

## **Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi Statuti regionali**

Davide Paris\*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Opposizione *in* Consiglio o opposizione *del* Consiglio? - 3. Come individuare la maggioranza - 4. L'opposizione quale soggetto istituzionale - 5. Il "Capo dell'opposizione" - 6. La disciplina dei gruppi consiliari - 7. Prime conclusioni

### **1. Premessa**

A sei anni dall'avvio della nuova stagione statutaria introdotta dalla legge cost. n. 1 del '99, tutte le Regioni che hanno sinora portato a compimento la revisione del proprio Statuto<sup>1</sup> si sono orientate nel senso della conferma del modello di forma di governo proposto in via preferenziale dalla Costituzione. Non avvalendosi della clausola dell'art. 122, u. c., Cost., che consente di rifiutare l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e l'assetto dei poteri che ne deriva, i riformatori regionali hanno pertanto accettato tutti gli elementi fondamentali che caratterizzano la nuova forma di governo regionale: elezione diretta del Presidente, nomina e revoca dei componenti la Giunta da

---

\* Cultore della materia nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Genova.

<sup>1</sup> Al 31 gennaio 2006 hanno concluso il procedimento di revisione statutaria le seguenti nove regioni: Calabria (legge reg. 19 ottobre 2004, n. 25), Emilia-Romagna (legge reg. 31 marzo 2005, n. 13), Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1), Liguria (legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1), Marche (legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1), Piemonte (legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1), Puglia (legge reg. 12 maggio 2004, n. 7), Toscana (Statuto pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, dell'11 febbraio 2005, n. 12), Umbria (legge reg. 16 aprile 2005, n. 21). Particolarmente incerta si presenta la situazione in Abruzzo: la Regione aveva terminato il procedimento di riforma del proprio Statuto, approvandolo in seconda deliberazione il 21 settembre 2004. A seguito dell'impugnazione governativa però il Consiglio ha preferito, anziché attendere il giudizio della Corte, approvare, il 9 novembre 2004, un nuovo Statuto, che differisce dal precedente limitatamente alle parti soggette ad impugnazione; questo secondo testo però non essendo stato approvato in seconda lettura prima del termine della legislatura, deve considerarsi decaduto. Frattanto è intervenuto il giudizio della Corte costituzionale relativo al primo testo approvato: si tratta della sentenza n. 12 del 2006, con cui la Corte ha accolto alcuni dei rilievi di incostituzionalità. Al momento non è dato sapere se il Consiglio regionale, che nel frattempo ha istituito, nella seduta del 21 giugno 2005, la nuova "Commissione speciale per lo Statuto, il Regolamento, e la Legge elettorale", vorrà riprendere in mano il testo giudicato dalla Corte (con una semplice presa d'atto? Rinnovando la procedura *ex art.* 123 Cost., come sostiene il Consiglio di Stato, il Governo e buona parte della dottrina?), oppure prescindere e approvare in prima lettura un ulteriore (terzo?) testo. In considerazione dell'incertezza della situazione lo Statuto della Regione Abruzzo non viene comunque preso in considerazione nel presente contributo.

parte di quest'ultimo, principio del *simul stabunt, simul cadent* a presiedere le relazioni fra Presidente e Consiglio.

Se dunque la forma di governo, almeno nelle sue linee fondamentali, risulta già delineata dalla disciplina costituzionale, ai nuovi Statuti spetta piuttosto il compito di integrarla nelle parti non definite direttamente dalla Costituzione. Uno degli ambiti dove l'intervento integrativo statutario si presenta particolarmente necessario è quello relativo al c.d. "statuto dell'opposizione", vale a dire quell'insieme di diritti, garanzie e prerogative riconosciute alle forze minoritarie dell'assemblea. Se infatti la riforma costituzionale sembra aver concentrato la propria attenzione sul profilo della stabilità dell'esecutivo e della governabilità, la definizione dei contrappesi necessari a garantire il controllo sugli organi di governo e la possibilità dell'alternanza – il che significa, in ultima analisi, garantire la democraticità dell'ordinamento - sono invece lasciate alla disciplina statutaria, che non incontra, in questo campo, significativi vincoli di tipo costituzionale<sup>2</sup>.

La previsione di una serie di prerogative e garanzie per l'opposizione presuppone però la previa individuazione del soggetto titolare di questi diritti; in altre parole presuppone risolto il problema dell'individuazione e del riconoscimento dell'opposizione come soggetto istituzionale. A livello parlamentare è nota la difficoltà delle forze politiche minoritarie ad organizzarsi in un soggetto di opposizione unitario e coeso, capace di controbilanciare il potere della maggioranza governativa; la medesima difficoltà si registra anche a livello regionale, sia pur in un contesto istituzionale e politico parzialmente differente. Pertanto, l'analisi delle scelte statutarie in materia di opposizione può offrire spunti di riflessione significativi anche al di là dei confini del diritto regionale, così come può essere un buon indicatore per saggiare l'eventuale maturazione, nella cultura giuridico - costituzionale del nostro Paese, di una specifica sensibilità in proposito.

## **2. Opposizione *del* Consiglio o opposizione *in* Consiglio?**

Un primo nodo da sciogliere consiste nello stabilire se la funzione di opposizione, e quindi il ruolo di contrappeso istituzionale al Presidente e alla sua Giunta, sia da riconoscere in capo al Consiglio regionale unitariamente considerato, oppure ad una frazione soltanto dell'assemblea rappresentativa. La forma di governo proposta in via preferenziale dalla Costituzione è aperta ad

---

<sup>2</sup> Cfr. G. G. Carboni, *Il riconoscimento dell'opposizione: riformatori costituzionali e riformatori statutari a confronto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2.3.2004.

entrambi i modelli, tanto ad un'opposizione istituzionale del Consiglio, quanto ad un'opposizione delle forze minoritarie dell'assemblea. La concreta evoluzione del sistema verso uno dei due modelli indicati dipende essenzialmente da tre opzioni fondamentali; esse sono:

- la garanzia della maggioranza in Consiglio per il Presidente;
- la compatibilità degli *status* di consigliere e di membro della Giunta;
- la previsione e i limiti della figura dell'assessore esterno.

Se *a)* è garantita la maggioranza in Consiglio al Presidente, *b)* quest'ultimo è autorizzato a scegliersi la Giunta all'interno del Consiglio senza che gli assessori decadano dal ruolo di consiglieri e *c)* è fissato ad un numero molto limitato il tetto massimo degli assessori esterni, allora il raccordo fra esecutivo e maggioranza consiliare sarà molto stretto, se non si configurerà addirittura nei termini dell'immedesimazione. In questo caso, di fronte al blocco Presidente - Giunta - Maggioranza consiliare, saranno le forze minoritarie del Consiglio ad avere il compito di controllare l'attività della maggioranza, di criticarla e di proporre un'alternativa politica.

Viceversa, se *a)* al Presidente non viene garantita la maggioranza all'interno del Consiglio, *b)* la carica di assessore è incompatibile con quella di consigliere e *c)* non c'è limite alla possibilità di scegliere assessori esterni, allora fra Presidente e Giunta da una parte e Consiglio dall'altra si creerà una certa separazione ed il loro rapporto più che delinarsi nei termini della collaborazione tenderà ad essere piuttosto improntato alla negoziazione permanente fra soggetti differenti<sup>3</sup>. In questo secondo caso il ruolo di opposizione più che ai gruppi di minoranza del Consiglio spetterà al Consiglio in quanto tale, che si verrebbe a configurare come organo capace di volta in volta di concedere o negare il consenso di cui l'esecutivo abbisogna.

In altre parole, se il modello indicato dalla legge cost. n. 1 del 1999 evolverà nella direzione neo-parlamentare<sup>4</sup> la funzione di opposizione apparterrà prevalentemente ai gruppi minoritari del Consiglio; viceversa, qualora il sistema dovesse evolvere verso un modello di tipo neo-

---

<sup>3</sup> Varrebbe in questo caso quanto scriveva nel 1969 A. Manzella, *Maggioranza e opposizione in parlamento*, in "Studi parlamentari e di Politica costituzionale", 1969, II, 4, p. 57, in riferimento all'ordinamento costituzionale italiano: "Fra un deputato di maggioranza ed uno di opposizione esiste una diversità di condizione e di atteggiamento di gran lunga inferiore a quella che si stabilisce fra due deputati di maggioranza dal momento in cui uno dei due va al governo". In altre parole la separazione fra assemblea ed esecutivo prevale su quella fra maggioranza ed opposizione all'interno dell'assemblea.

<sup>4</sup> E' nota la difficoltà all'interno della dottrina nell'inquadrare la forma di governo regionale suggerita dalla Costituzione nel contesto della teoria delle forme di governo: v. per tutti M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 374 ss., il quale individua nel modello in esame una forma di governo originale, denominata "governo di legislatura con elezione diretta del leader dell'esecutivo", che può evolvere secondo due diverse direttrici, quella neo-parlamentare, caratterizzata dal *continuum* fra Presidente e maggioranza consiliare, oppure quella neo-presidenziale, dove maggiore è la separazione fra i due organi.

presidenziale, con accentuata separazione fra Giunta e Consiglio, la funzione di opposizione spetterà principalmente a questo ultimo organo unitariamente considerato.

E' da segnalare che delle tre variabili indicate, le prime due, che sono senza dubbio quelle maggiormente in grado di segnare lo sviluppo della forma di governo regionale, non sono di competenza statutaria, bensì debbono essere definite dalla legislazione elettorale regionale. Questa forte competenza delle leggi elettorali ingenera due ordini di considerazioni.

In primo luogo sembra corretto asserire che, una volta scelta l'elezione diretta del Presidente, l'autonomia regionale in materia di forma di governo si esercita più per mezzo della legislazione elettorale che non attraverso gli Statuti. In altre parole, la competenza statutaria in questo campo sembra sostanzialmente esaurirsi nella scelta dell'elezione diretta del Presidente, laddove invece alle leggi elettorali rimangono interessanti margini di manovra, primo fra tutti quello relativo alla presenza o meno in Consiglio di una maggioranza a sostegno del Presidente, vero elemento chiave del funzionamento della forma di governo regionale<sup>5</sup>.

In secondo luogo appare legittima qualche perplessità rispetto alla coerenza del procedimento per cui si è arrivati a definire la forma di governo prima di scegliere il sistema elettorale; quello che è probabile peraltro è che, dopo aver recepito la forma di governo suggerita dalla Costituzione, le Regioni si orientino nel senso di una ricezione anche delle linee fondamentali della normativa elettorale transitoria.

Così infatti è avvenuto con le prime leggi elettorali approvate<sup>6</sup>, che tutte confermano l'omogeneità politica fra Presidente e Consiglio garantendo la "soglia minima di governabilità" del 55% dei seggi del Consiglio a favore del Presidente<sup>7</sup>, prevista dalla l. 43 del 1995. Non si tratta peraltro di una scelta obbligata; la legge n. 165 del 2004<sup>8</sup>, infatti, riconosce alle Regioni un'ampia discrezionalità in materia, richiedendo soltanto l'individuazione di "un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza

---

<sup>5</sup> Così C. Fusaro, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 87.

<sup>6</sup> Si tratta delle leggi elettorali di Abruzzo (legge n. 42 del 2004, quasi totalmente abrogata dalla successiva legge n. 9 del 2005, varata a seguito dell'impugnazione governativa della precedente, e legge n. 51 del 2004), Calabria (legge n. 1 del 2005), Lazio (legge n. 2 del 2005), Marche (legge n. 27 del 2004 e legge n. 5 del 2005), Puglia (legge n. 2 del 2004) e Toscana (leggi n. 25 del 2004, n. 70 del 2004 e n. 74 del 2004). Per un'esauriente ricostruzione generale si rinvia a C. Fusaro, M. Rubechi, *Le regole per la formazione della rappresentanza regionale: nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in corso di pubbl. in *Le istituzioni del federalismo*, 2005.

<sup>7</sup> Cfr. F. Drago, *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24.3.2005.

<sup>8</sup> Si tratta della legge che stabilisce, ai sensi dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Per un commento completo di tale legge si veda B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005.

delle minoranze” (art. 4, comma 1, lett. a). Il contenuto prescrittivo di questa formula sembra piuttosto limitato<sup>9</sup>, risolvendosi nella necessità di bilanciare i due principi della stabilità governativa e della rappresentatività, senza che uno dei due possa essere interamente sacrificato all’altro<sup>10</sup>. Si noti però come la previsione in esame sia riferita esclusivamente all’elezione dell’assemblea rappresentativa, senza prendere in considerazione il suo coordinamento con quella del Presidente; ugualmente, la successiva lettera b) del medesimo articolo non prescrive altro vincolo che quello della “contestualità” delle due elezioni, il che non implica necessariamente la conformità politica fra i due organi<sup>11</sup>. In altre parole, il sistema elettorale deve agevolare la formazione di una stabile maggioranza all’interno del Consiglio, non necessariamente di una maggioranza favorevole al Presidente: la strada di una possibile evoluzione in senso neo-presidenziale della forma di governo *standard* rimane quindi aperta, anche se le Regioni non sembrano al momento intenzionate a percorrerla.

La stessa legge, all’art. 3, c. 1, lett. c), affida alla legislazione elettorale regionale il compito di disciplinare l’eventuale incompatibilità fra le cariche di consigliere e assessore. Già prima che venisse promulgata la legge statale di principio, del resto, la Corte costituzionale era intervenuta a sanzionare il tentativo di alcune Regioni di inserire nello Statuto norme in materia<sup>12</sup>. Sul punto

---

<sup>9</sup> Cfr. S. Gambino, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15.07.2004, p. 6, secondo cui “in via di principio, si può affermare che tutti i sistemi elettorali noti in dottrina e nella prassi parlamentare comparata (...) rispondono ai requisiti richiesti dal legislatore statale di principio”.

<sup>10</sup> Così A. Sterpa, *La legge quadro statale nelle materie di cui all’art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 01.07.2004, pp. 11-12. Quanto alla necessità di “assicurare la rappresentanza delle minoranze” non pare che da una simile formula si possano trarre indicazioni significative relative al tema dell’opposizione: la norma sembra soltanto inibire l’adozione di sistemi elettorali che comprimano eccessivamente la rappresentanza delle minoranze a favore della governabilità del sistema, e, *a fortiori*, che portino alla formazione di un Consiglio “monocolore” (il che potrebbe avvenire, ad esempio, qualora si adottasse un sistema di tipo maggioritario puro nelle Regioni politicamente più omogenee). Sarà poi compito degli Statuti e dei regolamenti interni dei Consigli intervenire su questa quota riservata alle minoranze, eventualmente distinguendo fra opposizione e semplici minoranze; una simile distinzione sembra invece estranea alla formula in esame. In senso parzialmente contrario v. F. Clementi, *Commento alla lettera a), comma 1, dell’art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro*, cit., pp. 128 ss. e spec. p. 133.

<sup>11</sup> Sul significato della “contestualità” vedi F. Drago, *Commento alla lettera b), comma 1, dell’art. 4. Il principio della contestualità e i termini per l’elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro*, cit., pp. 142 ss.

<sup>12</sup> Cfr. sent. n. 378 del 2004, relativa allo Statuto dell’Umbria, dove, al punto 8 del considerato in diritto, la Corte ha affermato: “L’art. 122 Cost. riserva espressamente alla legge regionale, «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», la determinazione delle norme relative al «sistema di elezione» e ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali» (...). E’ vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, ma (...) occorre rilevare che il riconoscimento nell’articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell’articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l’articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all’autonomia statutaria.” Una formula analoga si ritrova nella sentenza n. 379 del 2004, relativa allo Statuto dell’Emilia-Romagna. E’ da segnalare peraltro che lo Statuto della Toscana introduce all’art. 35, c. 3, un’ipotesi di incompatibilità non molto dissimile da quelle previste

l'orientamento sembra ancora incerto: a favore della compatibilità si sono espresse la Regione Abruzzo<sup>13</sup> e quelle leggi elettorali che non hanno affrontato il tema, lasciando così in vigore le previsioni della legge n. 154 del 1981, che permette il cumulo<sup>14</sup>. Viceversa, i due *status* risultano incompatibili ai sensi dell'art. 35, comma 3, dello Statuto toscano<sup>15</sup>, mentre, per quanto riguarda Umbria ed Emilia-Romagna, bisognerà attendere le nuove leggi elettorali per vedere se queste Regioni vorranno riproporre il regime di incompatibilità inizialmente previsto dallo Statuto e censurato dalla Corte per vizio di competenza<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda la questione degli assessori esterni, figura che fa la sua prima apparizione a livello regionale in virtù della legge cost. n. 1 del 1999 che ha soppresso l'obbligo di eleggere i membri della Giunta fra i componenti del Consiglio, sembra affermarsi fra le Regioni un orientamento nel senso di non porre limiti all'utilizzazione di questa figura; nel solo Statuto della Calabria si rinviene un limite massimo di non più di due assessori esterni (art. 35, c. 2).

Delle tre variabili indicate, la conferma dell'omogeneità politica fra l'assemblea elettiva e il vertice dell'esecutivo (che determina l'emergere del *continuum* fra Presidente e maggioranza consiliare) assume un peso preponderante nello spingere la forma di governo verso il modello neoparlamentare e la funzione oppositoria nella direzione delle minoranze consiliari. Dei due modelli possibili di opposizione all'interno della forma di governo delineata dalla Costituzione sembra pertanto essere quello delle forze minoritarie a prevalere: ciò non significa però che venga automaticamente a sparire lo spazio per la funzione oppositoria del Consiglio in quanto tale. Questo non soltanto perché le scelte statutarie non sempre sono coerenti con il disegno neoparlamentare prescelto<sup>17</sup>, ma anche e soprattutto perché i due modelli non si pongono in alternativa stretta fra loro, bensì possono convivere senza troppe frizioni, prevalendo, di volta in volta, una dinamica di opposizione o l'altra. Infatti, la presenza in Consiglio di un'opposizione visibile, coesa e alternativa non esclude la funzione di opposizione istituzionale del Consiglio stesso, né il ruolo di contrappeso

---

dagli Statuti di Umbria ed Emilia-Romagna e poi censurate dalla Corte; con la sola differenza che lo Statuto toscano non è stato impugnato su questo punto ed è quindi regolarmente entrato in vigore. Tutto ciò non fa che confermare l'impressione del carattere casuale e scarsamente imparziale delle impugnative governative; sul punto si veda F. Drago, *Le impugnative del governo sugli Statuti regionali: un primo bilancio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8.09.2005, in particolare pp. 3 ss.

<sup>13</sup> Cfr. art. 3, legge regionale n. 51 del 2004.

<sup>14</sup> Così le leggi elettorali di Calabria, Lazio, Marche e Puglia.

<sup>15</sup> Cfr. nota 12.

<sup>16</sup> Cfr. nota 12.

<sup>17</sup> Si pensi, ad esempio, alle incertezze nel riconoscere la potestà regolamentare in capo alla Giunta, cfr. S. Bartole, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, testo dell'intervento al Convegno "I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria" organizzato dall'ISSIRFA a Roma, il 4 luglio 2005, disponibile al sito [www.issirfa.cnr.it/articoli](http://www.issirfa.cnr.it/articoli).

costituzionale dell'assemblea al potere presidenziale offusca necessariamente la distinzione fra maggioranza e opposizione<sup>18</sup>.

### 3. Come individuare la maggioranza

L'individuazione dell'opposizione assembleare presenta a livello regionale un aspetto problematico ulteriore rispetto a quanto avviene in Parlamento, vale a dire quello dei criteri in base ai quali stabilire chi all'interno del Consiglio è a sostegno dell'esecutivo e chi no. Una simile distinzione precede logicamente l'individuazione dell'opposizione; infatti è soltanto una volta definiti i confini della maggioranza che è possibile individuare, fra i consiglieri che alla maggioranza non appartengono, una o più formazioni politiche cui riconoscere lo *status* di opposizione<sup>19</sup>.

Negli ordinamenti parlamentari caratterizzati dal legame fiduciario che intercorre fra l'assemblea legislativa e l'esecutivo, esiste un atto formale, il conferimento della fiducia appunto, che permette, all'inizio della legislatura, di tracciare una precisa linea di demarcazione fra chi all'interno dell'assemblea appoggia l'esecutivo e chi no<sup>20</sup>. Lo stesso non vale invece per l'ordinamento regionale, dove la previsione di una votazione di fiducia ad inizio mandato è assolutamente da escludere: la Corte costituzionale ha chiarito inequivocabilmente il punto nella sent. n. 379 del 2004, al punto nove del considerato in diritto, affermando che, "nel caso che venga scelto (...) il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio"<sup>21</sup>. E' ben vero che nel corso della legislatura la votazione di una mozione di sfiducia è non solo sempre possibile, ma anche costituzionalmente tutelata (art. 126, comma 2, Cost.);

---

<sup>18</sup> Interessanti spunti in questo senso, riferiti però alla funzione di controllo, si trovano in S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, n. 4, p. 985.

<sup>19</sup> Si ricordi l'esatta osservazione di A. Manzella, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Roma, 1990, p. 3, per cui "mentre la minoranza può non essere opposizione, l'opposizione è sempre una minoranza qualificata dalla generalità della sua proposta alternativa".

<sup>20</sup> Cfr. A. Manzella, *op. ult. cit.*, p. 1, secondo cui è in relazione alla votazione della fiducia che "si forma, concettualmente e nella pratica, l'opposizione parlamentare: come la minoranza che si è opposta all'investitura di un determinato governo, all'approvazione, cioè, della scelta degli uomini e della politica generale governativa". Dello stesso autore si veda in materia anche *Maggioranza e opposizione*, cit., pp. 43 ss.

<sup>21</sup> Cfr. anche la sent. n. 372 del 2005, al punto 3 del considerato in diritto, dove analogo è il tenore della norma impugnata e medesima la soluzione.

l'operare del principio *simul stabunt, simul cadent* rende però tale eventualità assolutamente improbabile<sup>22</sup>, e comunque sicuramente inadatta ai fini dell'individuazione della maggioranza.

Per tracciare il confine tra i due schieramenti in un ordinamento dove risulta inutilizzabile l'istituto che generalmente serve a questo scopo, soccorrono altri elementi, alcuni di natura schiettamente politica, altri di natura giuridica.

In prima battuta rileva l'operare di un criterio meramente politico, che ha come base la presunzione di continuità nelle aule del Consiglio degli schieramenti elettorali: i consiglieri eletti in liste collegate al Presidente costituirebbero la maggioranza, gli altri l'opposizione (in senso ampio). Una simile presunzione iniziale deve essere poi confermata da altri indicatori di natura schiettamente politica, quali la qualificazione e l'autoqualificazione politica dei gruppi e dei consiglieri, e la valutazione del comportamento effettivo tenuto in Consiglio a sostegno o meno del Presidente, *in primis* nelle operazioni di voto.

In maniera complementare gli Statuti possono adottare un criterio giuridico di separazione fra maggioranza ed opposizione, prevedendo degli atti formali da cui emerga questa distinzione, senza però ricollegarvi le conseguenze giuridiche legate all'approvazione della sfiducia.

E' questa la soluzione prevista dagli Statuti di Emilia-Romagna e Toscana. Il primo, all'art. 28, c. 2, dispone che "l'Assemblea, nei tempi definiti dal Regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione riferito all'intera legislatura e a tutti i settori d'intervento regionale. Annualmente ne verifica e valuta l'attuazione e ne approva le modifiche". Il secondo, all'art. 32, recita: "1) Il presidente della giunta, nella prima seduta del consiglio, illustra il programma di governo e presenta il vicepresidente e gli altri componenti della giunta. 2) Il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione. 3) Il presidente nomina il vicepresidente e gli altri componenti della giunta dopo l'approvazione del programma di governo o comunque decorso il termine del comma 2". Queste due soluzioni si collocano a metà strada fra le previsioni degli Statuti di Marche, Piemonte ed Umbria da una parte, che prevedono la presentazione in Consiglio del programma di governo da parte del Presidente senza però che il Consiglio si esprima con una votazione<sup>23</sup>, e la prima versione degli Statuti di

---

<sup>22</sup> E' azzeccata al proposito l'immagine di R. Tarchi, *Il sistema regionale delle fonti*, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana. Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001*, a cura di E. Libone, Torino, Giappichelli, 2002, p. 135, che vede nella sfiducia "una «bomba atomica», la cui esistenza non può essere ignorata, ma il cui utilizzo, per lo spirito suicida che presuppone, [risulta] difficilmente praticabile, se non in casi di assoluta eccezionalità".

<sup>23</sup> Cfr. art. 7, comma 2, St. Marche; art. 50, comma 4, St. Piemonte e art. 63, comma 2, St. Umbria.



Abruzzo<sup>24</sup> e Liguria<sup>25</sup> dall'altra, dove si ricollegavano alla mancata approvazione del programma di governo, rispettivamente a maggioranza semplice e a maggioranza assoluta, i medesimi effetti di una mozione di sfiducia. In questo modo è stato possibile istituire un meccanismo chiaro di individuazione della maggioranza di sostegno al Presidente in Consiglio (cosa che non avviene in Umbria, Marche e Piemonte, stante la mancanza di una votazione formale) e contemporaneamente di evitare la sanzione della Corte costituzionale, che ha colpito lo Statuto abruzzese<sup>26</sup> e che ugualmente sarebbe toccata in sorte allo Statuto della Liguria, se in questa Regione non si fosse provveduto a rivedere la disciplina statutaria prima del giudizio della Corte. Ciò è stato possibile sulla base del fatto che, secondo gli Statuti di Emilia-Romagna e Toscana, "la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima"<sup>27</sup>.

In questo contesto deve essere menzionata anche la soluzione prevista dall'art. 34, comma 1 dello Statuto della Campania, approvato in prima lettura il 18 settembre 2004<sup>28</sup>, a norma del quale "ogni consigliere regionale dichiara la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione". All'interno di una forma di governo che, come già sottolineato, non tollera la votazione iniziale della fiducia e prevede come fatto soltanto eventuale la sua posizione nel corso della legislatura, lo Statuto della Campania ha scelto di far emergere il rapporto fra sostenitori e oppositori del governo secondo un criterio giuridico, senza però riproporre una versione "debole" o ("politica") della fiducia, bensì attraverso un atto formale completamente diverso, quale è appunto la dichiarazione di appartenenza.

La portata di questa disposizione peraltro non va sopravvalutata. Se è un dato positivo la chiarezza con cui si traccia il confine tra chi in Consiglio appoggia l'esecutivo e chi no<sup>29</sup>, è altrettanto evidente che l'opposizione così definita non costituisce affatto un soggetto unitario e politicamente omogeneo: l'unico elemento che accomuna questa opposizione è il dato meramente

<sup>24</sup> Cfr. art. 46, comma 2 dello Statuto abruzzese, approvato in seconda lettura il 21 settembre 2004.

<sup>25</sup> Cfr. art. 39, comma 3 della prima versione dello Statuto ligure, approvata in seconda lettura il 28 settembre 2004.

<sup>26</sup> Cfr. sent. n. 12 del 2006, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>27</sup> Corte cost., sent. 372 del 2004 relativa allo Statuto toscano, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>28</sup> Tale progetto non è poi stato approvato in seconda lettura entro il termine della legislatura e deve pertanto considerarsi decaduto. La norma in esame però è stata ripresa dal regolamento interno del Consiglio, riformato nella seduta del 21 giugno 2005: il nuovo art. 14 prevede infatti, al comma 3, che entro la data stabilita per la prima seduta ciascun consigliere debba dichiarare non solo il gruppo al quale ha aderito, ma anche l'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione.

<sup>29</sup> Si noti che, a differenza della votazione di fiducia, in questo caso non è contemplata la possibilità dell'astensione.

negativo del non sostegno al Presidente, il che naturalmente non comporta che vi sia poi anche un'unità di indirizzo politico comune a tutta l'opposizione<sup>30</sup>.

#### **4. L'opposizione quale soggetto istituzionale**

Una volta delimitati i confini della maggioranza consiliare, individuare all'interno dell'insieme dei consiglieri non collegati al Presidente uno o più soggetti cui attribuire il ruolo di opposizione è operazione tutt'altro che agevole. La concezione dell'opposizione quale preciso soggetto istituzionale irrinunciabile ai fini del corretto funzionamento dell'ordinamento democratico, nasce e si sviluppa infatti all'interno di un preciso sistema politico, quello anglosassone, caratterizzato da un consolidato assetto bipartitico; non è facile quindi trasporre la stessa nozione nel contesto italiano segnato, a livello regionale non meno che a livello statale, da un'elevata frammentazione partitica. Ciò rende infatti problematica la definizione dell'opposizione sotto due aspetti principalmente.

In primo luogo nel suo rapporto con le altre formazioni minoritarie all'interno dell'assemblea rappresentativa, data la difficoltà di individuare un criterio certo in grado di distinguere l'opposizione dalle semplici minoranze (rapporto opposizione – minoranze); in secondo luogo si pone il problema di stabilire se all'interno di un'assemblea si possa configurare una sola opposizione o se sia invece possibile attribuire questa qualifica ad una pluralità di soggetti (rapporto opposizione – opposizioni)<sup>31</sup>.

Da questo punto di vista il criterio migliore per analizzare le scelte effettuate dai riformatori regionali, al di là della scarsa chiarezza terminologica, sembra essere quello di domandarsi se nei nuovi Statuti si rinvenga una differenziazione fra la tutela prevista per tutte le minoranze e la valorizzazione specifica di una o più di esse (l'opposizione o le opposizioni appunto). In altre parole si tratta di vedere se e fino a che punto gli Statuti abbiano percepito la distanza che corre tra la tutela

---

<sup>30</sup> Lo stesso testo sembra del resto essere consapevole della non necessaria omogeneità politica dell'opposizione così definita, quando declina al plurale l'opposizione, parlando di "gruppi di opposizione" (art. 34, comma 2) e di "diritti delle opposizioni" (art. 39, comma 2).

<sup>31</sup> Su questi due aspetti vedi A. Manzella, voce *Opposizione parlamentare*, cit., pp. 3-4; G. De Vergottini, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano, 1980, pp. 543 ss.; M. E. Gennusa, *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1, p. 263; S. Labriola, *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Diritto e Società*, 1995, pp. 353-354; Id., *Note sullo statuto costituzionale dell'opposizione (in margine ad un recente saggio)*, in *Diritto e società*, 2000, n. 2, pp. 223 ss. e A. Rinella, *Lo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 1999, pp. 57ss.

della rappresentatività e della democraticità della decisione politica da una parte e la garanzia dell'alternanza dall'altra<sup>32</sup>. Altra cosa infatti è la necessità che il processo decisionale in seno al Consiglio si giovi dell'apporto di tutti i soggetti politici presenti al suo interno, altra è l'esigenza che si realizzino le condizioni indispensabili per rendere possibile il ricambio delle forze politiche nel governo della Regione. Si tratta di due esigenze costituzionali differenti, che portano all'individuazione di due soggetti istituzionali diversi e di conseguenza alla predisposizione di due "statuti" differenziati<sup>33</sup>.

L'unico Statuto in cui questa distinzione emerge chiaramente è quello della Toscana, all'art. 10, rubricato: "Ruolo delle minoranze"<sup>34</sup>: "1) Il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame nel merito 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. 2) Il regolamento interno prevede la istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, e ne garantisce le funzioni." Come si vede, nei due diversi commi dell'articolo sono individuati con precisione due differenti soggetti. Da una parte le *minoranze*, che costituiscono le diverse formazioni che riuniscono i consiglieri non collegati al Presidente, dall'altra l'*opposizione*, cioè la "coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa", che a sua volta si articola in diversi "gruppi consiliari". A questi due soggetti si riferiscono, in altri luoghi dello Statuto, norme differenti<sup>35</sup> che, in ragione della loro diversa funzione e posizione all'interno dell'ordinamento, attribuiscono prerogative e garanzie diverse.

---

<sup>32</sup> Sull'equivoco fra garanzia delle minoranze e garanzia dell'alternanza vedi G. De Vergottini, voce *Opposizione parlamentare*, cit., pp. 543 ss.

<sup>33</sup> Sul punto si veda il contributo di M. E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 73 ss., secondo la quale "non sembra del tutto arbitrario individuare nell'ordinamento inglese due «statuti» distinti, uno di mera tutela, uno di specifica valorizzazione: l'uno rivolto a tutte le minoranze parlamentari, l'altro alla sola opposizione ufficiale. Tuttavia, mentre il trattamento giuridico delle altre minoranze parlamentari si esaurisce nelle norme del primo «statuto», la posizione costituzionale dell'opposizione ufficiale si determina con il concorso di entrambi: del primo in quanto anch'essa pur sempre minoranza, del secondo in quanto, appunto, «opposizione»."

<sup>34</sup> Su cui v. M. Rubechi, *Art. 10. Ruolo delle minoranze*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 77-81.

<sup>35</sup> A tutte le minoranze si riferisce il già citato art. 10 comma 1, ripreso poi per la parte relativa alle nomine dall'art. 51 comma 2; all'opposizione si riferiscono invece l'art. 10 comma 2, l'art. 13 comma 2, secondo il quale "Il presidente del consiglio (...) garantisce l'esercizio dei diritti dei consiglieri e il ruolo dell'opposizione", e l'art. 20 comma 1, che assicura all'opposizione la presidenza della commissione di controllo. E' da notare peraltro che la formulazione di questi ultimi due articoli avrebbe potuto essere più chiara nel marcare la specificità dell'opposizione rispetto alle semplici minoranze. L'art. 13 infatti avrebbe potuto prevedere, accanto alla menzione dei diritti dei singoli consiglieri e del ruolo dell'opposizione, anche la tutela dei diritti delle minoranze, per evitare che queste potessero confondersi con l'opposizione. All'art. 20 invece sarebbe stato opportuno utilizzare la formulazione "un consigliere dell'opposizione", invece di "un consigliere di opposizione"; in ogni caso sembra fuori di dubbio che la presidenza della commissione di

La definizione dell'opposizione contenuta al comma secondo dell'art. 10 è particolarmente interessante ed originale. In primo luogo è da sottolineare come l'opposizione non si identifichi in questo caso con una delle minoranze presenti in Consiglio; questo elemento segna la distanza fra la soluzione toscana e il modello per eccellenza di opposizione parlamentare, cioè quello inglese<sup>36</sup>. Il canone britannico infatti prevede che, nel contesto di un sistema bipartitico sì, ma che vede comunque al suo interno l'operare di una pluralità di minoranze<sup>37</sup>, una di queste, quella più numerosa, assuma la qualifica ed il ruolo di opposizione. L'opposizione delineata dallo Statuto toscano, viceversa, è costituita non da un unico gruppo di minoranza, bensì da un insieme di gruppi consiliari, ossia da un insieme di minoranze. Ugualmente lo Statuto toscano non accoglie una concezione di opposizione coincidente con l'insieme di tutti i consiglieri non collegati al Presidente, quale si ritrova in numerosi disegni di legge presentati nel corso della XIII legislatura che mirano ad introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del "Capo dell'opposizione"<sup>38</sup>. La scelta della Toscana, assolutamente innovativa per il nostro ordinamento, è stata invece quella di dare formale riconoscimento a livello statutario ad un soggetto istituzionale, la coalizione, sino ad allora rimasto relegato nell'ambito del mero fatto politico, privo di rilevanza giuridica a livello costituzionale e regolamentare (si veda però oggi la nuova legge elettorale 21 dicembre 2005)<sup>39</sup>. L'opposizione in questo caso è una *coalizione*, cioè un insieme di diversi gruppi consiliari uniti dalla condivisione di un indirizzo politico comune, che tendenzialmente dovrebbe rispecchiare il raggruppamento di

---

controllo vada affidata specificamente ad un consigliere dell'opposizione, cioè della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, e non semplicemente ad un qualsiasi consigliere non collegato al Presidente.

<sup>36</sup> Su cui vedi il classico G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet, Saggio comparativo sul rilievo costituzionale della opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, cui si può affiancare il più recente contributo di M. E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit., pp. 35-91.

<sup>37</sup> Cfr. M. E. Gennusa, *op. ult. cit.*, p. 50.

<sup>38</sup> Cfr., ad esempio, A. C. 3531, primo firmatario on. Monaco, art. 6: "La legge disciplina le modalità di elezione e di revoca, da parte dei parlamentari non collegati al Primo ministro, del Capo dell'opposizione"; A. C. 3584, a firma dell'on. Chiaromonte, art. 1: "Il Regolamento della Camera dei deputati disciplina le modalità di elezione, da parte dei deputati non collegati al Primo Ministro, del capo dell'opposizione"; formule analoghe si ritrovano in A. S. 1662, primo firmatario sen. Tonini, all' art. 1, in A. S. 1889, a firma del sen. Malan, art. 4 e in A. S. 1914 d'iniziativa del sen. D'Amico, all'art. 6.

<sup>39</sup> Come giustamente sottolinea E. Guarducci, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 225: "A livello legislativo (...) solo la legge sulla *par condicio* (l. 22 febbraio 2000, n. 28) introduce il termine "coalizioni" (art. 4), la cui definizione è data unicamente dalla deliberazione del 23 marzo 2001 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: coalizione è un soggetto politico cui *fanno riferimento liste diverse che, sulla base di un comune programma di governo, presentano, sotto un unico simbolo identificativo, candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto dell'elettorato nazionale* (art. 2)" (Il corsivo è nel testo). Allo stesso saggio si rinvia per quanto riguarda la tematica della rappresentanza unitaria di coalizione.

partiti che si è presentato alla competizione elettorale unito dal sostegno al medesimo candidato presidente<sup>40</sup>.

Una simile nozione di opposizione trova la sua ragion d'essere nell'attuale conformazione del sistema politico italiano, che, se da un lato sembra aver accettato lo schema del bipolarismo<sup>41</sup>, dall'altro è ancora troppo lontano da un modello bipartitico perché un singolo gruppo parlamentare possa aspirare da solo a proporsi come alternativa alla maggioranza di governo. Da qui l'impossibilità di attribuire la qualifica di opposizione ad un singolo partito/gruppo parlamentare e la conseguente necessità di valorizzare la dimensione della coalizione<sup>42</sup>.

Da ultimo è da sottolineare come la soluzione prevista dallo Statuto toscano risolve inequivocabilmente il problema dell'unitarietà o meno dell'opposizione: l'opposizione è una sola perché unica è la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa; gli altri gruppi non collegati al presidente, singolarmente considerati o anche coalizzati fra loro rientrano nella categoria delle "minoranze".

Dal punto di vista della disciplina del fenomeno oppositorio quello toscano rappresenta un *unicum* nel panorama dei nuovi Statuti regionali; nessuna altra regione ha introdotto una normativa altrettanto inequivocabile. Lo Statuto della Liguria, pur non prevedendo esplicitamente una differenziazione fra opposizione e minoranze, pone però delle buone premesse perché questa possa essere introdotta a livello regolamentare. Le previsioni dell'art. 20 e dell'art. 36, sembrano infatti abbozzare una diversità soggettiva e funzionale fra minoranze ed opposizione che, qualora vi fosse la volontà politica, potrebbe essere efficacemente ripresa in sede regolamentare, con esiti non dissimili da quelli della Toscana<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Del resto la valorizzazione statutaria della coalizione ha esattamente lo scopo di incentivarne la coesione anche al di là del momento della competizione elettorale.

<sup>41</sup> E' da vedere peraltro quali effetti produrrà sul sistema politico italiano la citata nuova legge elettorale, che segna il ritorno al sistema proporzionale.

<sup>42</sup> Questa soluzione trova il suo precedente nel disegno di legge costituzionale elaborato dall'ISLE nel corso di una esercitazione svolta durante il XVI corso della Scuola di Scienza e Tecnica della legislazione durante il mese di febbraio 2004. Questo documento, proprio con lo scopo di importare nel nostro paese "la distinzione tra Opposizione (l'alternativa potenziale di governo) e ulteriori minoranze", definisce l'opposizione come "l'insieme dei deputati composto da uno o più gruppi parlamentari tra loro federati, non collegato al Primo Ministro e dotato della più estesa consistenza numerica". Pur nella diversità di formulazione si ritrovano tutti gli elementi dell'art. 10, comma 2 St. Toscana: il "non sostegno" al Primo ministro, il criterio quantitativo, l'opposizione come insieme di gruppi, la condivisione di un comune indirizzo politico alternativo. Su questo testo vedi C. Martini, *Isle: norme per uno statuto dell'opposizione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14.04.2004.

<sup>43</sup> Cfr. art. 20, comma 1, Statuto Liguria: "Il Presidente del Consiglio regionale (...) assicura il rispetto dei diritti delle minoranze" e art. 36: "Il ruolo dell'opposizione, componente essenziale del sistema democratico, è garantito dal Regolamento Interno che ne disciplina le prerogative".

In tutti gli altri Statuti non si riscontra invece la volontà di differenziare fra minoranze ed opposizione. Sicuramente una simile distinzione è estranea allo Statuto delle Marche che nemmeno utilizza il termine *opposizione*, ma soltanto il termine *minoranza*, al singolare ed al plurale<sup>44</sup>.

Ugualmente però non vi è differenziazione fra minoranze ed opposizione negli Statuti di Emilia-Romagna e della Puglia dove il termine *minoranza*, al singolare e al plurale non compare mai, sistematicamente sostituito da *opposizione* ed *opposizioni*<sup>45</sup>. Il termine *opposizione* contiene in sé una qualificazione qualitativa del soggetto cui è riferito; se *minoranza* rinvia ad una mera situazione statica di inferiorità numerica dovuta alla non condivisione di un indirizzo politico, il termine *opposizione* fa riferimento invece ad una dimensione dinamica di attività critica, di controllo e di elaborazione di un indirizzo politico alternativo. Il semplice uso del termine *opposizione* al posto di *minoranza* però non è di per sé indice di una maggiore considerazione del fenomeno oppositorio; senza un' effettiva differenziazione fra minoranze ed opposizioni, i due termini finiscono per coincidere e per essere sostanzialmente interscambiabili<sup>46</sup>.

Infine nemmeno l'utilizzazione in luoghi diversi dello Statuto dei termini *opposizione/i* e *minoranza/e*, come avviene negli Statuti di Calabria<sup>47</sup>, Lazio<sup>48</sup>, Piemonte<sup>49</sup> e Umbria<sup>50</sup> è di per sé sintomatica di una volontà di distinguere fra questi due soggetti. Tale varietà di espressioni peraltro più che ad una precisa volontà di definire e differenziare i diversi attori istituzionali presenti all'interno del Consiglio regionale, sembra ascrivibile ad una certa superficialità terminologica, che sfocia talvolta nell'incoerenza e nella contraddittorietà<sup>51</sup>.

Se si esclude pertanto lo Statuto della Toscana, e forse quello della Liguria, i due termini, *minoranza* e *opposizione*, risultano sostanzialmente fungibili, non essendoci alcuna differenza in termini di significato. Utilizzati al singolare (*minoranza - opposizione*), stanno ad indicare l'insieme dei consiglieri che non appoggiano il Presidente e la sua Giunta. L'utilizzo al plurale (*minoranze -*

<sup>44</sup> Cfr. artt. 19, comma 2, lett. g); 21, comma 2, lett. l); 22, comma 4; 24, comma 3.

<sup>45</sup> Per lo Statuto dell'Emilia-Romagna vedi artt. 28, comma 4, lett. m); 31, comma 1; 38, comma 2. Per lo Statuto della Puglia cfr. artt. 26, comma 2, lett. g); 27, comma 1; 31, comma 2.

<sup>46</sup> In questo senso G. De Vergottini, *Il regime dell'opposizione*, in G. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p. 31: "(...) non può che sottolinearsi la sensibile differenza che intercorre fra il soggetto plurale di «opposizioni», che coincide con quello di minoranze di opposizione, e quello di «opposizioni» (...)".

<sup>47</sup> Il termine *opposizioni* compare agli artt. 20, comma 1; 26, comma 3 e 32, comma 2. All'art. 54, comma 6 viene invece impiegato il termine *minoranza*.

<sup>48</sup> Si parla di *opposizione* agli artt. 25, comma 2, e 34, comma 3; di *opposizioni* agli artt. 23, comma 2, lett. p), e 55, comma 3; di *minoranza* all'art. 20, comma 2.

<sup>49</sup> Agli artt. 22, comma 2, 25, comma 2 e 36, comma 4 viene adoperato il termine *minoranze*; all'art. 31, comma 3, si parla di un "Consigliere di *minoranza*"; agli artt. 35, comma 1, e 36, comma 1, di "Gruppi consiliari di *opposizione*"; infine l'art. 94 è dedicato alle "garanzie delle *opposizioni*".

<sup>50</sup> Si parla di *opposizioni* all'art. 49 e di *minoranza* all'art. 61, comma 3.

<sup>51</sup> In particolare negli Statuti di Lazio e Piemonte.

*opposizioni*) invece, altro significato non ha che quello di indicare che questo insieme di Consiglieri non costituisce necessariamente un soggetto unitario ed omogeneo ma conosce al suo interno la presenza di una pluralità di entità differenti. In altre parole quando si parla di *minoranze/opposizioni* ci si riferisce ai diversi gruppi non collegati al Presidente, laddove il termine *minoranza/opposizione* è una formula riassuntiva che sta ad indicare l'insieme di tutti questi gruppi, senza però che tale frazione del Consiglio possa essere caratterizzata da alcun altro elemento comune che non sia il non sostegno al governo regionale.

Da segnalare infine altri due elementi che potrebbero aiutare a definire l'opposizione quale soggetto istituzionale ed il suo ruolo nell'ordinamento regionale: si tratta 1) delle norme di principio relative all'opposizione e 2) dell'istituto del ricorso delle minoranze consiliari agli organi di garanzia statutaria.

1) Per quanto riguarda il primo aspetto menzionato, è noto che le Carte costituzionali dell'Europa continentale tendono generalmente a non formalizzare il fenomeno oppositorio<sup>52</sup>, non solo dal profilo soggettivo ma nemmeno da quello funzionale<sup>53</sup>, anche se il diritto comparato non manca di offrire alcuni esempi di norme di principio relative all'opposizione che si ripropongano di sottolinearne l'importanza all'interno del sistema democratico, di definire il contenuto della funzione di opposizione, oppure, caso più raro, di individuare le modalità secondo cui tale funzione debba essere esercitata<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Cfr. L. Mezzetti, *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, Utet, 1995, p. 349; diversa invece è la situazione degli ordinamenti che si richiamano all'esperienza britannica, su cui vedi De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, cit., pp. 541 ss. Si veda anche A. Rinella, *Lo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit., pp. 93 ss.

<sup>53</sup> Per la definizione dei due profili di "opposizione-funzione" e di "opposizione-organizzazione" vedi G. De Vergottini, *op. ult. cit.*, pp. 532 ss.

<sup>54</sup> Fra gli esempi più noti si possono citare l'art. 120 della costituzione del Baden del 1947: "1) I partiti devono sentirsi corresponsabili per la conformazione della vita politica e per la direzione dello Stato, sia che essi partecipino alla composizione del Governo oppure che si trovino all'opposizione. 2) Se sono entrati a far parte del Governo, hanno l'obbligo di anteporre l'interesse del *Land* all'interesse del partito. Devono essere pronti a cedere la responsabilità quando si formi una nuova maggioranza. 3) Se si trovano in opposizione al Governo, spetta loro perseguire l'attività del Governo, e dei partiti che partecipano al Governo ed esercitare la propria critica, ove necessario. La loro critica deve essere obiettiva, positiva e costruttiva. Devono essere pronti ad assumere, secondo le circostanze, la responsabilità in seno al Governo", su cui vedi L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini 1996, pp. 30 ss.; l'art. 23a della Costituzione di Amburgo, introdotto dalla riforma del 1971: "1) L'opposizione è una componente essenziale della democrazia parlamentare. 2) Essa ha il compito permanente di rappresentare la critica al programma di governo in linea di principio e nel caso singolo. Essa è alternativa politica alla maggioranza di governo"; l'art. 117, comma 2 della Costituzione portoghese del 1976: "E' riconosciuto alle minoranze il diritto di opposizione democratica nei termini della costituzione." Più recentemente nel corso degli anni '90 numerosi *Länder* tedeschi hanno provveduto alla revisione delle proprie Costituzioni inserendo anche delle norme relative all'opposizione: sul punto si veda M. E. Gennusa, *Lo "statuto" dell'opposizione*, cit., pp. 248 ss.

Da questo punto di vista nei nuovi Statuti non si rinviene molto: risaltano l'art. 36 dello Statuto della Liguria, rubricato "Ruolo dell'opposizione", che riprende l'espressione recentemente introdotta nelle Costituzioni di molti *Länder* tedeschi<sup>55</sup>, definendo l'opposizione "componente essenziale del sistema democratico" e l'art. 49 dello Statuto umbro, "Statuto delle opposizioni", che parla di "funzioni di opposizione" fra le quali individua in particolare quelle "di proposta, di critica e di controllo"<sup>56</sup>. Incidentalmente anche lo Statuto delle Marche accenna alle "funzioni di vigilanza e controllo" delle minoranze consiliari, nel contesto di un lungo elenco di materie di competenza del regolamento interno del Consiglio<sup>57</sup>.

In altri casi, pur senza prevedere espressamente norme di principio relative al fenomeno oppositorio, si è scelto di raccogliere in uno specifico articolo le disposizioni relative ai diritti e alle prerogative dell'opposizione, analizzando le quali emerge con sufficiente chiarezza il ruolo che lo Statuto ha voluto delineare per l'opposizione: si possono citare, ad esempio, l'art. 94 dello Statuto del Piemonte, rubricato "Garanzie delle opposizioni"<sup>58</sup>, il già menzionato art. 49 dello Statuto dell'Umbria e l'art. 31 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, non esplicitamente dedicato alle opposizioni ma dal quale emerge una decisa connotazione in senso bipolare dell'attività del Consiglio.

Le (poche) norme di principio relative all'opposizione presenti nei nuovi Statuti, così come la scelta di raccogliere in uno specifico articolo una serie di disposizioni concernenti l'opposizione, vanno viste come il segnale della percezione da parte dei legislatori statutari regionali della rilevanza dell'opposizione all'interno della forma di governo regionale, e in questo senso possono essere valutate come una positiva novità. Semmai si può lamentare una certa timidezza nel riconoscimento di questo ruolo fondamentale dell'opposizione, se si considera che persino i pochi

<sup>55</sup> Vedi nota precedente.

<sup>56</sup> Art. 49 Statuto Umbria: "Il Regolamento interno del Consiglio regionale disciplina 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 prevede: a) l'attivazione di strumenti che consentano una comunicazione ed una informazione tempestiva e completa; b) 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; c) l'assegnazione di spazi di tempo adeguati per illustrare e discutere progetti di legge presentati dalle opposizioni."

<sup>57</sup> Art. 19, comma 2, lett. g), Statuto Marche: "[Il regolamento interno disciplina] le forme di garanzia per le minoranze consiliari ai fini della loro partecipazione all'attività del Consiglio e dello svolgimento delle funzioni di vigilanza e controllo."

<sup>58</sup> Si tratta di una norma interessante perché, oltre a prevedere le garanzie tipiche delle funzioni di controllo e proposta, pone l'accento, alla lettera d) del comma secondo, sull'importanza dell'"informazione sulle proposte e sulle attività delle stesse opposizioni". E' un rilievo importante in quanto sottolinea la necessità dell'opposizione di avere come proprio referente non solo la maggioranza di governo, ma anche il corpo elettorale, che deve essere messo nelle condizioni di conoscere la sua proposta politica alternativa, per poter determinare eventualmente l'alternanza nel governo della Regione. Si veda al proposito il contributo di A. Buratti, *Governo, Maggioranza e Opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e Società*, 2002, n. 2, pp. 301 ss., dove si individua una funzione comunicativa di livello istituzionale dell'opposizione parlamentare.



Statuti che hanno dedicato una specifica attenzione all'opposizione, non si sono spinti sino al punto di accennare ad una funzione di alternativa dell'opposizione, cioè all'elemento fondamentale che dovrebbe distinguerla dalle semplici minoranze. Ad una chiara opzione per un'opposizione responsabile in chiave alternativa, scelta in perfetta sintonia con la forma di governo regionale delineata dal nuovo Titolo V, si è però preferito una più blanda formula, relativa alla funzione di *proposta* dell'opposizione.

2) Quanto al ricorso diretto delle minoranze consiliari all'organo di garanzia statutaria, questo è previsto in tutti i casi in cui lo Statuto preveda l'introduzione di un simile organo, vale a dire in tutti gli Statuti sinora approvati salvo quello marchigiano<sup>59</sup>. Sebbene sull'opportunità dell'istituzione di questi organi e sulla loro effettiva funzionalità gravino al momento perplessità assai fondate<sup>60</sup>, non è da escludere che si verifichi a livello regionale quanto succede negli altri ordinamenti in cui è prevista la *saisine parlementaire*, cioè che la giurisprudenza costituzionale svolga un ruolo di primo piano nella definizione del ruolo e delle garanzie dell'opposizione parlamentare<sup>61</sup>. Ciò sembra possibile in particolare se si considera che, a seguito della giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha negato qualsiasi efficacia normativa alle

---

<sup>59</sup> Sugli organi di garanzia in generale si vedano i fondamentali contributi di T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, pp. 841-852 e Id., *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, n. 1, pp. 75-93. Si veda inoltre L. Panzeri, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari*, in P. M. Viviani Schlein, E. Bulzi, L. Panzeri (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo: atti del Convegno tenutosi alla Facoltà di giurisprudenza dell'Università dell'Insubria il 22-23 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 521-548.

<sup>60</sup> La maggiori perplessità sono legate alla natura dello Statuto regionale, che, anche a seguito della giurisprudenza costituzionale delle sentenze 372, 378 e 379 del 2004, "perde la natura, da alcuni in precedenza ipotizzata, di vero *pactum societatis*, di momento fondante dell'ordinamento regionale, per essere ricondotto alla funzione di *instrument of government*, di atto normativo che individua il punto di equilibrio fra i poteri regionali. E quanto più lo Statuto si allontana dalla prospettiva di una «costituzione regionale», quanto più l'organo di garanzia si allontana dall'essere qualcosa di simile a una Corte costituzionale. Privato di una parte del suo parametro (in quanto molte disposizioni statutarie sono state spogliate di natura normativa per svolgere una «funzione di natura culturale o anche politica»), l'organo in questione si trasforma, da garante del pluralismo regionale, come era stato ipotizzato, a garante della corretta dinamica dei poteri regionali, chiamato ad occuparsi essenzialmente di conflitti di competenza e di regolarità delle procedure.", T. Groppi, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna*, cit., pp. 92-93. Inoltre, tra gli elementi che influiscono negativamente sulla legittimazione degli organi di garanzia si possono brevemente citare anche: a) la debolezza delle garanzie a tutela della loro indipendenza che avrebbero dovuto essere tanto più strette in considerazione della novità della loro istituzione e del forte rischio di essere accusati di politicità connesso al carattere preventivo delle loro pronunce e alla politicità dei soggetti richiedenti: sul punto si veda T. Groppi, *op. ult. cit.*; b) il carattere debole e sempre superabile dei pareri unito alla possibilità che un diverso e più autorevole giudice, segnatamente la Corte costituzionale, si esprima in maniera difforme relativamente alla stessa questione; c) la dipendenza dai Consigli regionali per quanto riguarda la costituzione e la funzionalità di tali organi: non sono da escludere ritardi nell'emanazione delle leggi di attuazione e nell'elezione dei collegi, che potrebbero portare le Regioni ad abituarsi all'assenza di questi organi di controllo e a non sentirne la mancanza; d) il dubbio sulla effettiva utilità di tali organi e sul numero di richieste che perverranno loro: sul punto si veda G. Severini, *Tormentate vicende della deliberazione statutaria umbra del 2004*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 04.05.2005, p. 20 e R. Tarchi, *Intervento*, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi, *Idee e proposte*, cit., p. 104.

<sup>61</sup> Cfr. L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 55 ss.

enunciazioni di principio contenute negli Statuti, la giurisprudenza di tali organi necessariamente si concentrerà sui profili del rispetto delle competenze fra organi e della regolarità procedurale<sup>62</sup>, che sono quelli che maggiormente riguardano l'opposizione consiliare.

## 5. Il “Capo dell’opposizione”

La figura del Capo (o *leader*, Portavoce, Rappresentante)<sup>63</sup> dell'opposizione rappresenta uno degli istituti più noti e più significativi del modello britannico di opposizione: la sua presenza, specialmente se accompagnata anche da una struttura di supporto speculare a quella dell'esecutivo, il c.d. *Shadow Cabinet*, è il segno più evidente del carattere alternativo dell'opposizione e suggerisce chiaramente un modello di funzionamento bipolare e competitivo dell'assemblea, caratterizzato dal confronto istituzionalizzato fra il Presidente dell'esecutivo e, appunto, il *leader* dell'opposizione.

A livello regionale l'eventuale introduzione di questo istituto, che peraltro non incontra il consenso unanime della dottrina<sup>64</sup>, si presenta meno difficoltosa che non a livello parlamentare, dove il carattere bicamerale dell'assemblea rappresenta indubbiamente un ostacolo allo sviluppo di una leadership riconosciuta ed unitaria all'interno dell'opposizione.

Dei nuovi Statuti regionali soltanto quello toscano prevede l'introduzione della figura del Capo dell'opposizione, al già citato art. 10, comma 2. L'istituto è stato poi significativamente ripreso a livello regolamentare con l'introduzione, nell'ambito di una serie di modifiche al regolamento interno del Consiglio approvate nella seduta del 17 febbraio 2005, di un nuovo art. 14 *bis*, che ne disciplina i poteri<sup>65</sup>. Interessante è la previsione del primo comma dell'articolo in parola, dove si

---

<sup>62</sup> Vedi nota 60.

<sup>63</sup> Sul diverso significato dei termini utilizzati per designare il *leader* dell'opposizione v. M. Rubechi, *Art. 10*, cit., p. 80.

<sup>64</sup> Cfr. l'opinione di M. E. Gennusa, *Lo “statuto” dell'opposizione*, cit., p. 267, che giudica “assolutamente prematura (...) la formalizzazione del ruolo del leader dell'opposizione, in quanto ancora troppo variegato ed eterogeneo risulta essere lo schieramento cui il suo partito, pur, certo, numericamente più forte, appartiene”.

<sup>65</sup> Art. 14 *bis*, c. 2 e seguenti: “ 2) Ha la facoltà di richiedere che si svolgano indagini conoscitive nei limiti di due l'anno e che il presidente del consiglio regionale richieda al presidente della giunta regionale, lo svolgimento di comunicazioni su questioni di rilevante interesse generale, ai sensi dell'articolo 13, comma 3 dello Statuto. 3) Ha la facoltà di utilizzare tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per gli interventi nei dibattiti consiliari su rilevanti argomenti quali la presentazione del programma di governo, il documento di programmazione economica e finanziaria, il bilancio di previsione, il rendiconto generale della Regione, gli atti di programmazione generale. 4) Ha diritto di replica alle comunicazioni del presidente della giunta regionale. 5) 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. 6) Al portavoce dell'opposizione, con la legge regionale di cui all'articolo 14, comma 2, sono attribuite le risorse e gli strumenti necessari al pieno esercizio delle sue funzioni.”

stabilisce che il portavoce dell'opposizione è "nominato dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa *tramite comunicazione congiunta dei rispettivi presidenti di gruppo*". Si tratta di una norma intelligente, che giustamente non interviene sui meccanismi di scelta del portavoce interni alla coalizione, accontentandosi di richiedere un atto formale dal quale risulti inequivocabilmente chi sia il portavoce e quali gruppi rappresenti (e quindi quali gruppi formino l'opposizione). La comunicazione congiunta dei presidenti dei gruppi rappresenta, in un certo senso, il punto di arrivo del dibattito politico interno alla coalizione, relativo alla riorganizzazione dell'opposizione e al suo indirizzo programmatico a seguito della debacle elettorale: la norma in esame presuppone tale dibattito ma non vi interferisce, piuttosto ne sancisce le conclusioni.

Lo Statuto dell'Emilia-Romagna ha invece ripreso uno spunto contenuto nella disciplina transitoria dell'art. 5, l. cost. n. 1 del '99, garantendo la presenza in Consiglio del candidato alla carica di Presidente la cui lista o coalizione abbia ottenuto un numero di voti immediatamente inferiore a quello della lista o coalizione di maggioranza<sup>66</sup>, mentre la maggior parte degli Statuti ha preferito assicurare la presenza in Consiglio del solo Presidente eletto<sup>67</sup>. E' evidente, nella disciplina transitoria e nelle norme che la riprendono, il tentativo di addivenire ad "un sorta di riconoscimento della posizione di leader dell'opposizione"<sup>68</sup>; tale operazione diventa poi esplicita nel regolamento consiliare della Campania, dove le recenti modifiche del 21 giugno 2005 hanno introdotto, nel contesto di una serie di interventi tesi a rafforzare il ruolo dell'opposizione, l'istituto del Rappresentante dell'opposizione (art. 14 *bis*), carica riservata al candidato alla Presidenza della Giunta che ha riportato alle elezioni regionali la seconda cifra elettorale, e, soltanto nel caso in cui questi cessi per qualunque ragione dalla carica di consigliere, ad altro componente del Consiglio eletto dall'opposizione.

L'equiparazione fra candidato Presidente sconfitto e *leader* dell'opposizione, suggerita o vincolante che sia, a livello statutario o regolamentare, desta comunque notevoli perplessità in quanto non solo non è assolutamente scontato che sia il candidato Presidente secondo classificato ad assumere la guida dell'opposizione in Consiglio, ma in molti casi non è nemmeno opportuno che sia così. Non è scontato perché non di rado il candidato sconfitto preferisce dirigere altrove la propria carriera politica; non è opportuno perché non bisogna dimenticare che si tratta di un *leader*

<sup>66</sup> Cfr. art. 29, comma 2, St. Emilia-Romagna.

<sup>67</sup> Cfr. art. 19, comma 1, St. Lazio; art. 15, comma 2, St. Liguria; art. 7, comma 1, St. Marche; art. 50, comma 1, St. Piemonte; art. 31, comma 2, St. Toscana; art. 42, comma 1, St. Umbria.

<sup>68</sup> S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 567.

battuto nelle urne e che quindi la sua legittimazione può essere posta seriamente in dubbio, specialmente se, grazie al sistema della preferenza, le consultazioni elettorali premiano con un brillante risultato un altro consigliere di minoranza. E' auspicabile del resto che, a seguito della sconfitta elettorale la coalizione battuta avvii una seria riflessione al proprio interno dalla quale possa emergere un nuovo indirizzo politico e magari anche un diverso *leader*.

In definitiva le norme che suggeriscono l'equiparazione fra il candidato presidente sconfitto e il *leader* dell'opposizione sembrano soffrire di un vizio logico di fondo: ciò che è importante infatti non è che il candidato battuto assuma in Consiglio il ruolo di portavoce dell'opposizione, quanto piuttosto l'inverso, cioè che chi ha assunto per l'intera legislatura la *leadership* dell'opposizione in Consiglio venga poi candidato alla presidenza della Regione: è da questo infatti che si può valutare la credibilità dell'opposizione come "governo alternativo in attesa" e del suo *leader* quale "Presidente alternativo in attesa".

## 6. La disciplina dei gruppi consiliari

Una volta ribadita l'unicità della soluzione toscana che apre la strada nel nostro ordinamento ad un'inedita forma di rappresentanza consiliare unitaria almeno per la coalizione di opposizione, un accenno merita la disciplina dei gruppi consiliari<sup>69</sup>, per la notevole influenza che questa può avere nel favorire l'omogeneità o la frammentazione delle coalizioni, soprattutto nell'assecondare (o nel vanificare) gli incentivi alla coesione eventualmente presenti nella legislazione elettorale. Rilevano soprattutto, a questo proposito, i requisiti richiesti per la costituzione di un gruppo e la possibilità di dar vita a componenti politiche interne al gruppo misto.

Quanto al primo aspetto, tre sono le Regioni che hanno previsto nel loro Statuto un requisito numerico minimo per la costituzione di un gruppo consiliare: Calabria (3 consiglieri), Toscana (2), Umbria (3)<sup>70</sup>. Si tratta peraltro di un limite sempre derogabile, facendo prevalere criteri di natura politica quali l'essere espressione di gruppi parlamentari nazionali o di liste che abbiano partecipato

---

<sup>69</sup> Mentre a livello statale l'intera disciplina dei gruppi parlamentari è affidata alla fonte regolamentare (la Costituzione, come è noto, contiene soltanto due riferimenti "incidental", agli articoli 72, comma 3 e 82, comma 2), a livello regionale gli Statuti prevedono generalmente uno specifico articolo dedicato ai gruppi consiliari.

<sup>70</sup> Cfr. art. 27, comma 1, St. Calabria; art. 16, comma 2, St. Toscana; art. 52, comma 1, St. Umbria. Il numero minimo va peraltro rapportato al totale dei consiglieri: così in Umbria un gruppo deve riunire almeno l'8% degli eletti, il 6% circa in Calabria, soltanto il 3% in Toscana.

alle elezioni in tutto il territorio regionale e abbiano superato una determinata soglia<sup>71</sup>. In questo modo è possibile giungere sino alla costituzione di un gruppo con un consigliere soltanto, come spesso è accaduto in diversi Consigli nel corso delle precedenti legislature<sup>72</sup>: la Toscana prevede espressamente questa possibilità (art. 16, comma 2), negli altri Statuti la si ricava dall'assenza di un limite suppletivo inderogabile. Singolare è il caso dell'Emilia-Romagna che non prevede un numero minimo per la costituzione di un gruppo ma stabilisce che "i gruppi possono essere composti anche da un solo consigliere, se egli rappresenta una lista che ha partecipato alle elezioni regionali" (art. 36, comma 2): in pratica alla tutela del Consiglio dall'eccessiva frammentazione si è preferito anteporre la tutela del gruppo "monocellulare".

Alla possibilità di costituire gruppi consiliari anche con un numero molto ristretto di componenti si affianca, nell'ottica della tutela delle esigenze di visibilità delle più esigue forze politiche, l'*escamotage* delle componenti interne del gruppo misto. Quattro Statuti tutelano espressamente la presenza del gruppo misto, quale contenitore in cui far confluire i consiglieri che non facciano parte di nessun altro gruppo: si tratta di Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, e Toscana<sup>73</sup>. In tutti questi casi si è scelta la strada dell'unicità del gruppo misto, sulla scorta di quanto accade nel Parlamento nazionale; non hanno così trovato accoglienza le suggestioni relative alla possibilità di istituire due gruppi misti, uno di maggioranza e uno di opposizione<sup>74</sup>, o addirittura tre<sup>75</sup>. In due casi vengono specificamente garantite le componenti interne del gruppo misto, in via generale, è il caso della Liguria, oppure a condizione che siano "emanazione di liste presenti alle elezioni regionali" (Calabria, art. 27 comma 3); nel primo caso la tutela delle componenti interne è limitata ai profili organizzativi e funzionali, nel secondo si estende anche all'assegnazione di "personale, strutture e contributi iscritti nel bilancio del Consiglio".

L'assenza di numeri minimi non derogabili, che si spinge talvolta sino alla tutela del gruppo unicellulare, unita alla garanzia delle componenti politiche del gruppo misto, portano a concludere

---

<sup>71</sup> Cfr. art. 27, comma 2, St. Calabria; art. 16, comma 2, St. Toscana; art. 52, comma 1, terzo periodo, St. Umbria.

<sup>72</sup> Cfr. E. Colarullo, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive. Atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 58-59 e p. 104.

<sup>73</sup> Cfr. art. 27, comma 3, St. Calabria; art. 36, comma 3, St. Emilia-Romagna; art. 28, comma 2, St. Umbria; art. 16, comma 3, St. Toscana.

<sup>74</sup> Così la proposta di R. Bin, *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 6, p. 1024: "siano istituiti un gruppo misto di maggioranza e uno di minoranza, a cui devono iscriversi i consiglieri che non optano per altro gruppo. Questa misura serve sia per sdrammatizzare il fenomeno della migrazione da un gruppo all'altro, sia per rendere coerente la formazione dei gruppi misti con il sistema bipolare".

<sup>75</sup> Vedi la proposta dell'on. Calderisi, discussa criticamente da R. Bin, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Il Parlamento* (Atti del Convegno annuale, Firenze, 12-14 ottobre 2000), Padova, Cedam, 2001, p. 107. Peraltro in questa proposta, pensata per il sistema parlamentare, uno dei tre gruppi misti era dedicato agli astenuti sul voto di fiducia, soluzione impraticabile a livello regionale dove, come già segnalato, il più delle volte manca un voto iniziale di fiducia.

che più che la tutela *dalla* frammentazione ha prevalso, nell'ottica dei legislatori statuari, la tutela *della* frammentazione<sup>76</sup>. Questa mancanza di disincentivi e di limiti alla dispersione dei consiglieri, che si salda con l'assoluta assenza di incentivi alla coesione<sup>77</sup>, porta con sé due rischi non trascurabili.

Il primo risiede nella forte contraddizione che si viene a creare fra una simile disciplina e le previsioni di una legislazione elettorale che mira alla coesione delle forze politiche<sup>78</sup>. Si pensi al caso delle clausole di sbarramento: è evidente che se queste non trovano conferma nel divieto di formazione di gruppi particolarmente ridotti, possono essere facilmente aggirate da un apparentamento di diverse forze politiche nel momento elettorale, finalizzato soltanto al superamento dello sbarramento e privo di una reale condivisione di indirizzo politico. Così partiti diversi e incapaci di raggiungere tale soglia singolarmente, si presenteranno uniti alle elezioni, per poi dividersi nuovamente nel momento della formazione dei gruppi in Consiglio.

Il secondo rischio attiene invece alla funzionalità del Consiglio: il requisito della proporzionalità nella composizione degli organi interni del Consiglio ed in particolare delle Commissioni permanenti diventa infatti difficilmente soddisfabile in presenza di un numero considerevole di gruppi di ridotte dimensioni<sup>79</sup>.

Per completare il discorso relativo ai gruppi consiliari è da segnalare infine la pressoché totale assenza di norme volte a fronteggiare il transfugismo degli eletti<sup>80</sup>, fenomeno noto ai Consigli regionali non meno che al Parlamento nazionale e che anzi non di rado proprio dal Parlamento si è propagato ai Consigli regionali<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Nello stesso senso M. Rubechi, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2005, pp. 147-148.

<sup>77</sup> Nessuna particolare prerogativa è infatti accordata ai gruppi di maggior consistenza numerica, come suggeriva invece la cd. "proposta Violante" formulata dall'allora Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il regolamento dell'11 gennaio 1999, prevedendo prerogative particolari per i gruppi di almeno 200 deputati. Sulla proposta dell'on. Violante cfr. S. Curreri, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e responsabilità politica. Atti del Convegno, Milano 16-17 marzo 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 200 ss., ed E. Canitano, *L'anomalia del gruppo misto*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2004, p. 199.

<sup>78</sup> Cfr. l'intervento non pubblicato di S. Ceccanti al Seminario di Studi *Gli Statuti regionali al traguardo: un primo bilancio*, organizzato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, Roma, 3 marzo 2005.

<sup>79</sup> R. Bin, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 94 e riferimenti ivi indicati.

<sup>80</sup> Qualche timido tentativo si trova nel campo delle norme che disincentivano la creazione di gruppi o componenti in corso di legislatura e privi di una diretta legittimazione elettorale. Gli Statuti che prevedono un numero minimo per la costituzione di un gruppo generalmente vi derogano soltanto a favore di quei gruppi che siano emanazione di liste che hanno concorso alle elezioni regionali, escludendo pertanto la possibilità che la deroga al numero minimo si applichi ai gruppi che si costituiscono nel corso della legislatura. Cfr. art. 16, comma 1, St. Toscana e art. 36, comma 2, St. Emilia-Romagna, per i quali la garanzia del gruppo unicellulare vale soltanto per il consigliere unico eletto di una lista presentata alle elezioni; vedi anche art. 52, comma 1, St. Umbria.

<sup>81</sup> Cfr. E. Colarullo, *Rappresentanza politica*, cit., pp. 60-61.

## 7. Prime conclusioni

Cercando di raccogliere sinteticamente gli spunti di riflessione sinora emersi, è possibile concludere affermando che alla scelta dei riformatori regionali di recepire il modello di forma di governo previsto in via preferenziale dalla Costituzione nella sua versione neoparlamentare, non è seguita poi la volontà di valorizzare il ruolo dell'opposizione consiliare che di quel modello è parte integrante. Due gli elementi fondamentali che determinano la debolezza della disciplina dell'opposizione predisposta dai nuovi Statuti.

In primo luogo emerge chiaramente la mancanza dell'individuazione del soggetto istituzionale in grado di fare da contrappeso al *continuum* che lega il Presidente alla sua maggioranza; se si esclude il caso della Toscana, negli altri Statuti il concetto di *opposizione* trascolora in quelli più vaghi di *minoranza*, *minoranze* ed *opposizioni*<sup>82</sup>. In altre parole, si riscontra, a livello regionale, quella stessa "cecità bipolare" delle istituzioni<sup>83</sup> che caratterizza attualmente il nostro sistema parlamentare; si registra, cioè, la stessa incapacità di riportare nel concreto funzionamento delle istituzioni, e in particolare all'interno delle assemblee rappresentative e nei rapporti con l'esecutivo, quella dinamica bipolare e contrappositiva che ormai caratterizza il nostro sistema politico, ed in particolare il momento della competizione elettorale. La mancata istituzionalizzazione dell'opposizione e del suo portavoce e la disciplina dei gruppi consiliari contraddittoria rispetto alle esigenze di semplificazione del sistema politico ne sono i segni più evidenti.

In secondo luogo, e forse in conseguenza di quanto appena evidenziato, si segnala l'assoluta assenza nei nuovi Statuti regionali di una chiara qualificazione dell'opposizione in chiave alternativa<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. M. Rubechi, *Statuti regionali*, cit., p. 150, secondo cui la scarsa precisione terminologica dei legislatori statutari "non rileva solamente dal punto di vista del *drafting*, ma va considerato come un segnale dell'incertezza che regna attorno a concetti come opposizione/i, minoranza/e".

<sup>83</sup> Così G. Guzzetta, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 304 ss. ed in particolare p. 305: "Eccezion fatta per le regole elettorali, mancano del tutto meccanismi istituzionali adeguati all'esigenza di rappresentare la *proiezione istituzionale* delle coalizioni. (...) In tale quadro, il tema dello statuto dell'opposizione trova ingresso solo indirettamente attraverso le garanzie offerte dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari alle minoranze politiche".

<sup>84</sup> Alla stessa conclusione giunge P.L. Petrillo, *Nuovi statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di opposizione "parlamentare"?*, in corso di pubbl. su *Quad. cost.*, 2005, n. 4.

Non che manchi, fra i legislatori statutari, la percezione dell'importanza del ruolo dell'opposizione: la frequenza con cui questo termine ricorre per la prima volta in numerosi Statuti è sicuramente indice di una certa sensibilità al tema<sup>85</sup>. Piuttosto sembra riscontrarsi a livello regionale la stessa situazione di *impasse* che si registra a livello parlamentare, fra la percezione della necessità di valorizzare l'opposizione quale snodo cruciale per la garanzia della democraticità dell'ordinamento, e la difficoltà di individuarla quale soggetto istituzionale nell'ottica di una cultura dell'alternanza che sembra faticare a permeare di sé gli istituti della vita parlamentare.

Due ordini di considerazioni invitano peraltro a guardare con maggiore indulgenza a questa nuova fase statutaria, relativamente al tema in esame.

In primo luogo infatti è legittimo domandarsi se vi fossero le condizioni politiche necessarie per addivenire alla formalizzazione negli Statuti dell'opposizione come soggetto istituzionale. E' stato infatti giustamente segnalato dalla dottrina che, se esiste una capacità delle norme di plasmare il sistema politico, è anche vero che queste norme non possono essere immesse in un ordinamento a fini correttivi prescindendo da una considerazione delle caratteristiche essenziali del sistema politico, pena l'effettività delle norme stesse<sup>86</sup>. L'osservazione è sicuramente pertinente e condivisibile, ma, a mio giudizio, non vale in questo caso a giustificare le mancanze dei legislatori statutari i termini di istituzionalizzazione dell'opposizione. Si deve infatti considerare che l'eventuale formalizzazione dell'opposizione quale soggetto istituzionale non si configura affatto come il tentativo di modellare artificialmente il sistema politico per via normativa, quanto piuttosto come lo sforzo di assecondarne un'evoluzione che si è prodotta al di fuori, e spesso anche a dispetto, delle forme istituzionali della rappresentanza. Inoltre si deve tenere presente il carattere non cogente, bensì disponibile delle norme che prevedono l'istituzionalizzazione dell'opposizione. Il portavoce non è un organo necessario per la funzionalità del Consiglio, quanto piuttosto un'opportunità che l'ordinamento riconosce alla coalizione sconfitta: se questa non è in grado di coglierla, non riuscendo ad esprimere una leadership unitaria, ciò si risolverà innanzi tutto in un danno per l'opposizione stessa, che solo di riflesso investirà il Consiglio e il sistema istituzionale nel suo complesso. Ciò che sembra mancare, in altre parole, nei nuovi Statuti regionali sono norme che, pur senza tentare di imporre o codificare un assetto bipolare forzato o irrealistico, siano però in grado di incentivare le forze politiche alla coesione e sappiano premiare quelle che concretamente

---

<sup>85</sup> E' da ricordare, infatti, che lo stesso termine *opposizione* è comparso ufficialmente nel nostro ordinamento soltanto nel 1997 con la revisione del regolamento della Camera, dove per la prima volta si parla di "gruppi di maggioranza" e "di opposizione" (artt. 16 *bis*, 24 e 97 R.C.); solo due anni più tardi il regolamento del Senato adotterà le stesse espressioni (artt. 53, comma 3 e 151 *bis*, comma 4 R.S.).

<sup>86</sup> Cfr. M. E. Gennusa, *La posizione costituzionale*, cit., pp. 284 ss. e Id., *Lo "statuto" dell'opposizione*, cit., pp. 242 ss.



sono in grado di raggiungere l'unità: quest'ultima rimane un bene essenzialmente politico, da far valere al momento della competizione elettorale, ma non valorizzata poi dal punto di vista istituzionale.

In secondo luogo è ugualmente legittimo chiedersi se lo Statuto sia la fonte più adeguata per ospitare la disciplina dei rapporti fra maggioranza ed opposizione. Il dubbio è fondato, considerando che in una materia segnata dalla costante interazione fra il dato giuridico e il concreto atteggiarsi dei rapporti fra le forze politiche<sup>87</sup>, è opportuno lasciare spazio a fonti caratterizzate da una maggior flessibilità, quali sono appunto i regolamenti interni, e più idonee quindi a recepire rapidamente i mutamenti del sistema politico. Del resto la recente opera di revisione del regolamento interno della Campania dimostra in maniera inequivocabile come si possa fornire all'opposizione un sostanzioso strumentario di garanzie e prerogative anche in assenza di qualsiasi previsione statutaria a monte<sup>88</sup>. Sicuramente non tutte le norme riferite all'opposizione possono trovare asilo nello Statuto; se però non si vuole svuotare completamente la competenza statutaria in materia di forma di governo degradandola alla mera scelta dell'elezione diretta del Presidente, è necessario che la disciplina fondamentale dei rapporti fra maggioranza ed opposizione sia di carattere statutario, mentre le norme regolamentari abbiano piuttosto carattere attuativo e integrativo. In altre parole il rinvio alla fonte regolamentare risulterà in molti casi inevitabile, non potendo la disciplina statutaria scendere eccessivamente nel dettaglio; nello Statuto, tuttavia, deve essere presente l'individuazione dell'opposizione quale soggetto istituzionale e la sua caratterizzazione in chiave alternativa. La possibilità di rinviare interamente al regolamento assembleare la disciplina dello "Statuto dell'opposizione" deve inoltre suggerire una più ampia riflessione sulla fonte statutaria. Se infatti si considera: a) che la giurisprudenza costituzionale ha sancito la sostanziale inutilità delle enunciazioni programmatiche e di principio presenti negli Statuti; b) che molte norme statutarie hanno contenuto obbligato e si limitano spesso a riprodurre quanto già previsto dalla Costituzione; c) che materie fondamentali quali il sistema elettorale e il regime delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità sono sottratte agli Statuti e riservate ad altre fonti<sup>89</sup>, allora sembra corretto concludere che, qualora gli Statuti non si appropriino dei pochi spazi

---

<sup>87</sup> Cfr. M. E. Gennusa, *La posizione costituzionale*, cit., pp. 280 ss.

<sup>88</sup> Sul punto vedi G. Ferraiuolo, *La riforma del regolamento del Consiglio regionale della Campania, tra esigenze di efficienza e di garanzia dell'opposizione*, in *Astrid-Rassegna*, 2005, n. 13, [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), il quale, non a torto, sottolinea come "la Campania riesce oggi ad avere – senza un nuovo Statuto - un vero e proprio statuto dell'opposizione, ben più incisivo rispetto a molte recenti previsioni statutarie di altre Regioni che, pur andando nella stessa direzione (...), non hanno ancora trovato nei regolamenti consiliari soddisfacente concretizzazione."

<sup>89</sup> Si noti che, prima delle sentenze n. 378 e 379 del 2004, che hanno sancito l'impossibilità per gli Statuti di intervenire in materia di sistema di elezione, ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e

significativi lasciati alla loro competenza, e lo “Statuto dell’opposizione” è sicuramente uno di questi, ad essere messa in discussione non è soltanto la loro già assai dubbia natura di “atti fondanti della comunità regionale”, ma anche la loro stessa utilità. Alla luce delle prime esperienze statutarie infatti il rischio di Statuti eccessivamente rigonfi di superflue norme di principio e di rinvii ad altre fonti, ma elusivi sui pochi aspetti che contano, non sembra poi così remoto<sup>90</sup>.

---

dei consiglieri regionali, ritagliando così una sorta di “riserva di legge elettorale”, buona parte della dottrina si era espressa a favore della possibilità di una disciplina statutaria in materia, purché rispettosa dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica: per tutti, v. M. Cosulich, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, pp. 873 ss.

<sup>90</sup> E’ questo del resto il giudizio che emerge da alcuni dei primi commenti ai nuovi Statuti. Si veda in particolare M. Olivetti, *Il nuovo statuto della Regione Puglia*, testo della comunicazione presentata all’incontro di studi in memoria di G. Mor, disponibile al sito [www.issirfa.cnr.it/articoli](http://www.issirfa.cnr.it/articoli), dove l’autore, stigmatizzando il “ricorso abbondante alla tecnica del rinvio ad altre fonti per l’adozione di scelte tutt’altro che marginali per delineare l’assetto complessivo della forma di governo regionale”, conclude: “il primo fra i nuovi statuti ad entrare in vigore dopo la legge cost. n. 1/1999 ben sintetizza – pur esasperandone i difetti – i limiti della stagione statutaria tuttora in corso e si rivela tutto sommato inutile (...)”. Similmente si veda R. Balduzzi, *La forma di governo della Regione Liguria, tra passato (tendenzialmente “giuntale”) e futuro (“presidenziale”, ma equilibrato)*, in corso di pubbl. in *Quaderni regionali*, 2005, il quale, pur nel contesto di un giudizio non negativo rispetto al nuovo Statuto ligure, riconosce come questo “più che comportarsi come fonte di disciplina, si comporta come norma sulla produzione normativa, individuando la fonte competente a disciplinare una determinata fattispecie”.