposizione costituzionale” si intende «quella che contrasta la politica governativa nel rispetto delle regole e dei principi del sistema». Tra i sinonimi, lo stesso dizionario indica “dissenso, obiezione, resistenza, rifiuto, contrapposizione, incompatibilità, antitesi” ed, in ultimo, “minoranza”.

¹⁰ Voce “minoranza”, in *Dizionario della lingua italiana*, Garzanti, pp. 1055-1056. Tale definizione è stata, però, modificata a partire dall’edizione 1994 dello stesso dizionario. Per “minoranza”, si legge a pagina 1164 dell’edizione 1994, si intende «un gruppo di persone che, disponendo di un minor numero di voti, non può imporre la propria volontà in un’Assemblea; in particolare il partito o il gruppo di partiti che nelle elezioni ha ottenuto un minor numero di voti ed è perciò all’opposizione» (corsivo nostro). Questa definizione, pensiamo sia meno coerente della precedente e con la nozione di Opposizione in senso giuridico che accettiamo in questa ricerca.

¹¹ G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano 1980, p. 532.

¹² C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione italiana* (a cura di G. BRANCA), Bologna 1978, 30-31. Ugualmente ID., *Le forme di governo*, Padova 1973, il quale evidenzia, con riferimento alla realtà costituzionale britannica, come «la assoluta libertà di critica garantita alla opposizione permette che l’opinione pubblica sia continuamente ed organicamente illuminata sugli atti del Governo, sul loro significato politico, sulle loro conseguenze, ponendo così le basi per quel processo dialettico che si concluderà al momento del voto a favore o contro la politica governativa» (179).

“minoranza” esprime un concetto numerico, il termine “opposizione” traduce un concetto giuridico: l’opposizione è quella particolare (o politicamente qualificata) «minoranza che si è opposta all’investitura di un determinato governo, all’approvazione, cioè, delle scelte degli uomini e della politica generale governativa»¹³.

Il riconoscimento di una funzione costituzionale in capo all’opposizione parlamentare rappresenta uno degli indici di democraticità di un sistema politico¹⁴. I sistemi democratici, infatti, sono tali non tanto perché c’è una maggioranza ma perché c’è l’opposizione parlamentare e perché a questa sono riconosciuti diritti e spazi di intervento nella dialettica istituzionale¹⁵: d’altronde, come dicono gli inglesi, «the test of a free country is to examine the status of the body that corresponds to her Majesty’s opposition»¹⁶. Di conseguenza «non è possibile comprendere il ruolo dei parlamenti negli ordinamenti degli stati a “democrazia liberale” se non avendo ben chiaro il regime dell’opposizione»¹⁷. Non a caso già Hegel, commentando i primi tentativi di governo parlamentare in Germania, aveva osservato l’essenzialità dell’opposizione: «a chi abbia riflettuto solo un poco sulla natura di un’assemblea di Stati e abbia una certa familiarità con i fenomeni che la riguardano», scriveva Hegel nel 1815, «non può sfuggire che, senz’opposizione, un’assemblea del genere è priva di vitalità all’interno e all’esterno, che un’antitesi siffatta le appartiene proprio come sua *essenza*, come sua *giustificazione*, e che essa può dirsi propriamente costituita solo se mette in luce al proprio interno un’opposizione: senz’opposizione la sua figura è solo quella di un partito o addirittura di un ammasso informe»¹⁸.

Per questo può interessante verificare come si sia delineata nel modello regionale italiano la dinamica competitiva tra Presidente eletto e opposizione per ragionare, infine, della proposta di riforma costituzionale all’attenzione dell’attuale Parlamento.

2. Il premierato regionale e il ruolo dell’opposizione

Il primo esperimento portato a compimento, in Italia, di traduzione nel sistema giuridico italiano di elementi tipici del modellino britannico, almeno nella scelta del capo del potere

¹³ A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXI, Roma 1990, 1.

¹⁴ Diffusamente L. MORLINO, *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna 2008, spec. 98 ss. e, più di recente, con riferimento al contesto italiano, ID., *Introduzione. Una democrazia senza qualità?*, in L. MORLINO, D. PIANA, F. RANIOLO, *La qualità della democrazia in Italia 1992-2012*, Bologna 2013.

¹⁵ Così M. COTTA, *Parlamento*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il Dizionario di Politica*, Torino 2004, 674. Ugualmente M. SADOUN, *Opposition et démocratie*, in *Pouvoirs*, 108, 2004, 5 ss., per il quale «la démocratie parlementaire monnaie nécessairement la parole qu’elle accorde a l’opposition» (20)

¹⁶ W.I. JENNINGS, *Law and the Constitution*, in J. HARVEY, L. BATHER (a cura di), *The British Constitution*, London, 1977, 179.

¹⁷ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 361.

¹⁸ G.W.F. HEGEL, *Scritti storici e politici (1815-1817)*, ed. it. a cura di D. LOSURDO, Roma-Bari, 1997, 155, come ricordato da G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna 2012, 11. Quest’ultimo Autore osserva, inoltre, come «se la missione storica del costituzionalismo può essere individuata nella duplice istanza della legittimazione del potere e della sua limitazione, la stabilizzazione istituzionale dell’opposizione politica è un passaggio chiave per la costruzione del sistema di equilibri sul quale si regge un regime democratico» (17-18).

esecutivo, si ha con la legge n. 43 del 1995 che, senza intaccare il testo costituzionale, introduceva una forma indiretta di elezione del Presidente della Giunta regionale da parte del corpo elettorale.

Come si sa, la Costituzione italiana del 1948, nella formulazione originaria, definiva una forma di governo regionale modellata sulla base di quella nazionale, caratterizzata, al pari di quest'ultima, da una legge elettorale di tipo proporzionale¹⁹. L'art. 122 Cost. rinviava, infatti, ad una «legge della Repubblica» la disciplina del sistema di elezione dei Consigli regionali e delle questioni correlate, fissando, al comma 5, l'elezione del Presidente della Giunta e degli Assessori da parte del Consiglio «tra i suoi componenti». La legge 17 febbraio 1968 n. 108, in applicazione dell'art. 122 Cost., disponeva, all'art.1, l'elezione dei consiglieri regionali con voto diretto attribuito a liste di candidati concorrenti e assegnazione dei seggi proporzionalmente ai voti ottenuti²⁰.

La formula adottata per la selezione della classe politica regionale, nonché l'assenza di meccanismi di razionalizzazione del sistema, produssero una forma di governo a tendenza assembleare²¹: i Consigli erano, perciò, il centro di ogni decisione (politica e non) e le Giunte apparivano essere meri comitati esecutivi, con una logica “a specchio” rispetto al livello centrale²². L'assemblearismo degli Statuti del 1971, infatti, rappresentò «più che la manifestazione di autonomi indirizzi manifestatesi nelle Regioni, la accettazione, anche in sede regionale, di principi politico-istituzionali elaborati dai partiti politici nazionali»²³.

Nei primi anni ottanta, mentre a livello nazionale si discuteva di come riformare la Costituzione per rafforzare il governo rispetto al Parlamento secondo il modellino britannico, a livello regionale le Giunte acquisivano progressivamente un ruolo più significativo fino a diventare, nel decennio successivo, il motore delle decisioni politiche, ridimensionando i Consigli.

La crisi politica delle istituzioni centrali, nello stesso periodo, spingeva il corpo elettorale a chiedere profonde innovazioni anche a livello locale, concretizzatesi, in parte, con la modifica, dapprima, dei sistemi elettorali comunali e provinciali (1993), quindi di quello per la Camera

¹⁹ Sul sistema elettorale regionale “prima” e “dopo” la riforma costituzionale del 1999 cfr., quanto meno, C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, 223 ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, 563 ss.; M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 4, 2004, 843 ss.

²⁰ Come è stato evidenziato l'approvazione di una legge elettorale proporzionale (la legge 17 febbraio 1968 n. 108, appunto) venne utilizzata come strumento per rendere omogenea sul territorio nazionale la forma di governo regionale: cfr. C. FUSARO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, cit., 250.

²¹ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, per il quale si trattava di una «forma di governo a tendenza assembleare» (290). Per Caretti il modello assembleare, però, pur definito a livello costituzionale (e accentuato dagli Statuti del 1971), non si è realizzato nella realtà in quanto l'esecutivo regionale ha progressivamente acquisito un ruolo più significativo fino a divenire «il centro del sistema» “appannando” il ruolo dei consigli (P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPi, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, 2002, 112-113).

²² C. DECARO, *Il Parlamento della Repubblica delle Autonomie (venti anni di Parlamento riformatore)*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 14*, Torino, 2004, 677 ss.

²³ S. MERLINI, *Il presidente della Giunta*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, 154.

ed il Senato (1993), infine di quello regionale (1995). Innovazioni tutte ispirate al modello britannico, almeno nelle intenzioni dei promotori.

A Costituzione invariata, infatti, fu approvata la legge n. 43 del 1995, che, innovando la 108 del 1968, al secondo comma dell'articolo 1, stabiliva l'elezione di quattro quinti dei consiglieri assegnati a ciascuna regione sulla base di liste provinciali concorrenti con riparto proporzionale, e, al terzo comma, l'elezione del restante un quinto dei consiglieri «con sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti». L'articolo 2, primo comma, precisando forma e contenuto di ogni scheda elettorale, prevedeva che alla destra del rettangolo indicante il simbolo della lista o delle liste provinciali, fosse riportato «il nome e il cognome del capolista della lista regionale collegata, affiancata dal contrassegno o dai contrassegni della medesima lista regionale».

Si aggirava, in tal modo, il comma 5 dell'art. 122 della Costituzione all'epoca vigente: il Presidente della Giunta, infatti, era sì eletto dal Consiglio ma quest'ultimo era, di fatto, vincolato nella scelta nella persona del capo della lista regionale più votata, così ratificando la volontà del corpo elettorale²⁴. Tale modificazione tacita della Costituzione non poteva non ridefinire i rapporti tra Consiglio e Giunta e all'interno della Giunta stessa: la personalizzazione della campagna elettorale, infatti, tutta incentrata sui capi delle liste regionali presentati come “candidati” alla Presidente dell'esecutivo regionale, rafforzava quest'ultimo, creando una legittimazione diretta, non più mediata dal (formale) voto consiliare.

La nuova legge elettorale del 1995, evidentemente ispirata al modello Westminster, forzava, dunque, il dettato costituzionale, prevedendo, di fatto, l'elezione diretta del Presidente della Giunta, senza, però, assicurare, in termini giuridici, la governabilità dell'istituzione regionale, essendo, comunque, la durata dell'esecutivo rimessa al libero gioco politico delle mutevoli maggioranze consiliari.

Tuttavia l'esperimento regionale piacque e sembrò stabilizzare gli esecutivi tanto da spingere il Parlamento, con la legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, a trasformare il “fatto politico” in diritto, predisponendo meccanismi normativi di razionalizzazione volti a rendere stabili gli esecutivi regionali.

La prima vera innovazione introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999, è il riconoscimento, in capo alla Regione, della competenza a definire la propria forma di governo “in armonia con la Costituzione”, e ad adottare nuove leggi elettorali «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»²⁵, delineando al contempo una forma di governo *standard* per le Regioni («salvo che lo statuto regionale disponga diversamente») basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta, sul costante rapporto fiduciario Consiglio-Giunta, e, soprattutto, sul meccanismo del *simul stabunt simul cadent* tale per cui «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la

²⁴ A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995.

²⁵ Art. 122, 1° comma Cost. It. . Sul punto si rinvia, tra i molti, al commento di A. SPADARO, I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riferimento alle forme di governo), in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 78 ss. e, diffusamente, M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti regionali e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, *passim*.

rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio»²⁶. Il risultato è un modello originale «in cui si è cercato di combinare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta e rafforzamento dei poteri del Presidente della Regione), senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare)»²⁷, tentando di "razionalizzare" una convenzione in parte già realizzata²⁸, facendo leva su elementi derivati dal sistema britannico. Proprio da questo fatto deriva il tentativo contestuale di istituzionalizzare il contro-potere rispetto al Presidente eletto dal corpo elettorale e, dunque, di "costituzionalizzare" l'opposizione regionale.

Tale esigenza è stata subito avvertita dal legislatore statale. Nel disciplinare, infatti, i principi e i criteri cui le leggi elettorali regionali devono conformarsi, l'art. 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 dispone espressamente che le leggi regionali devono assicurare, al contempo, la formazione di stabili maggioranze consiliari e la rappresentanza sia delle minoranze *tout court* sia di quella particolare minoranza che chiamiamo opposizione. In questo senso le leggi elettorali devono assicurare la parità di accesso alle cariche pubbliche tra uomo e donna, evitare sovrarappresentazioni di talune province a scapito di altre, sancire il principio dell'equilibrio tra poteri riconoscendo l'opposizione come parte attiva dell'istituzione regionale²⁹.

A seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, le Regioni hanno adottato nuovi Statuti che delineano la competizione tra presidente eletto e opposizione con forme e modalità differenti. Proprio esaminando questi testi, è possibile evidenziare come, a fronte del rafforzamento del Presidente della Giunta regionale verso l'Assemblea regionale, siano state adottate specifiche disposizioni volte a riconoscere il ruolo sia delle minoranze sia dell'opposizione intesa quale forza politica realisticamente alternativa al Presidente eletto.

Accanto alle numerose disposizioni di garanzia generale che assicurano il corretto svolgimento dei lavori consiliari e, soprattutto, la parità di trattamento tra i consiglieri di diverso schieramento, gli Statuti hanno introdotto, da un lato, norme a tutela delle minoranze come le disposizioni in favore del singolo consigliere, o che tutelano e valorizzano frazioni di consiglieri, presidenti di gruppo, o minoranze per così dire generiche, ovvero prevedono maggioranze qualificate per talune deliberazioni, e, dall'altro, norme che espressamente attribuiscono diritti o facoltà all'opposizione, alle opposizioni, a minoranze politicamente qualificate³⁰.

A queste ultime occorre ora fare un veloce riferimento per meglio comprendere come, a fronte dell'elezione diretta del Presidente della Regione, gli Statuti e i regolamenti consiliari

²⁶ Questa disposizione traduce il meccanismo definito, autorevolmente, di «reciproco ostaggio» (da G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, 35), del *aut simul stabunt aut simul cadent*.

²⁷ R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, 2004, 48.

²⁸ A. RUGGERI, *Elezioni del presidente e forma di governo regionale*, cit., 11.

²⁹ In questi termini F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 129 ss. Diffusamente A. BURATTI, *Sovranità popolare e rappresentanza regionale. Nota a margine della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 12, 2002.

³⁰ Per un'analisi approfondita di questo complesso sistema di norme si rinvia a P.L. PETRILLO, *Controllare è governare. Suggestioni britanniche sulla forma di opposizione in Italia*, Giappichelli 2011, pp. 111 ss.

sono intervenuti a riconoscere nell'opposizione il contro-potere anche al fine di bilanciare il rapporto tra Consiglio e Giunta ed evitare lo "schiacciamento" del primo da parte del secondo.

Alcuni Statuti regionali dedicano all'opposizione in quanto tale specifici articoli; altri ne definiscono, in modo frammentato, poteri e funzioni³¹.

La Regione Calabria è stata la prima, come si sa, ad approvare il nuovo Statuto, nella seduta del 31 luglio 2003, introducendo una forma di governo del tutto originale («laocoontesca»³²) prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta e, in caso di sfiducia, la sua sostituzione con il vice presidente senza scioglimento del Consiglio. La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 2 del 2004, ha dichiarato in buona parte incostituzionale l'impianto definito dai riformatori calabresi, ed, il 6 luglio 2004, il Consiglio regionale ha approvato, in ottemperanza alla sentenza della Corte, il nuovo Statuto. Secondo l'art. 26, c. 3, del nuovo Statuto, il regolamento consiliare determina l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni «nel rispetto dei diritti delle opposizioni». Il contenuto di tali diritti è solo tratteggiato nello Statuto: si prevede che almeno uno dei due Vice presidenti ed uno dei due segretari-questori dell'Assemblea rivestino tale incarico «in rappresentanza delle opposizioni» (art. 20, c.1), e che la presidenza delle Commissioni d'inchiesta, istituite a maggioranza semplice, sia assegnata ad un consigliere appartenente alle opposizioni (art. 32, c. 2).

Anche lo Statuto della Regione Puglia prevede una riserva di "incarichi". È, infatti, espressamente previsto che «il Presidente [del Consiglio] o un Vice presidente o un segretario sono attribuiti alle opposizioni per l'intera durata della legislatura» (art. 27, c. 1); ed ugualmente è attribuita ad un consigliere di opposizione la presidenza delle Commissioni d'inchiesta o di indagine (istituite con legge a maggioranza semplice) ex art. 31, c. 2³³.

Ugualmente lo Statuto della Regione Lazio, entrato in vigore nel novembre 2004, rinvia al regolamento consiliare il compito di assicurare l'effettivo esercizio dei diritti delle opposizioni (art. 25, c. 2), riservando, espressamente, a "suoi" consiglieri almeno una vice presidenza del Consiglio ed un incarico di segretario dello stesso (art. 20, c. 4), oltre alla presidenza degli organi consiliari di controllo e di vigilanza (art.25, c. 3, lett. f)³⁴.

Ricco di spunti interessanti è lo Statuto della Regione Piemonte, entrato in vigore nel marzo 2005. L'art. 94, rinviando al regolamento consiliare la definizione delle garanzie delle opposizioni, prevede che questo assicuri tempi certi per l'attività di controllo, il coinvolgimento nelle nomine di competenza del Consiglio e nelle delegazioni e nelle occasioni di rappresentanza dello stesso, e un'adeguata informazione (esterna) sulle proprie proposte e la propria attività. L'art. 25, comma 2, garantisce, inoltre, che, nella programmazione dei lavori,

³¹ Sul punto si rinvia a P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005, pp. 829 ss.

³² E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il caso Calabria*, in www.forumcostituzionale.it [12 marzo 2004].

³³ Interessante la legge regionale pugliese n. 4 del 19 marzo 2004, istitutiva della Fondazione del Consiglio regionale della Puglia, che riserva ai «gruppi di minoranza», ex art. 5, la nomina di 3 componenti l'Assemblea della Fondazione (su un totale di 11 componenti di cui 5 indicati dalla maggioranza), scelti tra cittadini pugliesi ex consiglieri regionali.

³⁴ La Regione Lazio è l'unico a riconoscere, a livello statutario, un potere molto forte nelle mani del Presidente di una Commissione: ex art. 32, c. 4, infatti, se richiesti dal (solo) Presidente di Commissione, i componenti della Giunta sono obbligati a partecipare ai lavori della seduta ed a rispondere alle domande loro poste.

siano rispettate le prerogative stabilite dallo «statuto a tutela delle minoranze», ed i successivi articoli 35 e 36, come pure si è accennato, prevedono la composizione paritaria delle Giunte per le elezioni e per il regolamento, in quanto deve essere assicurato «l'equilibrio tra gli appartenenti ai gruppi consiliari di maggioranza e di opposizione». Spetta, poi, ad un consigliere di minoranza la presidenza delle Commissioni d'indagine e di quelle d'inchiesta (istituite a maggioranza semplice, ex art. 31 commi 1 e 3); e la minoranza deve comunque essere rappresentata nell'Ufficio di presidenza (art. 22, c. 2).

Lo Statuto delle Marche attribuisce al regolamento consiliare il compito di disciplinare «le forme di garanzia per le minoranze consiliari ai fini della loro partecipazione all'attività del Consiglio e allo svolgimento delle funzioni di vigilanza e di controllo» (art. 19, c. 2, lett. g). Si dispone, inoltre, che il Consiglio, nel provvedere alle nomine fissate dallo Statuto stesso o dalla legge, tenga conto della «rappresentanza delle minoranze» (art. 21, c. 2, lett. l), spettando, comunque, a queste ultime la presidenza delle Commissioni d'inchiesta, istituite su richiesta di 1/3 dei consiglieri (art. 24, commi 2 e 3)³⁵.

Lo Statuto dell'Emilia-Romagna affida al regolamento consiliare l'obiettivo di «rafforzare e valorizzare sia la funzione legislativa e di controllo, sia i ruoli della maggioranza e delle opposizioni» (art. 31, c. 1). A differenza di altri, lo Statuto in parola prevede espressamente che il regolamento, non solo tuteli i diritti delle opposizioni (*ivi*, lett. f), ma anche «la funzionalità del lavoro assembleare, stabilendo tempi certi per l'assunzione delle decisioni, e assicurando spazi ... per iniziative assembleari sia della maggioranza sia delle opposizioni, anche stabilendo sessioni tematiche» (*ivi*, lett. e). Alle opposizioni spetta presiedere la Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali, a cui è affidata il compito di vigilare sulla gestione del bilancio e del patrimonio, sulla situazione di cassa, sulla contabilità generale e sull'amministrazione del personale (art. 38, c. 2 e c. 9); spetta, poi, all'opposizione, più di fatto che diritto, una delle due vice presidenze del Consiglio, attraverso il meccanismo del voto limitato ad un solo nome (art. 33, c. 5). E ad 1/5 di consiglieri è riconosciuto il diritto a nominare un relatore di minoranza su ogni singola proposta di legge presentata in Assemblea (art. 50, c. 3), oltre a quello, già ricordato, di ricorrere alla Consulta di garanzia statutaria (art. 69, c. 1, lett. d). È, infine, prevista, tra le funzioni dell'Assemblea, quella di deliberare le nomine comunque attribuite alla Regione «qualora prevedano l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle opposizioni» (art. 28, c. 4, lett. m).

Il nuovo Statuto della Regione dell'Umbria, promulgato nell'aprile 2005, dedica un articolo specifico allo «statuto delle opposizioni». L'art. 49, infatti, prevede che il regolamento consiliare disciplini «gli istituti necessari ad assicurare le funzioni di opposizione ed in particolare quelle di proposta, di critica e di controllo». A tal fine, il Regolamento deve riconoscere, a favore dei consiglieri di opposizione: l'attivazione di strumenti che consentano una comunicazione ed una informazione tempestiva e completa; la programmazione dei lavori del Consiglio regionale e delle Commissioni che permetta l'inserimento e la discussione di atti e di proposte di legge presentate dalle opposizioni; l'assegnazione di spazi di tempo adeguati per illustrare e discutere

³⁵ Cfr. L. CALIFANO, G. M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti dell'ordinamento costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino, 2012

progetti di legge presentati dalle opposizioni. L'art. 54 disciplina, poi, l'istituzione di una Commissione d'inchiesta su richiesta motivata (e diretta all'Ufficio di presidenza che delibera, e, non al Consiglio) di 1/3 dei consiglieri. Infine lo Statuto umbro prevede che il Comitato per la legislazione (chiamato ad esprimere pareri non vincolanti sulla qualità dei testi normativi e a formulare proposte per il controllo sull'attuazione delle leggi regionali) sia composto da un numero pari di consiglieri di maggioranza e di opposizione (art. 61, c. 3).

Lo Statuto della Regione Liguria, promulgato nel maggio 2005, dedica l'art. 36 al «ruolo dell'opposizione», definita «componente essenziale della democrazia»³⁶, rinviando, però, al regolamento consiliare (approvato a maggioranza assoluta ex art. 18) la disciplina delle prerogative, e limitandosi a prevedere che, su richiesta del 40% dei consiglieri, è comunque istituita una Commissione d'inchiesta presieduta da uno dei proponenti (art. 26, c. 3).

Dello stesso tenore lo Statuto dell'Abruzzo che, all' art. 17, c. 3, rinvia al regolamento consiliare il compito di disciplinare «le attività del Consiglio nel rispetto dei diritti dell'opposizione». L'art. 21, c. 1, istituendo le Giunte per il Regolamento e per le elezioni, assicura, nella loro composizione, «il rispetto dell'equilibrio tra i componenti appartenenti ai gruppi consiliari della maggioranza e a quelli dell'opposizione», escludendo, perciò, una composizione delle Giunte proporzionale rispetto a quella dell'Aula. Il successivo art. 23, c. 1, riconosce ad 1/4 dei consiglieri il diritto a chiedere ed ottenere l'istituzione di una Commissione d'inchiesta (non più di quattro contemporaneamente), presiedute da un consigliere «indicato» (e, quindi, non necessariamente «appartenente») dai gruppi di opposizione. Ugualmente dispone l'art. 24, c. 1, secondo cui la presidenza della Commissione di vigilanza sulla realizzazione del programma e dell'attività dell'esecutivo, spetta ad un consigliere «designato» dall'opposizione.

Lo Statuto della Regione Campania definisce, all'art. 34, un vero e proprio «statuto dell'opposizione». Al primo comma precisa che «ogni consigliere dichiara la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione»; al secondo riconosce, ai consiglieri di opposizione, il diritto di «ottenere, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale e secondo le modalità stabilite dal regolamento consiliare, l'istituzione di Commissioni di inchiesta»; al terzo e al quarto riserva, agli stessi, il tempo per l'esercizio del sindacato ispettivo e per la discussione di propri argomenti e proposte di legge o regolamentari; al quinto assegna loro le presidenze delle Commissioni di controllo; al sesto assicura la presenza dell'opposizione «nell'ufficio di presidenza di tutte le commissioni»; al settimo, infine, rinvia al regolamento la disciplina del relatore di opposizione.

Più articolata è la disciplina dell'opposizione nello Statuto della Regione Toscana, approvato a larghissima maggioranza il 19 luglio 2004. Lo Statuto toscano è l'unico a distinguere tra

³⁶ Riecheggia, in questa disposizione, il «modello» di opposizione parlamentare definito nelle Costituzioni dei *Länder* tedeschi: così l'art. 55 della Costituzione del Brandeburgo; l'art. 23, lett. a, di quella di Amburgo; l'art. 25 della Costituzione della città-Stato Berlino; l'art. 12 dello Schleswig-Holstein; l'art. 85, lett. b, della Costituzione della Renania-Palatinato; l'art. 16, lett. a, di quella della Baviera; l'art. 59 della Turingia. Cfr. G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, 301 ss., per il quale «non c'è [...] nel sistema tedesco un'alternativa secca tra la posizione di chi vuole rovesciare il governo e la posizione di chi lo vuole sostenere, tra *stürzen* e *stutzen*» (302).

l'opposizione per così dire "ufficiale" e le altre minoranze politiche. Il primo comma dell'art. 10 dispone, infatti, che «il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame delle proposte e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo»; mentre il secondo rinvia al regolamento interno «la istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa» garantendone le funzioni³⁷. Dal combinato disposto dei due commi si può sostenere, quindi, che il nuovo Statuto regionale toscano, in primo luogo, riconosce l'opposizione ufficiale (intesa come "la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa") e, accanto a questa, le altre minoranze (intese come le altre coalizioni di opposizione che, come quella "ufficiale", non hanno approvato il programma di governo regionale presentato in Aula dal Presidente della Giunta, ai sensi dell'art 32, c. 1, dello Statuto); in secondo luogo, istituisce - ed è l'unico Statuto tra quelli entrati in vigore- la figura del portavoce dell'opposizione ufficiale rinviando al regolamento la disciplina (e la garanzia) delle sue funzioni; in terzo luogo, definisce una sorta di "statuto" delle altre minoranze di opposizione prevedendo, al primo comma dell'art. 10, un minimo indefettibile di garanzie in sede di programmazione dei lavori come in sede di controllo.

Proprio la figura del portavoce dell'opposizione merita una qualche attenzione. Secondo, infatti, quanto definito dall'articolo 14bis del regolamento interno del Consiglio, approvato nella seduta del 17 febbraio 2005, il «Portavoce dell'opposizione» è «un consigliere nominato dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa», confermando, in tal modo, la volontà di distinguere tra l'opposizione "ufficiale" e le altre minoranze consiliari. Al Portavoce sono riconosciuti diversi diritti: può richiedere l'istituzione di indagini conoscitive nel limite di due all'anno e l'intervento in Aula del Presidente della Giunta per lo svolgimento di comunicazioni su questioni di rilevante interesse; ha la facoltà di utilizzare tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per intervenire nei dibattiti consiliari su rilevanti argomenti (quali la presentazione del programma di governo, il documento di programmazione economica e finanziaria, il bilancio, gli atti di programmazione generale); ha diritto di replica alle comunicazioni del Presidente della Giunta regionale; ha potere di formulare e discutere in ciascuna seduta consiliare una interrogazione a risposta immediata rivolta al Presidente della giunta regionale su questioni di rilevante interesse generale; gode di risorse economiche proprie e di tutti gli strumenti necessari al pieno esercizio delle sue funzioni.

Alla stessa logica corrispondono le modifiche al Regolamento interno introdotte, all'unanimità, dal Consiglio della Regione Campania il 21 giugno 2005. Prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, infatti, i consiglieri campani hanno ritenuto necessario integrare le norme regolamentari con disposizioni volte, da un lato, a razionalizzare i lavori del

³⁷ Sul punto si vedano le prime note di G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2004, 691 ss. (per l'A. lo Statuto toscano tenta, in maniera discutibile, di far recuperare una nuova centralità al Consiglio, sacrificando, a tal fine, possibili correttivi al rafforzamento del Presidente quali il consiglio delle autonomie locali o il collegio di garanzia statutaria). Cfr. A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, spec. 36 ss. e 165 ss.

Consiglio e la costituzione dei gruppi consiliari (introducendo il contingentamento dei tempi di discussione sul modello definito dal Regolamento della Camera dei Deputati, le interrogazioni a risposta immediata, le interpellanze urgenti, elevando da 2 a 5 consiglieri il numero minimo per costituire un gruppo consiliare), dall'altro, a definire uno status il più possibile coerente dell'opposizione consiliare. Ex art. 14bis del Regolamento, «il candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha riportato la seconda cifra elettorale assume le funzioni di Rappresentante dell'Opposizione» e, nel caso in cui «per qualsiasi causa» cessi dalla carica di consigliere regionale, spetta ai consiglieri di opposizione (individuati in occasione della costituzione dei gruppi) eleggerne il sostituto. Il Rappresentante dell'Opposizione partecipa, con voto consultivo, alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari; esprime parere obbligatorio e vincolante sulla proposta di contingentamento dei tempi di discussione formulata dal Presidente del Consiglio; gode di una riserva di tempo d'intervento in Consiglio comunque non inferiore a quello attribuito ai relatori; è assegnatario di risorse, strutture, personale adeguati allo svolgimento delle sue funzioni.

Cosa emerge, dunque, dall'analisi, seppur sommaria, delle previsioni statutarie e regolamentari relative all'opposizione in Consiglio regionale?

In primo luogo, come si è visto, tutte le Regioni, con diverse sfumature, nel prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta, hanno ritenuto doveroso e necessario istituzionalizzare forme di garanzie specifiche per le minoranze consiliari prevedendo, in taluni casi, un vero e proprio (quantomeno primordiale) statuto dell'opposizione.

In secondo luogo le Regioni hanno ritenuto di dover compiere questa “operazione” usando la principale fonte normativa ovvero lo Statuto, non limitandosi a generiche previsioni ma istituzionalizzando strumenti propri per l'opposizione.

Tuttavia se dal dato normativo si passa al fatto politico, ovvero si esamina la concreta attuazione di tali previsioni, non può non evidenziarsi come scarso sia stato l'utilizzo di queste previsioni a livello regionale. L'esame, infatti, degli ultimi vent'anni, mostra come il giorno successivo all'elezione del presidente della Giunta, il candidato sconfitto o abbia rinunciato al proprio mandato di leader dell'opposizione o sia stato, in qualche modo, sfiduciato dai propri partiti, sicchè le norme che pure prevedevano una specifica funzione oppositoria hanno trovato una scarsa se non nulla attuazione³⁸. D'altronde tali disposizioni ignorano un dato cruciale ovvero il fatto che, nel tempo presente, le assemblee rappresentative (Parlamenti o Consigli che siano) non sono più in grado di contenere la voce della collettività e per poter giungere all'attenzione dell'opinione pubblica servono strumenti innovativi di trasmissione delle informazioni come i social network, i diversi mezzi digitali e finanche l'intelligenza artificiale. Qualsiasi norma statutaria a favore dell'opposizione se ignora la dinamica esterna all'aula rappresentativa rischia di essere inutile e non in grado di assicurare quella necessaria visibilità all'opposizione – che è l'unico modo attraverso cui si rende possibile l'alternanza.

³⁸ Con l'eccezione della Regione Campania dove il candidato presidente sconfitto (sia nel 2015 che nel 2020) è rimasto in Consiglio assumendo il ruolo di portavoce dell'opposizione ed esercitando pienamente le funzioni ad egli riconosciuto da Statuto e regolamento.

3. Dal premierato regionale a quello nazionale: a che punto è la notte?

La disamina compiuta nel precedente capitolo evidenzia come, a fronte dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, gli Statuti e i regolamenti consiliari siano intervenuti per individuare nell'opposizione un vero e proprio contro-potere anche al fine di bilanciare il rapporto tra Consiglio e Giunta ed evitare lo schiacciamento del primo da parte del secondo. D'altronde la stessa legge statale che fissava i principi del sistema elettorale di cui ciascuna Regione doveva dotarsi in caso di previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, espressamente fissava la necessità di assicurare una adeguata rappresentanza delle minoranze ovvero di quelle forze politiche uscite sconfitte alle elezioni politiche.

L'esperienza regionale, ormai ventennale, ha certamente mostrato effetti positivi sul piano sia della governabilità che dalla rappresentatività, aumentando, al contempo, il senso di responsabilità della classe politica regionale quanto meno perché chiamata a rendere conto, direttamente, del proprio operato agli elettori.

Anche in forza di questa esperienza sostanzialmente positiva, il governo Meloni ha presentato, nel corso di questa legislatura, un disegno di legge costituzionale volto ad introdurre 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 Repubblica³⁹.

Nel testo del provvedimento non c'è alcuna traccia del riconoscimento dell'opposizione: a differenza, dunque, di quanto avviene nel contesto regionale e di quanto avviene in tutti gli ordinamenti in cui il Capo del Governo è eletto direttamente o tramite la mediazione del sistema dei partiti, la legge di riforma costituzionale già approvata in prima lettura si limita a rafforzare, in modo significativo, i poteri del Capo del Governo prevedendo una innovativa fonte di doppia legittimazione popolare e parlamentare (quest'ultima subalterna alla prima, proprio come avviene nei Consigli regionali) senza, al contempo, istituzionalizzare alcuna forma di garanzia politica e di contro-potere.

Anzi, peggio: nel disporre, all'articolo 5 che modifica l'articolo 92 della Costituzione, che la legge che disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio deve assegnare un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche, si dimentica completamente la necessità, pure affermata dalla Corte costituzionale, di assicurare una adeguata rappresentanza dell'opposizione. Confrontando tale dispositivo con quanto previsto dalla legge n. 165 del 2004 che fissa i principi fondamentali per le leggi elettorali regionali, la differenza salta all'occhio: nel caso del testo governativo ora all'esame delle Camere, volutamente è escluso ogni riferimento alle minoranze così da non introdurre alcun appiglio

³⁹ Ci si riferisce all'a.S. n. 935 e a.S. n. 1921 d'iniziativa del Pres. Consiglio Giorgia Meloni e del Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 14 novembre 2023 ed approvato dal Senato, in prima lettura, prima deliberazione, il 18 giugno 2024, ora all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera.

costituzionale al riconoscimento dell'opposizione come forza politica alternativa al Presidente eletto.

Il diritto comparato evidenzia come le forme di governo a prevalenza del capo del governo, combinate con sistemi elettorali maggioritari, assicurano la governabilità del sistema in un quadro di rispetto dei principi democratici a condizione che sia istituzionalizzata e garantita l'opposizione in Parlamento. L'assenza, infatti, di questo elemento produce, quanto meno, tre effetti immediati: trasforma il capo del governo in un leader assoluto senza un contro-potere adeguato, impedisce la formazione di una alternativa di governo che sia in grado di competere alle successive elezioni con un certo grado di credibilità, spinge al di fuori del Parlamento le istanze critiche favorendo il conflitto sociale e l'instabilità⁴⁰.

In altre parole, il diritto comparato mostra come non possa esistere il premierato senza l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare⁴¹. Certamente si è consapevoli che il modellino britannico è irriproducibile, tal quale, in altri ordinamenti poiché "il sistema britannico si fonda, prima ancora che sul meccanismo elettivo maggioritario *first past the post* oppure sulle *conventions*, su una certa cultura politica e della politica, che è espressiva del dna del cittadino britannico. Quindi, semmai si volesse riproporre altrove il sistema istituzionale britannico così come è, bisognerebbe prima di tutto trasferire in quell'altrove i cittadini britannici perché è attraverso essi – ovvero in base ai loro comportamenti, le loro abitudini, le loro tradizioni – che si forma il sistema istituzionale e che dà vita a quel certo tipo di sistema di governo che è il premierato britannico"⁴². A maggior ragione, quindi qualora si voglia replicare in Italia un similare meccanismo di legittimazione del Capo del Governo, peraltro senza la mediazione del partito come avviene in Gran Bretagna, si dovrà necessariamente riprodurre anche l'altra faccia della medaglia, ovvero il Capo dell'Opposizione con ciò che ne consegue. In Gran Bretagna, come è stato osservato, «l'accentramento di una grande somma di poteri nella maggioranza risultante dalle elezioni [...] non compromette l'equilibrato svolgimento della vita politica, anche se fanno difetto i freni che altrove sono affidati ai controlli di carattere giurisdizionale dell'attività dei pubblici poteri. [...] Tale equilibrio riposa in sostanza sulla funzionalità del congegno bipartitico in cui l'opposizione assume una posizione istituzionale che, con l'alternativa al potere dell'uno o dell'altro partito, garantisce la costante aderenza dell'azione di governo alle esigenze di volta in volta emergenti nel corpo elettorale»⁴³.

Il premierato, dunque, passa necessariamente dall'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare che, come si è già detto, esprime quella "attività diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa

⁴⁰ P.L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, 67 ss.

⁴¹ Come ha evidenziato M. CAVINO, *La necessità di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, ricordando il caso francese, ogni sviluppo della forma di governo rivolto a rafforzare il ruolo dell'esecutivo verso il Parlamento, impone di definire formalmente uno statuto costituzionale dell'opposizione (5).

⁴² T. E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Torino 2018, 48. La questione è ripresa ed esaminata in P.L. PETRILLO, *Controllare è governare. Suggestioni costituzionali britanniche sulle «forme di opposizione» in Italia*, cit., 88 ss.

⁴³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 190.

(opposizione-organizzazione)⁴⁴. Questa istituzionalizzazione non può essere affidata ai soli regolamenti parlamentari (come si è cercato di fare a partire dalle riforme del 1997) ma deve necessariamente trovare in Costituzione un proprio fondamento e, al tempo stesso, la propria garanzia laddove si preveda, nella medesima Carta fondamentale, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e, a maggior ragione, qualora si prevedano meccanismi premiali a favore dei partiti politici collegati al Presidente eletto⁴⁵.

L'esperienza regionale, da questo punto di vista, conferma tale esigenza ma mostra, al tempo stesso, una evidente inadeguatezza della classe politica a comprendere la dinamica competitiva e a "strutturare" pienamente gli strumenti – ancorchè primordiali – previsti a garanzia della funzione oppositoria negli Statuti e nei regolamenti consiliari.

La dicotomia maggioranza-opposizione, infatti, necessita di una cultura politica dell'alternanza che spinge il candidato presidente sconfitto alle elezioni a divenire, nell'Assemblea rappresentativa, la voce principale di un diverso modo di governare e non il perdente da rimuovere dal suo incarico in attesa di nuove elezioni. Questa incapacità della politica ad organizzarsi in tal guisa non deve, tuttavia, spingere il legislatore riformatore ad ignorare l'esigenza di istituzionalizzare la funzione oppositoria specialmente perché, in democrazia un capo del governo eletto dal popolo è forte e autonomo solo se ha dinanzi un avversario politico che, riconosciuto anche giuridicamente come possibile alternativa, lo controlla e lo stimola costantemente.

⁴⁴ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 532. Ugualmente A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, cit., 212 ss.

⁴⁵ Da questo punto di vista desta perplessità il disegno di legge costituzionale presentato dal governo Meloni nel 2023 e volto a prevedere l'elezione diretta del presidente del Consiglio senza nulla disporre in merito all'opposizione parlamentare come evidenziato, tra gli altri, da G. CERRINA FERONI, *Audizione informale sul ddl 935-830 Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del consiglio*, Commissione Affari costituzionali, 7 dicembre 2023, pp. 8-9 del dattiloscritto, ove sottolinea che è necessario, se si prevede l'elezione diretta del capo del governo, introdurre "meccanismi di garanzia, primo tra tutti quelli a tutela dell'opposizione". Ugualmente E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, cit., 8.