

# IL CONTROLLO SENZA SANZIONE IMMEDIATA NEI SISTEMI PARLAMENTARI E SEMIPRESIDENZIALI: PROSPETTIVA COMPARATA

A cura di Stefano Ceccanti



*Itinerari della comparazione*

Quaderni della Rivista *DPCE online*



# **IL CONTROLLO SENZA SANZIONE IMMEDIATA NEI SISTEMI PARLAMENTARI E SEMIPRESIDENZIALI: PROSPETTIVA COMPARATA**

A cura di Stefano Ceccanti

**Collana**

**dpceonline.it**

**Itinerari della comparazione**

**n. 2**

***Itinerari della Comparazione - Quaderni della Rivista Dpceonline***

Collana diretta da Giuseppe Franco Ferrari

Comitato scientifico: Paolo Bargiacchi, Vittoria Barsotti, Carlo Casonato, Lorenzo Cuocolo, Patrizia De Pasquale, Angela Di Gregorio, Miryam Iacometti, Susanna Mancini, Laura Montanari, Maria Donata Panforti, Paolo Passaglia, Pierluigi Petrillo, Valeria Piergigli, Fabrizio Politi, Oreste Pollicino, Alessandro Somma, Rolando Tarchi

Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata

*A cura di Stefano Ceccanti*

I edizione: Milano, 06 settembre 2018

ISBN: 978-88-86552-01-1





*Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi  
parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata*

**INDICE**

1.	<b>S. Ceccanti</b> , <i>Presentazione</i>	p. 1
2.	<b>P. Bonini</b> , <i>La "stabilità" come principio giuridico e il quadro politico contemporaneo</i>	p. 3
3.	<b>J.-P. Derosier</b> , <i>Il sistema bicamerale: tra conservativismo storico e sfida democratica contemporanea</i>	p. 11
4.	<b>G. Caravale</b> , <i>Convenzioni costituzionali e Camera dei Lords</i>	p. 21
5.	<b>S. Curreri</b> , <i>L'opposizione parlamentare</i>	p. 35
6.	<b>G. Stegher</b> , <i>Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata - L'opposizione parlamentare: il caso del Regno Unito</i>	p. 41
7.	<b>P. Piciacchia</b> , <i>L'opposizione parlamentare nella V Repubblica francese: dall'iniziale indifferenza dei pubblici poteri al riconoscimento del suo statuto giuridico tra riforme costituzionali, regolamenti delle assemblee e prassi applicativa</i>	p. 63
8.	<b>M. De Luca</b> , <i>Gli effetti delle primarie socialiste del 2011 sulle presidenziali francesi del 2012</i>	p. 93
9.	<b>A. Seddone</b> , <i>Primarie e partiti. Appunti di ricerca</i>	p. 111
	<b>Gli Autori</b>	p. 123



Si riprendono qui gli atti di un convegno svolto all'Università "La Sapienza" nel 2016 su alcune trasformazioni dei Parlamenti nei sistemi dotati di rapporto fiduciario.

In questo caso ci si concentra ancora troppo sul solo momento della messa in gioco del rapporto fiduciario, sia nelle varie forme in cui esso si viene a esplicitare a inizio mandato (che però formalizzano intese precedenti, o per effetto del voto o per accordi politici post-elettorali) sia, soprattutto, in quelle in cui esso viene poi messo in questione sia col rigetto della questione di fiducia sia con l'approvazione di mozioni di sfiducia. Casi entrambi piuttosto rari, dominando in genere la cultura della stabilità di cui parla Paolo Bonini.

Ovviamente nessuno mette in questione il fatto che queste forme siano accomunate dall'essere il governo "emanazione permanente del Parlamento", ma tuttavia questo perno centrale della forma di governo non va isolato dal resto.

Per questo il senso del convegno va rinvenuto nel filo rosso di forme con rapporto fiduciario che si sviluppano a prescindere dalla possibilità astratta e concreta di una sanzione parlamentare immediata. Non è su quello che può essere valutata la capacità di influenza delle Assemblee elettive.

Il testo di Jean-Philippe Derosier ci rivela che, per quanto messe costantemente in discussione nelle loro strutture e funzioni, le seconde Camere mantengono una loro utilità nel rappresentare altro, nel non legare tutto il sistema al solo rapporto fiduciario. È proprio la differenziazione che le giustifica, anche se i mutamenti sociali e istituzionali inducono sempre a ripensare che cosa sia l'altro da rappresentare rispetto alla logica politica-fiduciaria della prima Camera.

Un'analisi comparatistica che è poi dimostrata dall'analisi di Giulia Caravale sulla Camera dei Lords britannica.

Lo sguardo comparatistico di Salvatore Curreri sull'istituzionalizzazione dell'opposizione ci mostra un altro versante del problema: se è altamente improbabile l'approvazione di mozioni di sfiducia nella legislatura, allora rafforzare la logica diacronica dell'alternanza tra una legislatura e l'altra, dando più forza *hic et nunc* all'opposizione quale governo in attesa. La sfiducia discenderà più da conseguenze più o meno dirette del voto degli elettori che non da mutamenti parlamentari, ma per essere resa più probabile essa ha bisogno di rendere più visibile l'indirizzo virtualmente alternativo.

È questo del resto l'insegnamento della votale forma parlamentare inglese, nelle evoluzioni qui descritte da Giuliaserena Stegher.

Paola Piciacchia ce lo conferma ulteriormente nel caso francese, in cui la doppia logica maggioritaria rende ancor più improbabile un mutamento durante la legislatura del cuore del continuum del rapporto fiduciario Presidente-Governo-maggioranza parlamentare e quindi più necessaria l'Opposizione come istituzione. Si tratta peraltro di un sistema in cui dopo la riforma del 2008 che ha reso più esplicitamente il Capo dello Stato quale vertice reale del Governo, da cui si diparte la maggioranza parlamentare, e in cui pertanto ciò ha aperto anche alle forme di primaria di cui ci parla Marino De Luca.

Antonella Seddone risale poi a un quadro interpretativo più vasto del sistema delle primarie, che tendono per così dire ad allargare il rapporto fiduciario alla sede elettorale, facendo intervenire nella selezione dei candidati alla leadership un "selettato" più vasto dei soli iscritti, il cui numero peraltro declina e che va quindi compensato.

STEFANO CECCANTI

PAOLO BONINI

## **La “stabilità” come principio giuridico e il quadro politico contemporaneo**

**Sommario:** 1. Alcuni punti rilevanti dei precedenti interventi sulla situazione in Francia, Spagna e Portogallo. - 2. Analogie e differenze con l’esperienza in Irlanda. - 3. Sull’esistenza del principio generale di stabilità nell’ordinamento. - 4. Caratteristiche del principio di stabilità nel Diritto costituzionale: espressione del concetto di governo o di *governance* - 5. Ambito del principio di stabilità in Diritto costituzionale: il soggetto o il rapporto. - 6. I vincoli per mantenere stabile il regime: la mediazione e la decisione. - 7. Conclusione.

### **1. Alcuni punti rilevanti dei precedenti interventi sulla situazione in Francia, Spagna e Portogallo**

In un certo senso, questa è una fase piuttosto cruciale per il costituzionalismo contemporaneo, anche per la generale difficoltà, lo ha ricordato Fusaro, di “conciliare funzione rappresentativa delle assemblee elettive e governabilità”; soprattutto a causa di una crisi delle forme di rappresentatività istituzionale tradizionali che percorre tutta Europa.

Abbiamo visto, dopo le chiavi di lettura di Fusaro, la complessità del quadro in sistemi tra loro differenti, in Italia osservati come modelli a cui riferirsi per le possibili evoluzioni istituzionali.

Interessante appare soprattutto l’analisi delle vicende contemporanee del modello francese da parte di Derosier. In particolare il passaggio in cui sostiene che “senza credere che il fatto maggioritario assoluto e *‘incondizionale’* abbia fatto il suo tempo, il fatto maggioritario contestatario ha senza dubbio ancora lunghi anni davanti a sé”. In Francia hanno recentemente limitato il “cumulo dei mandati”, che potrebbe “sparire”, come ci ricorda Derosier, con conseguente “presenza permanente dei parlamentari” alla Camera la cui occupazione, sarà prima di tutto appunto la funzione parlamentare. Questo implicherà che si dovranno rimettere in atto gli antichi strumenti di razionalizzazione del parlamentarismo, quelli che elabora nel 1958 De Gaulle, di cui all’art. 49 della Costituzione francese. Spunti davvero problematici sulla forma che appare ancora oggi, in Italia, una delle più perfette di razionalizzazione. Spunti che rilanciano l’analisi dalla forma complessiva, al funzionamento concreto del sistema partitico (anche) in Francia.

La situazione spagnola sembra rappresentare in modo più esplicito le nuove incertezze europee, attraverso il caso delle nuove elezioni susseguenti il risultato, che però sono una forma di razionalizzazione prevista dalla costituzione, come ci ha ricordato Foruria, a dimostrazione dell'affanno delle modalità tradizionali di governo: in fondo la situazione non sembra tanto lontana dal 2013, quando in Italia, invece, non si percorre la strada del ritorno alle urne per sbloccare l'incertezza parlamentare, ma si sceglie di aprire la stagione delle riforme.

L'invito ad una "prudenza costituzionale in attesa del consolidamento del nuovo sistema dei partiti prima di apportare modifiche" di Foruria, ancora spinge a considerare il mutamento dei partiti in questa fase storica. Una trasformazione che in tutta Europa evidenzia non tanto, o non solo, i limiti delle forme di governo, quanto i limiti dell'organizzazione politica, del consenso e dell'impegno parlamentare. Una prudenza, se mi è concessa la battuta, che richiama il pensiero di un altro illustre spagnolo, Ignazio di Loyola, quando invita a non prendere decisioni nella "desolazione", dunque in uno stato di agitazione o confusione, in cui porre mano al timone esistenziale potrebbe avere conseguenze peggiorative.

## **2. Analogie e differenze con l'esperienza in Irlanda**

Una situazione molto vicina anche a quella di un altro Paese europeo, l'Irlanda. Repubblica parlamentare ma con l'elezione diretta del presidente della Repubblica, a bicameralismo differenziato e vincolo fiduciario solo nella Camera bassa.

In questo contesto i 4 milioni di aventi diritto al voto, hanno rinnovato a febbraio (2016) il Parlamento con il sistema del voto singolo trasferibile, rendendo possibile la formazione del governo dopo 3 mesi di trattative.

Il voto singolo trasferibile è previsto dalla costituzione e per questo ha resistito a due tentativi di riforma bloccati dai referendum (1959, 1968, quando si proponeva il sistema maggioritario uninominale). Funziona così: una lista in cui ordinare i candidati secondo la propria preferenza dal più preferito al meno; circoscrizione piccola da minimo 3 (in Irlanda) a 6 seggi; individuazione della quota minima di attribuzione, la "*droop* quota", in base alla quale è possibile eleggere il più preferito e procedere con gli scarti, alla progressiva ripartizione tra i meno preferiti.

Un sistema che ha il vantaggio di mettere in relazione i partiti con il territorio e restituire al Dàil (la Camera bassa) una fedele ricostruzione del Paese. L'impianto irlandese ha espresso maggioranze di governo stabili almeno fino al 2008: rimando sul punto ai lavori della prof.ssa Lavagna e del prof. Finamore.

In ogni caso, sia in periodo di crisi economica che nella attuale ripresa, con il PIL al 7%, il sistema ha consentito la governabilità. Dal 2011 era al governo una coalizione tra uno dei principali partiti, il Fine Gael, e il Partito laburista. Con le elezioni di febbraio, pagando per la politica di austerità del governo, il

Labour ha perso 30 seggi, il Fine Gael 26, anche se conservando ancora la maggioranza relativa. Dopo mesi di trattative, il nuovo governo è ora guidato dal precedente *premier*, Enda Kenny, ma è formato da una coalizione tra il Fine Gael (50 seggi) e indipendenti (9), con cui si garantisce 59 seggi sui 159 attualmente totali del Dail. Il Fianna Fail, 44 seggi, 23 in più rispetto al 2011, ha sottoscritto un patto di non sfiducia.

Una situazione che richiama le riflessioni del prof. Fusaro sul "dilemma del prigioniero per il partito cadetto", che pone il problema della *leadership* nel rapporto partito-parlamento-governo; problema non risolto in Italia da quando è entrato in crisi il circuito di regolamentazione della Repubblica proporzionale.

### 3. Sull'esistenza del principio generale di stabilità nell'ordinamento

Un tema che mi sembra dunque perno del discorso è la stabilità. Questo concetto può essere letto oltre che in chiave politico-istituzionale, dal punto di vista giuridico-costituzionale.

La Francia è un modello che Duverger, come sappiamo, definisce semi-presidenziale e che comunque mantiene un carattere "dualista" e una radice "parlamentare" per sottolineare proprio il ruolo della maggioranza e del vincolo della fiducia (anche soltanto presunta, come si è visto) tra questa e il governo. Carattere, quello del dualismo, che l'analisi costituzionalistica ha sempre indicato come variabile produttrice di un equilibrio "perennemente instabile"; Elia parla infatti, in proposito, di "molteplici virtualità"<sup>1</sup> interpretative. Chiaramente è il contesto politico, l'attore di fatto, che rende il modello stabile o instabile, facendo pendere il peso dall'altra parte rispetto al contrappeso. Ma in Francia un contrappeso c'è (basti pensare che in Francia, per esempio, a differenza che in Portogallo, come ci ricorda il professor Passarelli, il Presidente della Repubblica presiede il consiglio dei ministri e ne stabilisce l'ordine del giorno).

Si potrebbe indagare la stabilità come principio generale dell'ordinamento, anche osservando le altre branche del diritto. Nell'ambito civilistico, ci si riferisce alla stabilità come specie del più generale principio di certezza dei traffici giuridici, stabilità dei rapporti. Uno degli infiniti esempi è il regime della la c.d. responsabilità da contatto sociale, che per tutelare l'affidamento del soggetto che entra in contatto con una figura di garanzia, concede i rimedi contrattuali anche dove un contratto non c'è. Si pensi anche alla usucapione, dove diventa proprietario chi non lo è.

Nell'ambito penalistico, la stabilità attiene alla certezza del diritto. Si parla di stabilità in riferimento alle decisioni del giudice, o in riferimento alla certezza della pena. Quindi anche qui il principio di stabilità è una specie del *genus* certezza; si esprime quindi nei principi di tipicità, tassatività delle sanzioni. L'ordinamento penale valorizza particolarmente il principio, con

---

<sup>1</sup> Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.* XIX, 1970, 644.

istituti granitici (anche se messi recentemente in discussione per diverse ragioni) come il principio del giudicato penale, e la prescrizione.

In ambito amministrativistico, il principio di stabilità trova forme espressive diverse: stabilità del provvedimento in sé, nel carattere di imperatività, nella predilezione per la forma di invalidità dell'annullamento anziché della nullità; e anche nella stabilità come certezza, in istituti come il silenzio qualificato, come il più stringente termine di 18 mesi per l'annullamento in autotutela dei provvedimenti; e in istituti come la SCIA.

Pertanto, in questo senso, il principio di stabilità è un principio generale dell'ordinamento, e come tutti i principi non è assoluto, ma da valutare alla luce di altri principi e del contesto applicativo.

#### **4. Caratteristiche del principio di stabilità nel Diritto costituzionale: espressione del concetto di governo o di *governance***

Nel diritto costituzionale, in specie, si potrebbe definire come il principio che garantisce il funzionamento di un organo monocratico o collegiale affinché possa essere valorizzato l'affidamento di quei soggetti che sono l'altra parte del rapporto giuridico o destinatari dell'esercizio della funzione che quell'organo persegue.

Recentemente il prof. Francisco Balaguer ha riproposto in un Convegno in questa Università<sup>2</sup> la distinzione ormai classica tra il concetto di "governo" e quello di "*governance*", sottolineando come il primo implichi istituti politico-costituzionali, mentre il secondo una gestione amministrativa per interessi sostanzialmente economici. Un tema che sarebbe interessante ripercorrere alla luce del concetto giuridico di stabilità, anche valutando come esso sia richiamato esplicitamente solo in pochissime fonti del diritto di rango primario o superiore (e comunque attinenti alla normazione di fenomeni economico-fiscali): ad esempio la legge di stabilità, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria, conosciuto come *Fiscal compact* o patto di stabilità europea.

Tornando al diritto costituzionale e al principio di stabilità, quindi, se è vero che esso esprime l'affidamento nel mandato che un organo svolge, sarà necessario che tale mandato sia qualificato anche per quanto attiene alla durata. Un mandato (o incarico) senza termine non genera la convinzione che il mandato stesso sia perpetuo, o che comunque in un altro momento determinato si interrompa. Senza durata, il mandato genera per definizione la legittima prevedibilità della probabile revoca in capo al mandante o di remissione in capo al mandatario. Il contrario dunque, del principio di certezza.

---

<sup>2</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Relazione introduttiva*, in *Convegno finale PRIN 2010-2011, Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* (in memoria di Antonio Zorzi Giustiniani), Aula degli Organi collegiali Università di Roma "Sapienza", Roma, giovedì 28 gennaio 2016.

Come noto, l'art. 92 Cost. non definisce la durata del governo. Sul punto, ancora il più recente commentario, infatti, specifica: "Risulta evidente che dal dettato costituzionale non si desume né la necessità di dar vita a Governi destinati a rimanere in carica per l'intera durata della legislatura (il che non toglie che il c.d. governo di legislatura possa costituire un'apprezzabile condizione politico-istituzionale da perseguire per le forze politiche), né l'esaltazione della stabilità del Governo, da intendersi come condizione necessaria per preservare il più a lungo possibile la permanenza del vincolo fiduciario già instaurato con le Camere (sebbene la durata in carica dei Governi rappresenti un importante indicatore delle caratteristiche più o meno conflittuali del sistema politico)"<sup>3</sup>.

Il fatto che comunemente il termine del mandato del governo sia ricalcato su quello della legislatura, come mostrano gli interventi precedenti, forse trova proprio nella ambivalenza governo/*governance* la sua radice.

## **5. Ambito del principio di stabilità in Diritto costituzionale: il soggetto o il rapporto**

Quindi, a ben vedere, il principio di stabilità, ancora una volta incide sul rapporto che il governo è chiamato a rappresentare. Il rapporto fiduciario prima di tutto; ma ancora più a monte, il rapporto politico tra i cittadini e i loro rappresentanti.

Il problema della stabilità potrebbe allora essere affrontato con una valutazione del sistema elettorale. E qui si potrebbe distinguere esattamente l'ambito di applicazione del principio. Non già il soggetto, ma il contesto.

Osservando il sistema proporzionale che ha caratterizzato per undici legislature l'Italia, può essere riconosciuto sulla base di due caratteristiche: "a) la stabilità assoluta della formula politica di maggioranza, che includeva il partito di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana, ed escludeva - se si eccettua la fase dei c.d. governi di solidarietà nazionale (1976-1979) - il secondo partito nazionale, vale a dire il Partito comunista italiano; b) l'instabilità degli Esecutivi, guidati da un esponente della Democrazia cristiana (non necessariamente il *leader* conclamato del composito partito «di centro»), tranne poche anche se significative eccezioni (si pensi in particolare tra il 1983 e il 1987 ai due Governi guidati dal segretario nazionale del Partito socialista italiano, Craxi), che produceva una durata media di circa un anno solare dei Governi e, a partire dalla IV Legislatura in avanti, lo scioglimento anticipato delle Camere"<sup>4</sup>.

Con impianti elettorali più recenti, si legge sempre nel commentario e il prof. Fusaro lo ha sottolineato nel suo intervento, "L'assunzione della carica di Presidente del Consiglio da parte del *leader* dello schieramento che ottiene la

---

<sup>3</sup> A. D'ANDREA, *Art. 92*, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO, *Commentario alla Costituzione*, Torno, 2008, par. 2.1.

<sup>4</sup> A. D'ANDREA, *cit.*, par. 2.5.

maggioranza parlamentare, benché spesso si tenti di enfatizzare il suo «diretto» collegamento con gli elettori, non sembra, però, aver troppo giovato né alla stabilità del Governo né alla sua forza propulsiva e direttiva all'interno del Ministero. In effetti, ciò che appare richiesto e che probabilmente è indispensabile per tenere insieme nel corso della legislatura la composita, per definizione, maggioranza parlamentare è, ancora una volta, la capacità di mediazione del Presidente del Consiglio”.

## 6. I vincoli per mantenere stabile il regime: la mediazione e la decisione

Ma come valore di fondo del sistema politico alla capacità di mediazione viene sostituita oggi la capacità decisione: ecco il dato culturale che mette in discussione il modello giuridico della stabilità appena analizzato.

Sul punto si rimanda agli studi di Lanchester, il quale recentemente ricorda le tappe in cui in Italia si è tentato di introdurre il *Majority Bonus System* (1923, 1953, 2005, 2015-16) sulla base di alta frammentazione partitica e di formazioni antisistema<sup>5</sup>. Momenti di passaggio, di assestamento del regime. Infatti, si può completare la prospettiva, osservando proprio l'evoluzione del sistema partitico, in altre tappe. Lanchester osserva infatti come queste modifiche corrispondano a tre fasi della storia politico-costituzionale: il *bipartitismo imperfetto*, fino al 1993; il *bipolarismo imperfetto*, fino al 2011 (caratterizzato da un sistema elettorale prima tendenzialmente fondato sul collegio uninominale maggioritario, poi sul *Majority Bonus System*); il *bipersonalismo imperfetto*, dopo una prima “ibernazione” da parte dei soggetti espressione dei vincoli interni ed esterni.

In questo quadro, dunque, osservando la portata del principio di stabilità in Italia; l'evoluzione in Francia della “maggioranza contestataria”; gli strumenti di razionalizzazione classici, anche quello portoghese di affidare l'iniziativa per il sollevamento della questione di legittimità costituzionale a 1/10 della Assemblea della Repubblica (art. 280 cost. Port.); la “prudenza costituzionale” che ci ricorda il prof. Foruria può essere utile al caso italiano per accostare al “mediare” il “decidere”, senza però sostituire il primo termine col secondo. La necessità di decisione non deve infatti far dimenticare quella di mediazione, necessaria in situazioni dagli esiti imprevedibili, come dimostra il ballottaggio in Austria (per restare in Europa), dove non si vota più per appartenenza, ma sulle questioni attuali, come in Italia per altro.

## 7. Conclusione

In Italia già in Assemblea costituente sono stati ridimensionati gli strumenti di razionalizzazione del parlamentarismo: si è piuttosto agito sul piano “partitico”, che però non ha retto. Di qui il nuovo sistema elettorale (c.d.

---

<sup>5</sup> F. LANCHESTER, *L'Italicum e gli incroci pericolosi*, in *Rassegna Parlamentare*, 57, 3/2015, 551-564.

*Italicum*) che aggiunge un nuovo tassello a questo indirizzo. Non disponendo l'ordinamento di elementi di razionalizzazione formale, oggi si punta alla razionalizzazione sostanziale: riforma elettorale e costituzionale. Quest'ultima per altro coerente con l'indirizzo espresso dal presidente emerito nel 2013: riforma invece che scioglimento.

Una capacità di decisione, dunque, che tuttavia per risultare efficace dovrebbe implicare la più risalente capacità di mediare, e che dimostra, candidandosi ad esprimerne gli sviluppi, il motore in Italia per l'attuazione del principio, ormai secolare, di razionalizzazione che da più di un secolo caratterizza il dibattito sul parlamentarismo in Europa. Inoltre, la stabilità che sia o non sia un vero e proprio principio (generale) dell'ordinamento e comunque del Diritto costituzionale, e pertanto cogente e conformante la natura dell'organo Governo, il rapporto tra esso e la maggioranza parlamentare ed i caratteri del suo mandato, certamente è un valore (non cogente). In questo caso, seppure non elemento genetico dell'istituzione in commento, sicuramente una mèta da raggiungere e una caratteristica che, ove presente, corrobora la funzione e l'efficacia dell'istituzione stessa.



JEAN-PHILIPPE DEROSIER

## Il sistema bicamerale: tra conservativismo storico e sfida democratica contemporanea

**Sommario:** 1. Introduzione. - 2. Bilancio storico: una legittimità originariamente conservatrice. - 3. Costatazione odierna: una legittimità oggi rimodernata. - 4. Prospettive europee: sulle evoluzioni ancora necessarie. - 5. Futuri possibili in Francia: un'evoluzione ispirata d'altronde. - 6. Appendice.

### 1. Introduzione

Il bicameralismo, per quanto minoritario in Europa<sup>1</sup>, è radicato nella storia costituzionale francese. Innanzitutto appuriamolo, per poi dettagliatamente esporlo. Durata della storia costituzionale francese: 230 anni. Presenza di un Parlamento monocamerale: 4 anni *stricto sensu*, 10 anni *lato sensu*. Numero di *referendum* concernenti l'introduzione di un Parlamento monocamerale: tre. Tra questi, numero di referendum negativi: due.

Quanto detto richiede alcuni chiarimenti. A partire dal 1789 e all'infuori del periodo costituente, il monocameralismo non è esistito che per 4 anni, dal 1791 al 1792, poi dal 1848 al 1851. Se si include il periodo costituente, allora il monocameralismo è rimasto in vigore per 10 anni, dal 1789 al 1795<sup>2</sup>, dal 1848 al 1851 e dal 1945 al 1946, contro quasi 220 anni di bicameralismo. A ciò si aggiunge l'affezione degli stessi Francesi al loro Parlamento bicamerale: su tre vittorie del "No" ad un *referendum* nazionale, due vertevano sulla scomparsa o sulla messa in discussione del Senato<sup>3</sup>. Un solo *referendum*, quello del 1793,

---

<sup>1</sup> Si veda il panorama delineato nella tabella annessa, oltre che il quadro che si è elaborato per "Le bicamérisme: un défi et un enjeu démocratique", in *Les Petites affiches* 4 marzo 2015, pp. 7 a 13 e i lavori AA.VV. *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017.

<sup>2</sup> Difatti, dal 1792 al 1795, il regime della *Convention nationale* (poi *Comité de Salut public*) è stato, formalmente, un regime costituente. Istituita per elaborare una Costituzione, la *Convention* ha varato due diversi progetti di riforma: quello del 24 giugno 1793, approvato mediante *referendum* ma mai applicato (il quale prevedeva un Parlamento monocamerale); successivamente quello del 22 agosto 1795, detto del *Directoire*, che ha introdotto il bicameralismo in Francia.

<sup>3</sup> Il *referendum* del 5 maggio 1946, che respinge il primo progetto di Costituzione del 1946, avente ad oggetto un Parlamento monocamerale, e il *referendum* del 27 aprile 1969, che mette in discussione la forma e le competenze del Senato della V Repubblica.

aveva convalidato l'esistenza di un Parlamento composto da una sola camera, ma – al di là del particolare contesto in cui esso ha avuto luogo<sup>4</sup> – coloro che si espressero non avevano ancora conosciuto il bicameralismo. Tuttavia, il Senato odierno viene criticato, addirittura contestato, dalle voci che richiedono regolarmente di riformarlo. Lionel Jospin l'aveva assimilato, nel 1998, ad una "anomalia fra le democrazie"<sup>5</sup>. Più di recente, si è attribuita a Claude Bartolone, quando è stato Presidente dell'Assemblea nazionale (2012-2017), la volontà di sopprimerlo<sup>6</sup>. Con ciò si è, senza alcun dubbio, tradotto sproporzionatamente l'intendimento dello Stesso, dal momento che si trattava principalmente di riformare il Senato, come ha avuto modo di suggerire il Gruppo di lavoro sul futuro delle istituzioni che egli ha co-presieduto insieme a Michel Winock<sup>7</sup>.

In realtà, questo richiamo alla riforma della seconda camera francese è presente nella maggior parte dei sistemi bicamerali. A considerarne alcuni, essenzialmente in Europa, si possono avanzare quattro argomenti, partendo da un bilancio storico e da una constatazione odierna, per terminare con le prospettive europee ed i possibili scenari futuri francesi.

## 2. Bilancio storico: una legittimità originariamente conservatrice

In origine, l'introduzione di un Parlamento bicamerale veniva giustificato mediante il riferimento ad una volontà conservatrice, tanto sul piano politico quanto su quello costituzionale, l'uno correlato all'altro. Come ha spiegato, certamente meglio, Montesquieu, sul piano politico, "vi sono sempre, in uno Stato, persone che si distinguono per nascita, per ricchezze o per onori; ma se essi fossero confusi tra il popolo e se non avessero che una voce come le altre, la libertà comune sarebbe la loro schiavitù e non avrebbero alcun interesse a difenderla, perché la maggior parte delle decisioni *sarebbe contro di loro*". Di conseguenza, egli sosteneva che: "il potere legislativo sarà affidato ad un corpo di nobili e a un corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo, ognuno dei quali avrà le proprie assemblee e le proprie deliberazioni a sé stanti, e delle visioni e degli interessi separati"<sup>8</sup>. È questo che spiega perché si parla di camera "alta" e camera "bassa". È questo che giustifica il padre dei Parlamenti bicamerali, quello di *Westminster*, diviso, a partire dal XIV secolo, in una Camera dei Comuni (comprendente inizialmente i cavalieri e i borghesi, legati alle loro terre) e una Camera dei Lord (nobili e vescovi, vicini alla corte),

---

<sup>4</sup> Il referendum si svolse in piena Rivoluzione francese e durante l'episodio della *Terreur*, che portava alla ghigliottina chiunque considerato come "nemico della Rivoluzione".

<sup>5</sup> Lionel Jospin, Intervista al giornale *Le Monde*, 21 aprile 1998. A quell'epoca, Jospin era Primo ministro di coabitazione e doveva convivere con un Senato a lui ostile.

<sup>6</sup> Per la sua posizione, si veda Claude BARTOLONE con Hélène BEKMEZIAN, *Je ne me tairai plus. Plaidoyer pour un socialisme populaire*, Flammarion, Parigi, 2014, p. 47.

<sup>7</sup> *Refaire la démocratie*, Assemblea nazionale, XIV legislatura, Rapporto n. 3100, proposta n. 10

<sup>8</sup> MONTESQUIEU, *Des l'esprit des Loix*, Libro XI, Capitolo VI, "Sulla Costituzione d'Inghilterra", 1748.

principalmente per ragione di interessi divergenti<sup>9</sup>. Quest'ultima, benché riformata, riproduce ancora il conservatorismo di un tempo. È anche quel che è stato introdotto in Francia, fin dal Direttorio, con un Corpo legislativo composto da un Consiglio dei Cinquecento e da un Consiglio degli Anziani e, soprattutto, durante la *Restauration* (1814) e la *Monarchie de Juillet* (1830), dove il Parlamento si divideva in Camera dei deputati e Camera dei Pari.

A questo conservatorismo politico era strettamente correlato un conservatorismo costituzionale: i membri della camera alta avevano come principale missione quella di vegliare sulla Costituzione e sugli interessi dello Stato (e dunque del Re, durante la monarchia), assicurando che i rappresentanti del popolo della camera bassa non facessero loro opposizione. Questa è stata la ragion d'essere del Consiglio degli Anziani, nella Costituzione termidoriana francese del 1795, che incarnava "la raison" della Repubblica, laddove i Cinquecento ne erano "l'imagination", secondo la celebre formula di Boissy d'Anglas. L'età avanzata (bisognava avere quarant'anni per essere eleggibili agli Anziani, mentre ne erano sufficienti trenta per esserlo ai Cinquecento) è sinonimo di saggezza, dunque di ragione. Del resto, è da qui che viene il termine "senato", frequentemente utilizzato a proposito della seconda camera e introdotto, in Francia, dalla Costituzione dell'anno VIII (13 dicembre 1799), che viene da *senex*, vecchio in latino. Il Senato del 1799 era espressamente qualificato come "conservatore", avendo acquisito che la sua missione (puramente teorica) era di mantenere o annullare "tutti gli atti che gli sono deferiti come incostituzionali"<sup>10</sup>, in breve, di "conservare" la Costituzione<sup>11</sup>. Se si risale ancora più indietro nella storia, l'antenato di questa camera conservatrice della *res* costituzionale (e politica) era il primo Areopago ateniese, antecedentemente alla riforma di Solone e Clistene, consiglio composto da nobili (vecchi arconti), incaricato di preservare le leggi, successivamente ridotto al solo ruolo di tribunale in materia criminale.

La democrazia subentra al conservatorismo politico e la giustizia costituzionale al conservatorismo costituzionale, oggi è lo stesso bicameralismo ad essere potenzialmente in pericolo. Eppure perdura, sebbene alcuni paesi vi abbiano rinunciato, anche recentemente<sup>12</sup>, da quando si è aperto alla modernità.

### 3. Costatazione odierna: una legittimità oggi rimodernata

---

<sup>9</sup> Aurélien Antoine, «La Chambre des Lords», in AA.VV. *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017, p. 19.

<sup>10</sup> Articolo 21 della Costituzione del 1799.

<sup>11</sup> Sul Senato francese, la sua storia e anche la sua legittimità attuale, si rinvia alla brillante tesi, distintasi quest'anno per il Premio di tesi del Senato, di Benjamin Morel, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète de son rôle constitutionnel*, Thèse ENS Paris-Saclay, 2016.

<sup>12</sup> Jean-Marc Sauvé, «Introduction», AA.VV. *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017, p. 12.

Un Parlamento bicamerale è stato conservato in più di quindici Stati europei (tredici nell'Unione europea e diciassette in totale<sup>13</sup>), senza che questo si spieghi sistematicamente con riferimento a una modalità di organizzazione territoriale (il federalismo o il regionalismo, visto che non tutti presentano questo modello), né per l'estensione territoriale (alcuni grandi Stati sono monocamerale, come la Svezia o l'Ucraina, mentre diversi piccoli Stati sono bicamerale, come la Slovenia o la Bosnia), neppure per la densità della popolazione (degli Stati fortemente popolati sono monocamerale, come la Turchia, mentre degli Stati poco abitati sono bicamerale, come l'Irlanda). Le ragioni sono dunque altre: storiche e ideologiche. Le prime parlano da sole e possono darsi per acquisite per non dilungarsi. Le seconde meritano qualche spiegazione teorica e illustrazione pratica.

Dal punto di vista teorico, si può constatare che vi è, almeno in alcuni Stati, un interesse a conservare una seconda camera - ed è coerentemente a quest'intento che non si invoca più una camera "alta", conservatrice e rappresentativa del valore aristocratico, ma una "seconda" camera, moderna e rappresentativa di una forza nazionale secondaria, dopo il popolo. Tre sono le ragioni che si riconnettono a quest'interesse: logica, biologica, cronologica. Innanzitutto, quando un Parlamento rappresenta la *Nazione*, è logico che non rappresenti (unicamente) il *popolo*, dal momento che la nazione include il popolo e qualcos'altro: è allora altrettanto logico che questa "altra cosa" sia ugualmente rappresentata a livello nazionale. In base alla scelta ideologica dei costituenti, potrebbe essere il territorio e le sue strutture (criterio generalmente utilizzato) o alcune categorie socio-professionali (come avviene nel Regno Unito, ma anche in Irlanda, in Slovenia, e, in misura differente, in Bosnia, dove la seconda camera rappresenta le tre etnie). Inoltre, biologicamente ci sono sempre più idee in due teste che in una sola, come Barthélémy aveva sostenuto un tempo, ricordando che "la vista è una, ma si vede meglio con due occhi"<sup>14</sup>. In altri termini, la forza di un Parlamento è rafforzata quando esso è composto da due camere. Infine, la presenza di due camere introduce una *navette* parlamentare che allunga la discussione legislativa. Dal momento che bisognerebbe definitivamente rinunciare alle leggi immediate, in quanto la concomitanza tra la legge progettata e la legge decretata si chiama dittatura, è bene che questa dimensione cronologica faccia parte della qualità della legge, attraverso il perfezionamento legislativo a cui dà luogo.

Da un punto di vista pratico, ciò si spiega con il passaggio da una camera alta originariamente moderatrice a una seconda camera oggi prettamente coadiuvante. È certamente il caso della Francia. Al di fuori, è il caso del Regno Unito dove la Camera dei Lord, partecipando al dibattito legislativo, può moderare senza imporre e contribuire senza intralciare. La sua legittimità è dovuta, ormai, alla capacità di "produrre un lavoro di esperti nell'ambito di

---

<sup>13</sup> Si veda la tabella annessa.

<sup>14</sup> Joseph Barthélémy, "Les résistances du Sénat", *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1971, p. 371.

dibattiti sdrammatizzati”, che le permette di godere “di una certa rispettabilità raddoppiata da una competenza riconosciuta da ogni osservatore”<sup>15</sup>. Tuttavia, le possibilità di apportare dei contributi sono spesso inquadrate, addirittura relegate ad alcuni ambiti al fine di non intaccare l’espressione della volontà popolare. È notoriamente il caso della Polonia, dove “il Senato non è un co-legislatore e ha soltanto un ruolo secondario, quello di *correttore* nel processo di legislazione”<sup>16</sup>, allorché beneficia di un potere di veto in alcune materie: la revisione costituzionale (che deve approvare a maggioranza assoluta), la ratifica dei più importanti trattati internazionali (i quali richiedono la convalida da parte della maggioranza dei due terzi) e l’iniziativa referendaria del Presidente della Repubblica (approvata a maggioranza assoluta)<sup>17</sup>.

Malgrado tutto e per ragioni molto diverse, gli Stati qui accennati, ai quali si può aggiungere la Francia, mostrano che, se il bicameralismo modernizzato conosce un’utilità certa, esso necessita ancora di evolversi affinché la sua preservazione sia assicurata.

#### 4. Prospettive europee: sulle evoluzioni ancora necessarie

Può essersi forse rarefatto, ma il bicameralismo non costituisce (ancora) una specie costituzionale minacciata: poiché v’è un interesse a mantenerlo, esso è preservato. Ciò risulta nettamente tanto per il caso belga quanto per quello italiano. In Belgio, il Senato ha subito una profonda riforma nel 2014, che l’ha ridotto a “vittima”: i partiti hanno voluto “combattere quello che considerano, certo con caricatura, una vestigia dello Stato belga, ancora più dello Stato unitario”<sup>18</sup>. Seppur indebolito nelle sue competenze e nella sua rappresentatività, esso è stato tuttavia mantenuto. In Italia, un’incisiva riforma avrebbe dovuto aver luogo, ma essa è stata rigettata dal *referendum* del 4 dicembre 2016. Oltre all’attaccamento degli Italiani alla situazione attuale, senza dubbio maggiormente provata dal rifiuto di un altro aspetto della (tentata) modifica sull’organizzazione territoriale, in questa revisione fallita si può anche scorgere una volontà istituzionale di preservare la seconda camera, poiché - anche qui - non si trattava di sopprimerla né di elevarla a rango puramente simbolico, ma piuttosto di trasformarla e dunque di conservarla.

L’Italia, del resto, potrà difficilmente risparmiarsi un’evoluzione del Senato dal momento che permangono le difficoltà che la riforma abortita avrebbe dovuto risolvere. In particolare, la doppia questione di fiducia è fonte d’indebolimento dell’esecutivo nonché di instabilità e l’uguaglianza nel

---

<sup>15</sup> Aurélien Antoine, «La Chambre des Lords», in AA.VV. *L’état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017, pp. 32 e 33.

<sup>16</sup> Rafal Matyja et Kazimierz Michal Ujazdowski, «L’expérience polonaise. Un bicamérisme ayant besoin d’être réformé», in AA.VV. *L’état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017, p. 39.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>18</sup> Francis Delpérée, «Le nouveau Sénat belge», in AA.VV. *L’état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017, p. 73.

procedimento legislativo rende il veto insormontabile. Sia per un nuovo tentativo di riforma costituzionale, sia per una riforma elettorale che allinei la composizione del Senato alla composizione della Camera dei deputati, dovranno essere fornite delle soluzioni, già oggetto di studio. L'ultimo *Rosatellum*<sup>19</sup> non sembra essere la miglior soluzione: primo, niente assicura che sia definitivo e secondo, se migliora la rappresentanza, "il cambiamento è obiettivamente limitato" dal punto di vista della governabilità<sup>20</sup>. La seconda questione, tuttavia, non mancherà di sollevare nuove difficoltà, proprio come sta accadendo attualmente al Senato polacco, che si trova a interrogarsi su "una formula nuova per la sua composizione e le sue competenze"<sup>21</sup>. E quindi, se la rappresentanza è identica, la seconda camera ha ancora ragione d'essere?

Allo stato, in Polonia, ci si può effettivamente interrogare sulla sua utilità, dal momento che essa riproduce – con meno poteri – la configurazione politica della Dieta, la prima camera. Tanto è triplicemente giustificato mantenere una seconda camera, per le ragioni sopraccitate, quanto è doppiamente assurdo preservare una camera che non serve a niente: è costosa e rallenta le procedure. Da qui, ancora una volta, la necessità di evoluzione per poterla conservare.

Allo stesso modo, quanto detto vale per la madre di tutte le seconde camere. Nonostante la sua trasformazione a partire dalla fine del XX secolo (abolizione dei pari ereditari, soppressione dei *Law Lords*), la Camera dei Lord resta oggetto di aspre critiche che rendono necessaria una sua mutazione. Più volte proposta, essa è stata altrettante volte abbandonata. È cosa nota, però, che nel Regno Unito le trasformazioni avvengano gradatamente e, da quando ne esistono le prospettive<sup>22</sup>, non si dubita che esse saranno esplorate in tempi utili, mentre gli attacchi di cui è oggetto sono verosimilmente rivolti più ad allentare che a sopprimere la stessa.

## 5. Futuri possibili in Francia: un'evoluzione ispirata d'altronde

E la Francia, in tutto ciò? Per chiudere questo periplo, bisogna tornare laddove si è partiti, al fine di approfondire le possibili evoluzioni francesi. Qui come altrove, il Senato ha ragion d'essere e merita di essere preservato. Gli argomenti non mancano, al di là degli elementi teorici già evocati: la densità e l'estensione del territorio della Repubblica, la forza del potere esecutivo, il forte centralismo sono altrettanti fattori che sottolineano l'interesse a una seconda camera che possa equilibrare i poteri e rappresentare gli interessi territoriali.

---

<sup>19</sup> Legge n°165/2017 del 3 novembre 2017, *G.U.* 11 novembre 2017.

<sup>20</sup> Stefano Ceccanti, « I sistemi elettorali nella storia della Repubblica : dalla Costituente alla legge Rosato », *federalismi.it*, 13 ottobre 2017, n. 20/2017, p.9

<sup>21</sup> Rafal Matyja et Kazimierz Michal Ujazdowski, « L'expérience polonaise. Un bicamérisme ayant besoin d'être réformé », in AA.VV. *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017, p. 44.

<sup>22</sup> La maggior parte delle quali è illustrata da Aurélien Antoine, «La Chambre des Lords», in AA.VV. *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Société de législation comparée, Paris, coll. Colloques, 2017, pp. 29-32.

Tuttavia, come si è rilevato negli altri Stati, ciò vale solo a condizione che essa sia costruttiva e non distruttiva, come complemento della volontà del popolo e non a detrimento della stessa, in maniera moderna e non conservatrice. Ora, che messaggio trasmette un'istituzione che da circa 60 anni non ha conosciuto che una sola maggioranza politica (o quasi)? Che messaggio divulga un'istituzione che si oppone a una revisione della norma fondamentale, auspicata dai rappresentanti diretti del popolo e dal popolo stesso? Un messaggio che meriterebbe d'essere corretto.

Per farlo, le idee non mancano affatto e sarebbe impossibile evocarle tutte qui. Basterà avanzarne alcune, ispirate a quelle che hanno potuto essere esplorate nei diversi sistemi studiati. La sua composizione, innanzitutto, fa discutere. Il collegio elettorale è stato recentemente corretto<sup>23</sup>, ma debolmente e dubbi si pongono circa la sua reale utilità. Perché, allora, non lasciarsi orientare dal progetto italiano e dalla riforma belga? Si potrebbe così fare del Senato un vero e proprio rappresentante delle collettività territoriali, incaricando i consigli regionali, i consigli delle collettività d'oltre-mare, i consigli dipartimentali e i consigli dei comuni con più di 100.000 abitanti di eleggere ciascuno, al loro interno, un senatore. Il candidato potrebbe essere identificato a partire dai voti degli elettori per rinforzarne la legittimità. I sindaci dei comuni aventi meno di 100.000 abitanti sarebbero abilitati a eleggere un numero definito di senatori, da uno a tre in funzione della popolazione regionale dei comuni<sup>24</sup>. Ciò porterebbe il numero dei senatori a circa 200, il che si iscrive ugualmente nella volontà odierna e francese d'abbassare la cifra di parlamentari.

Allo stesso modo, le sue competenze potrebbero essere riviste. Se l'idea di privarlo di tutte le prerogative legislative, affidandogli esclusivamente il compito di emettere pareri sui progetti e proposte di legge sarebbe eccessivo, almeno si potrebbe ritirare il suo diritto di veto in materia costituzionale, a condizione che il testo sia adottato da una certa maggioranza dell'Assemblea nazionale, successivamente sempre in Congresso o mediante *referendum*. È vero che una simile procedura non è contenuta nei sistemi studiati, ma andrebbe comunque nel senso di una democratizzazione. Più in generale, è indubbiamente l'insieme del procedimento legislativo che meriterebbe di essere ripensato, al fine di preservare una *navette*, garanzia di riflessione, ma evitando decostruzioni sistematiche, causa di discussioni sterili e inutili. Così, senza cadere nella semplicità della lettura unica in ogni camera, che impedisce la discussione, si può immaginare la lettura revisionata, che permetterebbe alla prima assemblea adita, dopo una *navette*, di esaminare gli emendamenti dell'altra e di identificare quelli che accetta e quelli che rifiuta. Gli articoli ancora in discussione sarebbero oggetto di una commissione mista paritaria.

---

<sup>23</sup> Legge n. 2013-702 del 2 agosto 2013 relativa all'elezione dei senatori, JORF del 3 agosto 2013, p. 13258

<sup>24</sup> Si riprende qui la proposta di Guy Carcassone, "Pour un Bundestrat français", in *Pouvoir locaux* n. 6, 2005, p. 106.

Infine, la proposta talvolta formulata di affidare la legislazione a una camera e il controllo a un'altra è criticabile in quanto si tratta di introdurre una forma di monocameralismo tacita, privando così una parte della rappresentanza nazionale di alcuni compiti che competono alla stessa nel suo insieme. Di contro, nulla ne impedisce una differenziazione prevedendo che l'una si dedichi maggiormente al primo compito, l'altra più specificatamente al secondo.

Il bicameralismo, lo si constata, resta oggetto del contendere e sfida democratica, in Francia, in Europa e indubbiamente anche altrove. Oggetto del contendere perché, se motivato, è utile. Sfida perché, quando non ristrutturato, entra in pericolo. Pertanto esso merita delle riflessioni per evolversi, alle quali il presente lavoro spera di aver umilmente contribuito.

## 6. Annexe: les Parlements en Europe

ÉTATS AVEC PARLEMENT MONOCAMÉRAL (25)			ÉTATS AVEC PARLEMENT BICAMÉRAL (17)			
UNION EUROPÉENNE (15)			UNION EUROPÉENNE (13)			
État	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (millions)	État	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (millions)	Désignation et représentation de la seconde chambre
Bulgarie	111 910	7,6	Allemagne	356 854	82	Membres de droit, par population des Länder
Chypre	9 250	0,8	Autriche	83 870	8,3	Élection par les parlements des Länder
Croatie	56 594	4,4	Belgique	30 528	10,7	Élection au SUI, par langue et région, et cooptation
Danemark	43 094	5,5	Espagne	504 782	45,8	Élection au SUD et SUI, par région
Estonie	45 000	1,3	France	551 695	65,8	Élection au SUI, par département
Finlande	338 000	5,3	Irlande	70 273	4,5	<b>Catégories socioprofessionnelles et universitaires</b>
Grèce	131 957	11,2	Italie	301 263	60	Élection au SUD, par région
Hongrie	93 000	10	Pays-Bas	41 526	16,4	Élection par les parlements des régions
Lettonie	65 000	2,3	Pologne	312 679	38,1	Élection au SUD
Lituanie	65 000	3,3	République tchèque	78 866	10,5	Élection au SUD
Luxembourg	2 586	0,5	Roumanie	237 500	21,5	Élection au SUD, par département
Malte	316	0,4	Royaume-Uni	244 820	61,7	<b>Catégories de personnes : les Lords</b>
Portugal	92 000	10,6	Slovénie	<b>20 273</b>	<b>2</b>	<b>Catégories de personnes : syndicats et intérêts locaux</b>
Slovaquie	48 845	5,4				
Suède	<b>449 964</b>	<b>9,2</b>				
ÉTATS CANDIDATS (5)			ÉTATS CANDIDATS (0)			
Islande	103 125	0,3				
Macédoine	25 713	2				
Monténégro	13 812	0,7				
Serbie	77 474	7,2				

JEAN-PHILIPPE DEROSIER

Turquie	<b>783 562</b>	<b>76,7</b>				
<b>ÉTATS HORS UNION EUROPÉENNE (5)</b>			<b>ÉTATS HORS UNION EUROPÉENNE (4)</b>			
Albanie	28 748	2,8	Biélorussie	207 600	9,6	Élection par les conseils régionaux
Kosovo	10 887	1,8	Bosnie	<b>51 197</b>	<b>3,9</b>	<b>Représentation des trois ethnies</b>
Moldavie	33 843	3,7	Russie	17 098 242	143,5	Deux représentants par sujets fédéraux (régions), désignés par le parlement et l'exécutif
Norvège	385 199	5	Suisse	<b>41 277</b>	<b>8</b>	Élection au SUD, par canton
Ukraine	<b>603 550</b>	<b>44,9</b>				

GIULIA CARAVALE

## Convenzioni costituzionali e Camera dei Lords

**Sommario:** 1. Un secolo di riforme. – 2. Il dibattito attuale sulla riduzione del numero dei Lords. – 3. Lo *Strathclyde Review* e il controllo sugli *statutory instruments*. – 4. Recenti novità sull'applicazione della *Salisbury-Addison Convention*.

### 1. Un secolo di riforme

In un recente articolo apparso su *The Political Quarterly* Meg Russel e Philp Cowley<sup>1</sup> hanno riletto il saggio di Anthony King, *Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France and West Germany*, pubblicato nel 1976 e divenuto un classico dei *legislative studies*. In particolare i due autori rilevano che King, nell'esaminare le relazioni tra esecutivo e legislativo nel Regno Unito, aveva preso in considerazione esclusivamente il rapporto tra Camera dei Comuni e governo, tralasciando del tutto il ruolo della Camera dei Lords, tanto da utilizzare come sinonimi i termini *Parliament* e *House of Commons*. Russel e Cowley hanno affermato che adesso, invece, un analogo studio non potrebbe mai essere condotto prescindendo dal ruolo ricoperto dalla Camera alta, soprattutto dopo i cambiamenti introdotti dall'*House of Lords Act 1999*, legge che ha inciso in modo significativo sulla dinamica parlamento/governo del Regno.

Come noto, la riforma del 1999, voluta da Tony Blair e compresa nel pacchetto di riforme costituzionali presenti nel *manifesto* del partito laburista vincitore delle elezioni del 1997, ha avuto ad oggetto non già le competenze, ma la composizione dell'assemblea. La legge ha ridotto da 759 a 92 i Pari ereditari, selezionati attraverso un'elezione interna, e ha reso non più trasmissibile la carica di padre in figlio. L'*House of Lords Act 1999*, peraltro, deve essere inquadrato nella lunga storia di tentativi riformistici – e di ben poche riforme – susseguitisi fin dal 1911, anno in cui il preambolo del *Parliament Act 1911*, che aveva formalizzato la preminenza legislativa dei Comuni sui Lords, aveva annunciato l'intenzione di sostituire la seconda Camera con una assemblea elettiva. Tuttavia solo nel 1949 i Laburisti riuscirono a far approvare, ma dalla sola Camera dei Comuni, che dovette

---

<sup>1</sup> M. Russel, P. Cowley, *Modes of UK Executive-Legislative Relations Revisited*, in *The Political Quarterly* 2018, 1.

ricorrere al disposto della legge del 1911, un nuovo *Parliament Act* che ridusse ad un anno il potere di veto della seconda Camera. Il governo conservatore MacMillan, poi, fece approvare, nel 1958, il *Life Peerages Act*, che ha introdotto la categoria dei Lords vitalizi, nominati dalla Corona, *on advise of Prime Minister* e ha permesso l'ingresso delle donne nella Camera alta e, nel 1963, il *Peerages Act*, in virtù del quale i Pari ereditari potevano rinunciare alla loro carica a favore del familiare che occupava il secondo grado in ordine di successione, senza distinzione di genere: grazie a questa norma, le donne hanno fatto la loro comparsa anche tra i Pari ereditari. Nessuna di queste leggi ha avuto però una portata tale da modificare in modo radicale la natura della *House of Lords*<sup>2</sup>.

La riforma del 1999 è l'ultima riforma governativa relativa alla Camera alta attuata nel Paese, anche se, nelle intenzioni del governo laburista Blair, avrebbe dovuto costituire solo la prima tappa di una più ampia e definitiva trasformazione di questa assemblea. Molteplici sono stati in questi anni i progetti di legge presentati e discussi (con gli esecutivi Blair, Brown e Cameron-Clegg), nessuno dei quali è stato mai approvato a motivo della diversa visione dei partiti sul ruolo e sulla natura della seconda Camera. È opportuno chiarire che tutti i progetti di questi anni hanno avuto ad oggetto soprattutto la composizione dell'assemblea e non le funzioni della stessa, né gli equilibri interni al bicameralismo sempre spostati a favore della Camera dei Comuni<sup>3</sup>. Come dichiarato nel 2006 dal rapporto *Conventions of the UK Parliament* pubblicato dal *Joint Committee on Conventions*, il comitato incaricato di studiare i rapporti tra le due Camere nel Regno Unito: "We were instructed to accept the primacy of the House of Commons. None of our witnesses has questioned it, and neither do we"<sup>4</sup>.

L'ultimo disegno di legge governativo clamorosamente fallito è stato quello del 2012, introdotto dall'allora vice premier liberal democratico Nick Clegg, responsabile delle riforme costituzionali, che prevedeva la trasformazione della Camera alta in una assemblea composta da 450 membri, in carica per 15 anni non rinnovabili, di cui l'80% elettivo (con il voto singolo trasferibile) e il 20% nominato. Il disegno di legge era stato osteggiato dagli stessi *backbenchers* conservatori, nonostante il favore espresso dall'allora Premier Cameron nei confronti della riforma e di conseguenza era stato abbandonato dal governo di coalizione<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> P. Doery, 1949, 1969, 1999: *The Labour Party and House of Lords Reform*, in *Parliamentary Affairs* 2006, 599; P.A. Bromhead, *The House of Lords and Contemporary Politics 1911-1957, 1958*; P. Leyland, *The Second Chamber Debate in the UK Revisited: Life, Afterlife and Rebirth?*, in *Rivista AIC* 2017, 1.

<sup>3</sup> P. Norton, *Reform of the House of Lords*, Manchester University Press, Manchester, 2017, 15.

<sup>4</sup> House of Commons, House of Lords, Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament*, HL Paper 265-I HC 1212-I, 3 November 2006.

<sup>5</sup> P. Norton, *Reform ...*, cit. 27; C. Farrington, *Lords Reform: Some Inconvenient Truths*, in *The Political Quarterly* 2015, 297; M. Ryan, *A Referendum on the Reform of the House of Lords?*, in

Negli ultimi anni, pur in assenza di una riforma radicale, sono state approvate altre leggi che hanno comportato modifiche della Camera: in particolare il *Constitutional Reform Act 2005* che, istituendo la Corte suprema, ha trasformato i 12 *Law Lords* del Comitato giudiziario della Camera alta in meri giudici, privandoli del ruolo di legislatori<sup>6</sup>. Inoltre, nel 2014 e nel 2015, grazie a due leggi di iniziativa parlamentare, tipologia di atti che nel Regno Unito incontra sempre molta difficoltà nel proseguire l'iter legislativo, sono state approvate due ulteriori piccole modifiche. La legge del 2014 ha previsto, per la prima volta, sia la possibilità dei Pari di presentare volontariamente le proprie dimissioni, dimissioni che non possono essere revocate, sia la cessazione dalla carica di Lord per coloro che non abbiano frequentato le sedute della Camera per una intera sessione (ammettendo, comunque, alcune eccezioni), sia la sospensione dalla Camera per i componenti giudicati colpevoli in un processo e condannati ad una pena superiore ad un anno a prescindere dal fatto che il reato sia stato commesso prima o dopo la nomina a Lord. La legge del 2015, infine, ha introdotto la possibilità di sospendere temporaneamente o espellere definitivamente un componente della Camera alta.

Bisogna riconoscere che le riforme approvate nel XX secolo relative alla Camera dei Lords hanno avuto effetti che sono andati anche al di là degli obiettivi prefissati. Mi riferisco in particolare alla legge del 1958, che attraverso i *Life Peers* ha permesso l'introduzione nella Camera alta di persone dotate di lunga esperienza politica o di approfondite conoscenze amministrative, e che - come affermato da Norton - ha avuto l'effetto di dar vita ad una "more active House. Life peers were disproportionately active and, as their number grew, so did the activity of the House"<sup>7</sup>. Ma è stata la legge del 1999 che, attraverso la riduzione del numero degli *Hereditary Peers*, ha garantito una sorta di maggior legittimazione della Camera dei Lords. La riforma, infatti, riducendo in modo consistente i Lords ereditari e consentendo di selezionare tra loro quelli che fossero più "active and committed"<sup>8</sup>, ha permesso ai partiti di trovare un maggiore equilibrio all'interno della Camera. A differenza di quanto avviene generalmente ai Comuni, ai Lords nessuno gruppo ha, da allora, la maggioranza assoluta ed è presente anche un consistente gruppo trasversale: tale peculiare composizione, secondo alcuni, fotografa in modo più esatto di quanto non avvenga ai Comuni le reali divisioni presenti nel Paese, compresa

---

*Northern Ireland Legal Quarterly* 2015, 223; M. Ryan, *The Latest Attempt at Reform of the House of Lords - One Step Forward and Another one Back*, in *Nottingham Law Journal* 2013, 1.

<sup>6</sup> M. Ryan, *A Summary of the Developments in the Reform of the House of Lords since 2005*, in *Nottingham Law Journal* 2012, 65.

<sup>7</sup> P. Norton, *Reform ...*, cit., 24.

<sup>8</sup> Gary Levy, *Reforming the Upper House: Lessons from Britain*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2014, 29. Sul punto si veda anche B. Drexhage, *Bicameral Legislatures. An International Comparison* The Hague, 2015, 41; M. Russel, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

la disaffezione della gente nei confronti dei tradizionali schieramenti politici<sup>9</sup>. Al contempo, poi, il fatto che i componenti siano nominati a vita e non abbiano quindi bisogno di essere rieletti rende le loro azioni maggiormente libere dai vincoli di partito rispetto a quanto non avvenga nell’“other place”<sup>10</sup>. Una caratteristica, questa che si traduce in un attento ed accurato scrutinio dei *bills* che rafforza la funzione di “revising chamber”<sup>11</sup> svolta dalla Camera alta e di sede di mediazione con l’esecutivo. Alcuni studiosi considerano la Camera dei Lords un esempio di democrazia deliberativa<sup>12</sup>, altri hanno individuato il carattere rappresentativo della Camera non nel momento elettorale, ma nell’essere portavoce di “professional, geographical, social and other kinds of interests, whether relating to their own background, organisations and locations with which they have developed relationship (‘floating constituencies’) or unpopular causes”<sup>13</sup>.

## 2. Il dibattito attuale sulla riduzione del numero dei Lords

Come abbiamo visto la nuova autorità assunta dalla Camera dei Lords e il nuovo rapporto con l’esecutivo, su cui ci soffermeremo ancora in seguito, non hanno posto fine alle proposte di riforma. Tuttavia, a seguito del fallimento del disegno di legge del 2012, i partiti politici britannici sembrano aver accantonato il progetto di una modifica radicale della Camera alta<sup>14</sup>, anche perché, da allora, al governo è rimasto il partito conservatore, il quale non è stato mai favorevole ad una revisione del bicameralismo. Peraltro la politica britannica, al momento attuale, appare quasi del tutto monopolizzata dalla questione della *Brexit* e non certo alla ricerca di un ulteriore tema divisivo per i partiti e di scarso *appeal* per l’opinione pubblica. Così, nel dibattito politico e dottrinale, appare diffusa la consapevolezza che l’unica soluzione praticabile ad oggi sia quella di introdurre poche e circoscritte riforme che possano contribuire a migliorare il funzionamento dell’assemblea, come del resto era stato già sostenuto nel 2013 dal *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni nel rapporto *House of Lords reform: what next?*.

<sup>9</sup> C. Farrington, *Lords Reform...*, cit., 302.

<sup>10</sup> Durante i dibattiti le Camere si chiamano l’un l’altra “another place” o “the other place”.

<sup>11</sup> M. Russel, M. Sciara, *Independent Parliamentarians en Masse: The Changing Nature and Role of the ‘Crossbenchers’ in the House of Lords*, in *Parliamentary Affairs* 2009, 32; M. Russel, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, in *Political Studies* 2010, 866; M Russell *The Contemporary House of Lords...*, cit., 168.

<sup>12</sup> J. Parkinson *The House of Lords: A Deliberative Democratic Defence*, in *The Political Quarterly* 2007, 374. Sul tema M. Saward, *Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected*, in *The Journal of Political Philosophy* 2009, 1; J. Mansbridge, *Rethinking Representation in American Political Science Review* 2003, 515.

<sup>13</sup> C. Farrington, *Lords Reform: Some Inconvenient Truths*, in *The Political Quarterly* 2015, 302.

<sup>14</sup> C. Farrington, *Lords Reform...*, cit.

Tra le modifiche di cui si discute da tempo deve essere ricordata quella diretta a ridurre il numero dei componenti della Camera alta. Attualmente i Lords sono 793, di cui 258 conservatori, 197 laburisti, 183 *crossbenchers*, 100 liberal democratici, 26 non affiliati, 14 esponenti di partiti minori e 25 vescovi. Si tratta di un argomento su cui negli ultimi anni si è particolarmente spesa, ad esempio, Meg Russell, una delle costituzionaliste più esperte della materia, la quale si è espressa a favore di una moratoria sulle ulteriori nomine di Pari in attesa di una riforma più definitiva<sup>15</sup>. Ma il dibattito non è rimasto confinato solo agli ambienti accademici: nel *manifesto* presentato dai conservatori alle elezioni del giugno 2017 il partito della May ha affermato che: “We have already undertaken reform to allow the retirement of peers and the expulsion of members for poor conduct and will continue to ensure the work of the House of Lords remains relevant and effective by addressing issues such as its size”<sup>16</sup>. Ed è stata la stessa Camera dei Lords che ha preso l’iniziativa di approvare, nel dicembre 2016, una mozione presentata dal conservatore Lord Cormack, già *shadow minister for constitutional affairs*, secondo la quale “its size should be reduced and methods should be explored by which this could be achieved”<sup>17</sup>. Subito dopo è stato istituito un nuovo comitato interpartitico, presieduto da Lord Burns e composto da altri 5 membri (due conservatori, due laburisti e un liberal democratico) per esaminare il tema del ridimensionamento del numero dei Lords<sup>18</sup>. Il comitato, nell’ottobre 2017, ha presentato il suo rapporto, nel quale ha proposto di ridurre a 600, entro i prossimi 10 anni, il numero dei componenti<sup>19</sup>. Un risultato che potrebbe essere raggiunto sia nominando solo un Lord ogni due che lasciano la Camera, sia trasformando la carica da vitalizia a quindicennale. Il comitato Burns ha, poi, proposto che tutti i giudici della Corte suprema, dopo la pensione, entrino a far parte della Camera dei Lords solo per sette anni. Secondo i calcoli elaborati dal comitato l’applicazione di tali regole potrebbe portare 150 Pari a lasciare la Camera tra il 2017 e il 2022, altri 250 entro il 2027 e altri 150 entro il 2032. Queste cifre dovrebbero essere calcolate sulla base della composizione attuale dell’assemblea e nel rispetto delle proporzioni esistenti tra le forze politiche

---

<sup>15</sup> M. Russell, T. Semlye, *Enough is Enough. Regulating Prime Ministerial Appointments to the Lords*, The Constitution Unit, 2015.

<sup>16</sup> Conservative Party, *Forward, Together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future*, 2017, 43.

<sup>17</sup> R. Kelly, *House of Lords Reform in the 2017 Parliament*, House of Commons Library, 14 november 2017.

<sup>18</sup> R. Kelly, *House of Lords Reform: Debates and Issues in the 2015 Parliament*, House of Commons Library, 30 march 2017, 6; R. Kelly, S. Priddy, *House of Lords Reform and the size of the House of Commons*, House of Commons Library, 18 october 2016.

<sup>19</sup> *Report of the Lord Speaker’s Committee on the Size of the House of Lords*, 2017; D. Beamish, *The Report of the Lord Speaker’s Committee on the Size of the House of Lords*, in *The Political Quarterly* 2018, 1.

che dovrebbero stabilire “how to persuade their membership to retire”<sup>20</sup>, tenendo in considerazione diversi elementi e non solo l’età anagrafica. Il rapporto ha proposto anche di adeguare la consistenza partitica presente ai Lords con quella della Camera dei Comuni, mantenendo una percentuale di *Pari cross benchers* del 20%.

Al di là del contenuto, la proposta appare interessante anche per la modalità suggerita dal comitato per la sua attuazione. Il *Burns Committee*, infatti, consapevole della difficoltà di approvare una legge, ha ipotizzato che la riforma potrebbe essere introdotta attraverso un *gentlemen’s agreement* su cui vi sia l’accordo di tutte le forze politiche. In questo modo si instaurerebbe una nuova prassi che nel tempo potrebbe essere poi recepita in un atto legislativo. Una soluzione sicuramente di grande praticità, ma che, nel corso del dibattito svoltosi ai Lords sul tema, ha sollevato alcune perplessità dato che si tratterebbe di introdurre una riforma a tutti gli effetti di natura costituzionale per la quale sarebbe senz’altro preferibile la fonte legislativa. Al contempo, nel corso della discussione, è emersa la consapevolezza della difficoltà di approvare una legge in tal senso sia perché il parlamento nei prossimi anni sarà impegnato con la complessa situazione della *Brexit*, sia perché la presentazione di un disegno di legge sui Lords rischierebbe di essere ostacolato anche da coloro che potrebbero cogliere l’occasione del dibattito parlamentare per rilanciare l’idea di introdurre una modifica più radicale della Camera alta, come ad esempio dar vita ad una assemblea rappresentativa delle nazioni che compongono il Regno<sup>21</sup> o introdurre una Camera completamente elettiva<sup>22</sup>, con la conseguenza di bloccare l’attuazione della riforma. Bisogna comunque registrare che, in occasione del dibattito, la maggior parte degli interventi si è espresso in modo positivo sulla proposta. Il governo, tuttavia, nel corso del dibattito si è mantenuto cauto e, attraverso la *Leader of the House* Baroness Evans of Bowes Park, si è limitato a dire che “the Prime Minister will consider carefully her response, as I am sure will the other party”<sup>23</sup>. Una prima risposta dalla Premier May è giunta il 19 febbraio 2018, con una lettera inviata allo Speaker dei Lords nella quale ha espresso la propria intenzione di non effettuare nuove “automatic entitlement to a peerage” nei confronti di “senior

<sup>20</sup> D. Beamish, *The Report...*, cit., 3.

<sup>21</sup> P. Leyland, *The Second Chamber ...*, cit., 17.

<sup>22</sup> La proposta del Comitato Burns è stata criticata sia dall’*Electoral Reform Society* sia da *Unlock Democracy*, entrambi favorevoli all’introduzione di una Camera eletta: l’*Electoral Reform Society* ha affermato che il vero problema dei Lords è la mancanza di “democracy and transparency in how it is composed”. D. Huges, *The proposed Lords Reforms are Sticking Plaster Politics: Peers are Writing their own Rules*, Electoral Reform Society, 19 October 2017 (<https://www.electoral-reform.org.uk/the-proposed-lords-reforms-are-sticking-plaster-politics-peers-are-writing-their-own-rules/>); *House of Lords Reform: A Piecemeal Solution to a Seismic Issue is not Good Enough*, Unlock Democracy blog 7 November 2017, (<http://www.unlockdemocracy.org/blog/a-piecemeal-solution-to-a-seismic-issue-is-not-good-enough>).

<sup>23</sup> D. Beamish, *The Report...*, cit., 4.

figures from the judiciary, police, military and civil service". La May ha aggiunto anche per l'introduzione delle proposte del rapporto Burns serve il consenso di tutti i partiti e che in questi anni diversi pari conservatori hanno già scelto di andare in pensione. Si tratta di una prima - ancorché molto generica - apertura verso il progetto di riforma, ma è evidente, come affermato da David Beamish, che senza un impegno puntuale da parte del governo nessun partito inizierà a pensare di ridurre i propri componenti alla Camera alta<sup>24</sup>.

### 3. Lo *Strathclyde Review* e il controllo sugli *statutory instruments*

I rapporti tra le Camere e tra queste e l'esecutivo sono disciplinati principalmente da convenzioni, tra queste ricordiamo quella secondo cui i Lords non si oppongono in genere alla legislazione secondaria: essi hanno il potere di sottoporre gli *statutory instruments* a scrutinio e quindi, possono in teoria anche respingerli, ma in realtà tale la bocciatura si è verificata estremamente di rado (dalla seconda guerra mondiale, solo 5 volte nel 1968, 2000, 2007, 2012 e nel 2015). Un'ulteriore convenzione riguarda, poi, il "financial privilege" della *House of Commons*. Esso è parte della più ampia "financial primacy over tax and spending" formalizzata dal *Parliament Act 1911*. Infine, una terza convenzione (*Salisbury - Addison Convention*), affermata nell'immediato secondo dopoguerra, prevede che i Lords non respingano le proposte inserite nel *manifesto* del partito che vince le elezioni<sup>25</sup>.

Queste convenzioni negli ultimi anni hanno conosciuto una significativa evoluzione legata non solo all'approvazione dell'*House of Lords Act 1999*, ma anche ai complessi cambiamenti che hanno caratterizzato la forma di governo britannica. In questa sede, pertanto, mi vorrei soffermare ad esaminare alcune delle novità relative al controllo sulla legislazione delegata e al rispetto della *Salisbury Convention*.

Per quanto riguarda il controllo sulla legislazione delegata si deve ricordare che nell'ottobre 2015 sono emerse alcune tensioni tra governo e Camera dei Lords in occasione dell'esame da parte della Camera alta di uno *statutory instrument* del Tesoro, già approvato dai Comuni, il *Tax Credits (Income Thresholds and Determination of Rates) (Amendment) Regulation 2015*, conclusosi con il rinvio dell'implementazione della riforma governativa. La vicenda ha dato vita ad un acceso dibattito sui rapporti tra la Camera dei Lords ed il governo e ha spinto molti commentatori politici a parlare di "crisi costituzionale", dato che, secondo loro, la Camera dei Lords aveva violato la convenzione del "financial privilege", opponendosi ad una decisione dei Comuni in materia finanziaria. A seguito della polemica il Premier Cameron

---

<sup>24</sup> D. Beamish, *The Report...*, cit., 4.

<sup>25</sup> L. Maer, *Conventions on the Relationship between the Commons and the Lords*, House of Commons Library, 2016; P. Leyland, *The Second Chamber...*, cit., 7; House of Commons, House of Lords, Joint Committee on Conventions, *Conventions ...*, cit.

aveva deciso di istituire una commissione guidata da Lord Strathclyde e composta da un esiguo gruppo di esperti con il compito di studiare il modo in cui difendere “the ability of elected governments to secure their business in parliament”, ed in particolare il ruolo di supremazia della Camera elettiva nelle questioni finanziarie e nella legislazione secondaria. Nel rapporto, pubblicato nel mese di dicembre 2015, Lord Strathclyde aveva formulato tre diverse proposte per garantire alla Camera dei Comuni un ruolo preminente nel controllo della legislazione delegata: 1) escludere del tutto la Camera dei Lords dall’esame degli *statutory instruments*; 2) mantenere il ruolo dei Lords, ma circoscriverne le funzioni; 3) consentire alla Camera alta, in caso di disaccordo, di chiedere ai Comuni la revisione della scelta, lasciando tuttavia a questi ultimi la decisione finale, opzione questa, caldeggiata dalla commissione<sup>26</sup>.

Le conclusioni dello *Strathclyde review* erano state accolte con favore dal Premier Cameron, il quale aveva proposto di introdurre una riforma per dare loro attuazione. Tuttavia, la pubblicazione aveva immediatamente fatto esplodere vivaci proteste non solo nel merito della proposta e della funzione di controllo esercitata dai Lords sugli *statutory instruments*, ma anche, più in generale, sulle convenzioni costituzionali che regolano i rapporti tra i due rami del parlamento, sul frequente abuso da parte del governo dello strumento della legislazione delegata, sui poteri della Camera alta, sui rapporti esecutivo-legislativo, sull’utilizzo eccessivo da parte del Premier del suo potere di nomina dei componenti la Camera alta. Pertanto il dibattito parlamentare svoltosi ai Lords a seguito della presentazione dello *Strathclyde review* non si è limitato a prendere in considerazione la riduzione del potere di controllo della legislazione delegata esercitato dai Pari, ma è stato inquadrato in una cornice più ampia, quella del ruolo della Camera alta nella dinamica legislativo - esecutivo. Mentre alcuni esponenti del partito conservatore hanno difeso la necessità di circoscrivere il potere della Camera dei Lords in materia di legislazione secondaria ritenendo un paradosso che i poteri di questa assemblea fossero maggiori rispetto a quelli esercitati sulla legislazione primaria, altri, invece, hanno difeso il diritto dei Pari di esercitare un controllo sulla legislazione delegata, attività che a loro parere, era svolta in maniera più efficace di quanto fatto dai Comuni. Inoltre alcuni Lords hanno rivendicato il loro ruolo di opposizione responsabile nei confronti del governo, dato che - come emerso nel corso del dibattito - la seconda Camera, al di là della sua composizione, non deve rappresentare una mera eco dalla Camera dei Comuni. L’idea risultata maggiormente condivisa è stata quella per cui non solo non doveva essere ridimensionato il potere dei Lords di controllo sulla legislazione delegata, ma doveva essere rafforzato il ruolo del parlamento nel suo complesso.

---

<sup>26</sup> *Strathclyde Review: Secondary Legislation and the Primacy of the House of Commons*, Cm 9177, 2015.

Sul tema si sono espressi anche tre comitati parlamentari, due dei Lords e uno dei Comuni. Entrambi i comitati della Camera alta hanno pubblicato le loro osservazioni il 23 marzo 2016 ed entrambi hanno criticato le conclusioni di Strathclyde ed il progetto governativo di dare attuazione alle stesse. In particolare il rapporto del *Delegates Powers and Regulatory Reform Committee*<sup>27</sup> aveva sostenuto che la riforma avrebbe potuto avere la conseguenza di spostare l'equilibrio tra i poteri a vantaggio dell'esecutivo e aveva criticato il governo per il frequente ricorso alla legislazione delegata, anche per disciplinare materie di grande rilevanza, evidenziando peraltro la necessità di offrire al parlamento mezzi più efficaci per esercitare il controllo su di essa. Un controllo, che – come noto – non è obbligatorio, dato che è la stessa legge delega (proposta dall'esecutivo) a fissare, di volta in volta, le eventuali procedure di verifica parlamentare a cui sottoporre lo *statutory instrument*. Il comitato era anche entrato nel merito del rinvio da parte dei Lords dello *statutory instrument* giudicandolo legittimo, poiché era stato previsto dalla legge delega, a differenza della prevalente prassi secondo la quale la legge delega disponeva, in materia finanziaria, il solo controllo da parte della Camera dei Comuni.

Analoghe erano state le osservazioni mosse dal *Select Committee on the Constitution* dei Lords nel loro rapporto che aveva giudicato la riforma proposta da Strathclyde negativa per il ruolo e la reputazione del parlamento nel suo complesso<sup>28</sup>. L'analisi dei dati mostrava poi che il controllo sulla legislazione delegata veniva esercitato soprattutto dalla Camera alta, dato che i Comuni erano impegnati a svolgere il loro compito principale di "holding the Government to account". Il rapporto si concludeva con la considerazione che l'equilibrio dei poteri tra parlamento e governo rappresentava il nucleo essenziale della Costituzione, per cui era necessario prendere in considerazione una revisione ragionata dell'uso della legislazione delegata: "There is a strong case for reviewing the operation of delegated legislation, but change must be careful, considered and, importantly, not undertaken in haste or for the wrong reasons"<sup>29</sup>.

Le critiche mosse dai due comitati dei Lords a difesa delle loro competenze e del loro operato certo non sorprendono. Meno scontate sono apparse, invece, quelle contenute nel rapporto pubblicato dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni nel maggio 2016<sup>30</sup>. Il comitato, composto da una maggioranza conservatrice, ha condiviso le conclusioni a cui erano giunti i Lords e ha ritenuto che il governo non avrebbe dovuto procedere

---

<sup>27</sup> Delegates Powers and Regulatory Reform Committee, *Special Report: Response to the Strathclyde Review*, HL paper 119, 2016.

<sup>28</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Delegated Legislation and Parliament: A Response to the Strathclyde Review*, HL paper 116, 2016.

<sup>29</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Delegated...*, cit. 3.

<sup>30</sup> House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Strathclyde Review: Statutory Instruments and the Power of the House of Lords*, HC 752, 2016.

all'approvazione delle riforme proposte dallo *Strathclyde Review*, giudicate una "overreaction" rispetto a quanto accaduto. Il comitato aveva ridimensionato anche la portata del conflitto tra Lords e governo, che non poteva certo essere considerato alla stregua di una crisi costituzionale. Il comitato dei Comuni non aveva lesinato le critiche al comportamento dell'esecutivo dichiarando "The Government's time would be better spent in rethinking the way it relies on secondary legislation for implementing its policy objectives and in building better relations with the other groupings in the House of Lords".

Le osservazioni mosse dai tre comitati parlamentari sono apparse assolutamente decisive dato che hanno contribuito a chiarire che la riforma avrebbe finito per comportare uno spostamento nell'equilibrio non solo tra le due Camere, ma anche tra governo e parlamento, con la conseguenza di introdurre nel dibattito politico-costituzionale un elemento di forte frizione e di contrasto. L'inaspettato risultato del referendum sulla *Brexit* che, come noto, ha portato alle immediate dimissioni del governo Cameron e alla formazione dell'esecutivo May, ha avuto anche la conseguenza di spingere il governo ad abbandonare il progetto di attuazione delle proposte contenute nel rapporto di Lord Strathclyde. Così, nel dicembre 2016, l'esecutivo May ha pubblicato un documento nel quale ha giudicato la riforma "not a priority for the session", pur specificando che "if the House of Lords puts itself in a position where it seeks to vote against SIs approved by the House of Commons, then Lord Strathclyde's recommendation provides a clear mechanism for the House of Commons to be able to assert its primacy over SIs"<sup>31</sup>. Una posizione che appare coerente con quanto sostenuto, pochi mesi dopo, nel *manifesto* elettorale del partito conservatore in vista delle elezioni politiche del giugno 2017: "Although comprehensive reform is not a priority we will ensure that the House of Lords continues to fulfil its constitutional role as a revising and scrutinising chamber which respects the primacy of the House of Commons"<sup>32</sup>.

#### 4. Recenti novità sull'applicazione della *Salisbury-Addison Convention*

Per quanto riguarda invece la più recente applicazione della *Salisbury - Addison Convention*<sup>33</sup> essa deve essere inquadrata all'interno del contesto ridefinito non solo dalla riforma del 1999, ma soprattutto dalla trasformazione del tradizionale assetto politico britannico che sta contribuendo a rafforzare l'autorità della Camera dei Comuni e sollecitare una evoluzione del tradizionale modello Westminster.

---

<sup>31</sup> *Government Response to the Strathclyde Review: Secondary Legislation and the Primacy of the House of Commons and the Related Select Committee*, Reports Presented to Parliament by the Leader of the House of Commons by Command of Her Majesty, December 2016.

<sup>32</sup> Conservative Party, *Forward, Together...*, cit., 43.

<sup>33</sup> G. Dymond, H. Deadman *The Salisbury Doctrine*, House of Lords Library Notes, LLN 2006/006 June 2006.

Come abbiamo detto la maggior consapevolezza del proprio ruolo e la maggior legittimazione della Camera successiva alla riforma del 1999 ha portato ad un incremento dell'opposizione dei Lords nei confronti delle iniziative governative. Non solo i disegni di legge presentati dall'esecutivo sono stati sconfitti più volte dalla Camera alta (dal 1999 ad oggi una media di più di 36 sconfitte per sessione), ma nel 2003, è stata approvata una mozione contraria ai progetti di riforme inseriti nel *Queen's Speech*, mozione priva di conseguenze sul piano pratico, ma di altissimo valore simbolico. In diversi casi le sconfitte subite dal governo alla Camera dei Lords sono state poi ribaltate dai Comuni, ma i dati mostrano che il governo ha anche fatto propri gli emendamenti che erano stati proposti dai Pari<sup>34</sup> o ha preferito rinunciare ai *bills* da questi contestati.

L'evoluzione della *Convention* era stata riconosciuta anche dal *Joint Committee on Convention* nel 2006, il quale aveva affermato che "the Salisbury-Addison Convention has changed since 1945, and particularly since 1999"<sup>35</sup>. Questi cambiamenti, a suo parere, erano tali da richiedere "a new name which should also help to clarify its changed nature. We recommend that in future the Convention be described as the Government Bill Convention". Tuttavia, a parere del comitato, nessuna delle convenzioni doveva essere formalizzata in una legge: "We do not recommend legislation, or any other form of codification which would turn conventions into rules, remove flexibility, exclude exceptions and inhibit evolution in response to political circumstances. And, however the conventions may be formulated, the spirit in which they are operated will continue to matter at least as much as any form of words"<sup>36</sup>.

Senza dubbio però il principale elemento di novità relativo all'applicazione della *Salisbury -Addison Convention* appare legato all'inconsueta formazione di *hung parliaments* sia nella legislatura 2010-2015 che in quella attuale e al rafforzamento della Camera dei Comuni rispetto all'esecutivo<sup>37</sup>. Nella legislatura 2010-2015 la presenza di un governo di coalizione privo di un suo proprio *manifesto* pre-elettorale approvato dagli elettori aveva indebolito le già provate basi della *Salisbury -Addison Convention*. Nel corso di quella legislatura, poi, era risultata ridotta anche la posizione

---

<sup>34</sup> P. Norton, *Reform ...*, cit., 7. La nuova "autorità" assunta dai Lords ha costretto i Comuni a ribadire la propria primazia ricorrendo ben due volte (*Sexual Offences (Amendment) Act 2000* e *Hunting Bill Act 2004*) ai *Parliament Acts 1911* e *1949* che consentono di approvare le leggi con il solo voto favorevole della Camera bassa atti che, dal 1911, erano stati utilizzati solo in altre 5 occasioni.

<sup>35</sup> House of Commons, House of Lords, Joint Committee on Conventions, *Conventions ...*, cit., 3.

<sup>36</sup> House of Commons, House of Lords, Joint Committee on Conventions, *Conventions ...*, cit., 4.

<sup>37</sup> R. Fox, J. Blackwell, B. Fowler, *A Numbers Game, Parliament and Minority Government*, Hansard Society, London, 2017, 19; N. Newson, *Salisbury Convention in a Hung Parliament*, House of Lords Library Briefing, 2017; M. Elliott, *Does the Salisbury Convention Apply during a Hung Parliament?*, in *Publiclawforeveryone* blog, june 2017.

egemone del Premier, il quale, trovandosi alla guida di un governo di coalizione, aveva dovuto mediare con i deputati di due diversi partiti. Ne era derivato un rafforzamento della centralità del parlamento nel suo complesso come sede decisionale, realizzatasi soprattutto grazie alla collaborazione trasversale sperimentata dai *backbenchers* ai Comuni.

Nel corso della breve legislatura 2015-2017 il quadro politico era mutato ancora una volta: il partito conservatore era riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta, ancorché di pochi seggi, alla Camera dei Comuni, mentre a fianco del partito di opposizione ufficiale, quello laburista, aveva trovato per la prima volta una ampia espressione lo *Scottish National Party*. La peculiarità della legislatura si deve anche al fatto che era stata dominata dal tema della *Brexit*, tema trasversale tra i partiti. Durante la campagna referendaria si era assistito a forme di collaborazione normalmente impensabili tra gli esponenti dei diversi partiti ed al contempo a scontri tra gli esponenti dello stesso partito divisi tra *Leavers* e *Remainers*. In questo quadro fluido la Camera dei Lords aveva proseguito con la sua attività di attento scrutinio dei disegni di legge, come provano le 98 sconfitte subite dai *bills* governativi presso la Camera alta.

Il quadro è, poi, di nuovo mutato con le elezioni del giugno 2017 che hanno portato alla formazione di un ulteriore *hung parliament* e di un governo conservatore minoritario, fondato sull'appoggio esterno del DUP nord irlandese. Un quadro in cui la *Salisbury - Addison Convention* potrebbe essere applicata con maggiore elasticità dato che il *manifesto* elettorale del partito di governo non è stato approvato dalla maggioranza dei cittadini.

In proposito mi sembra di particolare interesse la prospettiva attraverso cui è stata letta tale convenzione dalla Baronessa laburista Smith of Basildon durante il dibattito ai Lords successivo al primo *Queen's Speech* post elettorale. A suo parere, infatti: "As an unelected House, this House has recognised the primacy of the other place—the House of Commons—and always will. That was the central premise recognised in the Salisbury/Addison convention, reinforced in the Wakeham report in 2000 and the report of the Joint Committee on Conventions chaired by my noble friend Lord Cunningham of Felling in 2005. Following the election of a minority Government, there has been discussion about whether the conventions of this House still apply, so let us be clear what they are. The Salisbury/Addison convention recognised the legitimacy and the mandate of that great 1945 Labour Government, who had a majority of 146 in the House of Commons but only a handful of Peers in your Lordships' House. The agreement in essence held that, given that majority, this House would not vote against manifesto items at Second Reading or introduce wrecking amendments. Whenever our conventions have been re-examined, the starting point and the endpoint have remained the same. This House recognises the primacy of the Commons, and that is how we have always conducted ourselves. What is also clear in those reports, and from our own experiences, is that the House of Commons has primacy, not the Executive or

Government”<sup>38</sup>. Si tratta di una sfumatura che ha gran significato: la Camera dei Lords, come Camera non elettiva non si deve sentire vincolata al rispetto delle decisioni del governo e quindi dei disegni di legge da esso introdotti, bensì al rispetto delle decisioni prese dalla Camera dei Comuni. Se è vero allora che generalmente la volontà dell’esecutivo e quella della Camera dei Comuni coincidono, in una situazione di governo di minoranza, come quella attuale, la coincidenza potrebbe non essere automatica, soprattutto su un tema così trasversale come quello della *Brexit*. E’ possibile ipotizzare quindi, sui singoli temi, la formazione di maggioranze diverse ai Comuni, fondate sull’accordo tra le opposizioni e i conservatori “ribelli”, tra i sostenitori della *hard* e della *soft Brexit*. Queste atipiche maggioranze potrebbero anche trovare una sponda e quindi una conferma ai Lords e costringere il governo ad adeguarsi. Ad esempio, ai Comuni lo scorso dicembre in occasione dell’esame dell’*European Union (Withdrawal) Bill* è stato approvato, con 309 voti a favore e 305 contrari, un emendamento presentato dal conservatore Dominic Grieve che ha imposto al governo di sottoporre ad approvazione parlamentare l’accordo definitivo che sarà raggiunto tra Regno Unito ed Unione europea al termine dei negoziati. La legge che approverà l’accordo non potrà entrare nel merito e decidere i termini della *Brexit*, fissati dal governo britannico e dall’Unione europea; tuttavia l’esecutivo dovrà essere necessariamente attento e sensibile alla volontà delle Camere che possono eventualmente respingere l’accordo. Il disegno di legge è ora all’esame dei Lords, dove è facilmente immaginabile che tale emendamento sarà confermato. In questo caso, quindi, i Lords si adeguerebbero alla volontà della maggioranza dei Comuni e non a quella del governo.

La stessa Camera dei Lords appare consapevole della delicatezza della questione della corretta applicazione della *Salisbury -Addison Convention* in caso di governo di minoranza tanto da decidere di assegnare all’*House of Lords Constitution Committee* il compito di studiare la questione. Un primo rapporto è stato pubblicato dal comitato nell’ottobre 2017<sup>39</sup>: il comitato non è ancora pervenuto a nessuna conclusione definitiva e si è limitato a riportare per adesso solo alcune delle *written evidences* che le erano state sottoposte. da cui emergono punti di vista molto differenti. Pertanto, il comitato ha affermato che “We may return to this subject in the future, but we believe it is valuable to publish these submissions to aid understanding of the Salisbury-Addison convention”.

In conclusione è possibile affermare che a partire dal 1999 le trasformazioni conosciute dai Lords hanno contribuito a modernizzare la Camera, a ridefinire i rapporti interni al bicameralismo e più in generale quelli tra parlamento e governo. Senza dubbio la Camera dei Lords rimane una Camera subordinata ai Comuni. Tuttavia essa - anche nell’attuale

---

<sup>38</sup> House of Lords Hansard, *Queen’s Speech*, 21 June 2017, Vol. 783, col. 16.

<sup>39</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Salisbury-Addison Convention*, 5th Report of Session 2017-19 HL Paper 28

composizione - è capace di rivestire un ruolo importante come Camera di riflessione e come custode dei principi della tradizione parlamentare inglese.

SALVATORE CURRERI

## L'opposizione parlamentare

Come noto, l'opposizione è elemento della forma di Stato perché la sua presenza è essenziale ai fini della sua qualificazione come democratica (De Vergottini). Ma l'opposizione è anche una variabile fondamentale per la comprensione del funzionamento della forma di governo, soprattutto di quella parlamentare a bassa razionalizzazione del rapporto fiduciario, in cui i rapporti tra le forze politiche hanno più possibilità d'esplicitarsi e di tradursi in precedenti, prassi e consuetudini costituzionali.

Così, in un sistema parlamentare di tipo dualista, quale per molti versi è di fatto quello siciliano, si ha un'opposizione del Parlamento, inteso "come tutto", al Governo. Invece, nel parlamentarismo monista, l'opposizione si avvale ed esercita i poteri che sono riconosciuti generalmente alle minoranze dai regolamenti parlamentari per incidere sull'azione di governo (opposizione come funzione), il che vale a caratterizzare la dinamica del sistema parlamentare in senso compromissorio o consociativo. In tal caso, quindi, l'opposizione si avvale delle garanzie derivanti da disposizioni generali che assicurano il corretto svolgimento dei lavori parlamentari (maggioranze qualificate, *quorum*, pubblicità dei lavori, gruppi parlamentari in deroga; composizione proporzionale delle commissioni) o che tutelano i singoli parlamentari, minoranze qualificate o i Presidenti di ogni gruppo parlamentare, specie durante l'iter legislativo.

Oppure, sempre nel parlamentarismo monista, l'opposizione è riconosciuta formalmente come una vera e propria istituzione parlamentare contrapposta al *continuum* maggioranza-governo. Ciò accade nei sistemi parlamentari di tipo maggioritario in cui la divisione dei poteri, quindi, passa attraverso questo crinale e non più per la tradizionale contrapposizione tra Parlamento e governo. All'opposizione o alle opposizioni, come tali, sono quindi attribuiti poteri specifici e maggiori rispetto a quelli che loro spetterebbero in base ad un approccio meramente basato sulla loro consistenza numerica e, quindi, sui rapporti proporzionali di forza con le altre forze politiche. Siamo quindi di fronte a vere e proprie azioni positive, quali: la rappresentanza in organi direttivi (quali l'Ufficio/Consiglio di Presidenza) o di controllo e vigilanza, talora in modo paritario; la presidenza di talune commissioni, specie quelle strategiche di finanze e bilancio; l'attribuzione di

una quota riservata di argomenti nell'organizzazione dei lavori (progetti di legge, mozioni, risoluzioni) e di maggiori tempi d'intervento; specifici poteri di controllo (come la figura del relatore di minoranza o il redattore dei rapporti sull'applicazione delle leggi).

Ciò premesso, per focalizzare il tema dell'opposizione, occorre innanzi tutto distinguere tra l'opposizione *alla maggioranza* e l'opposizione *nella maggioranza*.

Tradizionalmente, la nozione di opposizione si riferisce alla prima ipotesi, identificando l'opposizione nelle minoranze parlamentari, o nella maggiore di esse (criterio numerico), ostili al governo e alla sua maggioranza nella camera titolare del potere fiduciario (criterio politico). Tale opposizione alla maggioranza può utilmente far leva sull'assetto istituzionale, allorché ad esempio, nel contesto di un bicameralismo comunque diseguale, la seconda camera sia da essa controllata (così in Germania, Francia e Spagna) oppure, nel sistema semipresidenziale francese, Presidente della Repubblica e Primo ministro siano di segno politico diverso, dando vita a coabitazioni più o meno lunghe e/o conflittuali

A tale nozione tradizionale di opposizione *alla maggioranza* da un po' di tempo l'esperienza storico-costituzionale induce ad affiancare l'opposizione *nella maggioranza*, che può essere interna o alla coalizione di governo, e quindi infra-coalizionale (si pensi ai dissidi tra la Lega Nord e Berlusconi nel primo governo di quest'ultimo; oppure ai contrasti all'interno delle coalizioni di centro sinistra nei due governi Prodi); o al partito di maggioranza, e quindi infra-partitica (si pensi ai contrasti all'interno del Partito democratico tra Renzi, segretario del partito e Presidente del Consiglio, e la minoranza interna guidata da Bersani). Anche in questo caso l'assetto istituzionale può svolgere un ruolo non indifferente, com'è accaduto con le Presidenze della Camera di Casini, Bertinotti, Fini - tutte accomunate dall'essere ricoperte dai *leader* del secondo partito di governo - i quali hanno certamente sfruttato la visibilità mediatica offerta dalla carica ricoperta e i relativi poteri regolamentari per porsi come voce critica (e con Fini molto di più...) all'interno della maggioranza di governo.

Sulla base di tali coordinate, il modo con cui l'opposizione è stata esercitata è profondamente mutato nel corso della storia politico-istituzionale italiana.

Nella c.d. prima Repubblica, cioè fino ai primi anni '90, complice la *conventio ad excludendum* che interessava le due forze d'opposizione - la maggiore, quella comunista e la minore, quella del Movimento sociale - l'opposizione era considerata come una funzione, esercitata spesso in senso costruttivo per condizionare l'orientamento di maggioranze a loro volte di coalizione, e per questo spesso così divise al loro interno da non essere in grado di reggere, sul piano politico (si pensi al voto segreto) e sociale, scontri frontali con l'opposizione. Maggioranze, quindi, politicamente deboli che spesso e volentieri trovavano nel consenso dell'opposizione un rimedio ai contrasti interni, soprattutto tra le correnti del partito di maggioranza relativa.

Alla *conventio ad excludendum* dall'area di governo seguiva, di fatto, una *conventio ad includendum* (o *ad consociandum*) sulle principali politiche di Governo, sino al punto di massimo coinvolgimento nella legislatura 1976-1979 in cui, in connessione con la sua evoluzione pro-europea e pro-atlantica, il Partito comunista entrò anche a far parte della maggioranza di Governo, pur non essendovi presente con suoi esponenti.

Con l'avvento della c.d. Seconda Repubblica, a seguito della spinta bipolare derivante dal nuovo sistema elettorale tendenzialmente bipolare ed il superamento, con il crollo del muro di Berlino, delle pregiudiziali internazionali nei confronti del Partito comunista, l'opposizione si pone come credibile alternativa politica alla maggioranza. In mancanza di riforme costituzionali sulla forma di governo, anche semplicemente tese ad una maggiore razionalizzazione del rapporto di fiducia, sono altri i livelli normativi che si fanno carico di recepire e consolidare la svolta in senso maggioritario della forma di governo parlamentare: a) la legislazione, quale ad esempio quella riguardante la composizione del Comitato parlamentare per la sicurezza (Co.pa.sir); b) i regolamenti e le prassi parlamentari; per i primi è soprattutto la Camera, su decisivo impulso del suo Presidente, ad avviare un percorso che approda alle riforme varate nel biennio 1997-99; per le seconde si cominciano timidamente ad affermare precedenti volti soprattutto a riservare ai membri delle opposizioni la presidenza degli organismi di controllo, quali ad esempio le Giunte delle elezioni e delle immunità parlamentari; c) infine, gli Statuti e i regolamenti delle assemblee elettive regionali che, sebbene collocati ad un livello inferiore, introducono veri e propri statuti dell'opposizione, sperimentando soluzioni innovative e coraggiose.

Passata questa stagione di forte entusiasmo, oggi il tema dell'opposizione sembra ormai essersi eclissato dall'agenda politica e giuridica. Le cause di tale scomparsa sono diverse: certo politiche, dovute al disinteresse che i partiti nutrono per il tema, ma anche giuridico-costituzionali, per la diffusa convinzione che le modifiche dei regolamenti parlamentari debbano seguire, e non anticipare, quelle costituzionali ed elettorali, nel quadro di un più complessivo e coerente disegno riformatore. Sulla scia di quanto, in altro contesto, affermato dal *Conseil constitutionnel* francese (DC 2006-537), i regolamenti parlamentari non potrebbero spingersi oltre le colonne d'Ercole cui sono arrivati, se non sull'abbrivio di una modifica costituzionale della forma di governo.

In questo contesto, era inevitabile che le proposte dirette ad introdurre uno statuto dell'opposizione fossero destinate a riscuotere un interesse quasi accademico tra le forze politiche, perché mai tradottosi in una chiara e decisa volontà riformatrice che consentisse l'approvazione dei vari schemi di riforma regolamentare volta per volta varati<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel corso della XVII Legislatura, presso la Giunta per il regolamento della Camera sono state oggetto di esame proposte di riforma regolamentare in materia di procedimento legislativo, urgenza, questione di fiducia. Nella seduta dell'8 gennaio 2014 è stato adottato

Così, da un lato, la maggioranza, in modo poco lungimirante considerata la periodica alternanza al governo del paese, non solo si è sempre disinteressata del tema dell'opposizione e del rispetto dei suoi diritti (estremamente significativa e grave è stata l'assenza di Berlusconi nelle sessioni parlamentari riservate al *Premier Question Time*) ma anzi ha utilizzato la propria forza numerica contro l'opposizione, ad esempio stravolgendo in commissione il verso politico delle proposte calendarizzate dall'opposizione oppure approvando il loro rinvio pregiudiziale in commissione, così da eluderne l'esame in Aula.

Ma, paradossalmente, sono state le stesse opposizioni a dimostrarsi sostanzialmente disinteressate al tema dell'approvazione di un loro statuto. Anche in questo caso diverse sono le cause. Innanzi tutto l'instabilità del quadro politico, a causa delle tendenze centripete o transfughistiche di singoli parlamentari o di partiti personali, ha reso il confine tra maggioranza ed opposizione perennemente instabile ed incerto. In secondo luogo, l'opposizione ha dimostrato di utilizzare i propri poteri in chiave non alternativa, riconoscendo alla maggioranza il diritto di governare, ma

---

un testo base cui sono state presentate proposte emendative. Il testo prevede, in particolare, un rafforzamento delle garanzie poste a tutela dei gruppi di opposizione, con un complesso di interventi volto a rafforzare l'attuale statuto dell'opposizione. In primo luogo, si prevede la convocazione obbligatoria della Giunta per il Regolamento su richiesta di uno o più presidenti di Gruppo che rappresentino un terzo dei membri della Camera. Diverse disposizioni sono poi volte a garantire l'effettivo esame degli argomenti inseriti nel calendario su richiesta dei Gruppi di opposizione. Diverse previsioni, che solo in parte costituiscono codificazioni di prassi vigenti, sono poi finalizzate a inibire alla maggioranza l'utilizzazione di strumenti regolamentari che abbiano l'effetto di impedire, direttamente o indirettamente, l'effettivo esame dei progetti di legge dell'opposizione (ad esempio, modificandone il contenuto). In sostanza, le modifiche proposte sono dirette a ottenere che un progetto di legge inserito nel calendario in quota opposizione sia effettivamente esaminato dall'Assemblea: da un lato, si scoraggiano condotte dilatorie da parte della maggioranza, prevedendo che un argomento non esaminato sia iscritto nei successivi calendari al di fuori della quota opposizione; dall'altro, si garantisce che l'Assemblea esamini il testo originario, impedendo alla maggioranza di snaturarne il contenuto contro la volontà del Gruppo di opposizione proponente (ferma restando, naturalmente, la possibilità che il provvedimento sia modificato o respinto in Assemblea). In correlazione con quanto proposto in materia di progetti di legge, anche per le mozioni in quota opposizione vengono previste norme atte a garantire l'effettività dell'esame. Sempre al fine di tutelare la ratio iniziale dei testi dell'opposizione e di non consentire che le disposizioni regolamentari siano vanificate dalla maggioranza, è stata ipotizzata una previsione di carattere generale in virtù della quale non sono ammesse proposte emendative, né richieste di votazione per parti separate sui testi alternativi del relatore di minoranza. Specifiche disposizioni a tutela dell'opposizione sono infine proposte riguardo alla disciplina della dichiarazione d'urgenza dei progetti di legge (garanzia di un progetto di legge urgente per l'opposizione se la maggioranza raggiunge il tetto massimo di urgenze dichiarabili in un programma, tempo contingentato maggiore all'opposizione: articolo 69) e delle attività conoscitive delle Commissioni (con l'attribuzione ad una minoranza qualificata di membri dell'opposizione della facoltà di richiedere l'audizione dei candidati a nomine governative e lo svolgimento di indagini conoscitive: artt. 143, comma 4, e 144, comma 1-bis).

interdittiva o ostruzionista, in ciò quindi rispolverando schemi e tattiche più da parlamentarismo compromissorio che maggioritario. In terzo luogo, e di conseguenza, le forze politiche d'opposizione tendono a sottrarsi alla responsabilizzazione che lo statuto dell'opposizione comporta, esprimendo ancora una volta una cultura politica di stampo assembleare. Si pensi, ad esempio alle radicali contestazioni mosse al governo, attraverso la rituale presentazione di ripetute mozioni di sfiducia dal valore meramente testimoniali) o alle forme teatrali di opposizione, inscenate a favore di telecamera con cartelli, striscioni, manifesti, ecc.

Alla radice di tale fallimento sta la natura conflittuale del bipolarismo instauratosi nel nostro ordinamento costituzionale, in cui, nei rapporti tra maggioranza e opposizione, è prevalsa la delegittimazione politico-costituzionale dell'avversario, anziché la cultura di correttezza costituzionale e di rispetto reciproco. Prova ne sia il fallimento dei ripetuti, e nemmeno troppo convinti, tentativi d'instaurazione di *shadow Cabinet*.

Ciò nonostante, riteniamo quello dello Statuto dell'opposizione un tema da riprendere, per tre motivi.

Innanzitutto, la tendenza comparata, come dimostra la riforma costituzionale francese del 2008, va in questa direzione, tanto più ove si consideri che il superamento del tradizionale *cleavage* destra - sinistra a causa dell'insorgere di nuove linee di frattura (pro/contro UE, giovani/vecchi; società civile/casta; centro/periferia, identità nazionale-religiosa/stranieri) ha rafforzato e reso ancor più rigido il concetto di opposizione, seppur come detto declinato diversamente.

In secondo luogo, lo stress cui sono da tempo sottoposte le regole parlamentari da parte di maggioranza e opposizioni ha ormai quasi azzerato i margini di mediazione politica, che vanno invece recuperati. Da qui la necessità di interventi regolamentari che restituiscano dignità al confronto tra maggioranza ed opposizione, eliminando le *bad practices* che ad esempio azzerano di fatto l'esame in commissione garantito dall'art. 72 Cost.) (v. in tal senso il conflitto di attribuzioni «Giovanardi» a tutela dell'«esame in commissione» ex art. 72 Cost.) o l'esame in aula (v. i c.d. emendamenti «premissivi» come quello sul disegno di legge sulle unioni civili).

In terzo luogo, l'attuale progetto di revisione costituzionale rinvia totalmente al solo regolamento della Camera la disciplina dello statuto delle «opposizioni» (art. 64.2 Cost.), dando così al tema un solido, ancorché non necessario, ancoraggio costituzionale. Da qui la necessità di dare attuazione al dettato costituzionale proposto al fine di ricondurre la dialettica parlamentare entro la fisiologia delle relazioni parlamentari tra maggioranza ed opposizione, disciplinando specifici istituti (procedura di voto a tempi certi; limiti decretazione d'urgenza; controllo preventivo astratto della Corte costituzionale su legge elettorale da parte di  $\frac{1}{4}$  deputati o  $\frac{1}{3}$  senatori; potenziamento opposizione extraparlamentare tramite rafforzamento istituti di democrazia diretta).

In questo sforzo riformatore segnalò tre problemi:

1. L'identificazione dell'opposizione e del suo leader. Il classico riferimento alla votazione fiduciaria rischia di essere insufficiente a fronte delle continue fibrillazioni del quadro politico. Per questo motivo, si potrebbe ipotizzare la formalizzazione dello *status* di opposizione tramite un'espressa dichiarazione in tal senso, come avviene in Francia o Gran Bretagna, identificando il suo leader nel capo gruppo parlamentare. Ma tale soluzione può incontrare difficoltà simili a quelle oggi presenti nel nostro paese, dove i leader dei principali partiti d'opposizione (Grillo, Salvini e Berlusconi) sono, per motivi diversi, fuori dal Parlamento. Si potrebbe allora ipotizzare che il leader dell'opposizione sia retrospettivamente il candidato sconfitto al ballottaggio oppure, prospetticamente, il leader designato per le future elezioni.

2. I diritti da attribuire alle forze d'opposizione devono essere tra loro uguali oppure diversi, in tal caso rafforzando la maggiore forza politica sconfitta al ballottaggio? Essi devono essere riconosciuti in via qualitativa, ad ogni forza d'opposizione, o sono subordinati al raggiungimento di una minima consistenza numerica? Tale seconda soluzione può risultare penalizzante in caso di governi di grande coalizione, tant'è che, sull'esempio dell'abbassamento dei quorum deciso dal *Bundestag* tedesco durante il governo di grande coalizione CDU-SPD, anche alla Camera, durante il governo Monti, si è posto il problema di garantire i diritti della Lega Nord, unica forza di opposizione (v. Giunta per il regolamento della Camera, seduta del 7 dicembre 2011).

Se, nel delineare lo statuto dell'opposizione, occorra superare il principio di proporzionalità in base a cui principalmente le camere strutturano i loro organi a favore del principio maggioritario, così da tenere conto della suddivisione qualitativa tra maggioranza e opposizione, anche per evitare che, com'è accaduto, un'opposizione sia avvantaggiata rispetto alla maggioranza perché rispetto ad essa più numerosa perché più frammentata, come nel caso della Giunta per il regolamento del Senato.

## **Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata - L'opposizione parlamentare: il caso del Regno Unito**

**Sommario:** 1. Introduzione: opposizione parlamentare genesi ed evoluzione. - 2. La strutturazione dell'opposizione: lo *Shadow Prime Minister* e lo *Shadow Cabinet*. - 3. Gli strumenti di controllo e il tema del finanziamento. - 4. La situazione pre-referendaria e l'affermazione del SNP. - 5. Finché Brexit non ci separi. - 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione: opposizione parlamentare genesi ed evoluzione**

Oggi, per un aspirante comparatista, non è affatto semplice analizzare con assoluta novità il fenomeno dell'opposizione e di come questo si sia andato declinando nel corso del tempo. A prescindere da ciò, appare doveroso innanzitutto partire dal presupposto che negli ordinamenti costituzionali di democrazia occidentale<sup>1</sup>, che possono essere ricondotti ad una matrice comune, ovvero sia quella dello Stato liberale del XIX secolo, il fenomeno oppositorio è riconosciuto quale fattore indefettibile degli stessi e necessario per un loro corretto funzionamento<sup>2</sup>.

Difatti, con il termine opposizione si fa riferimento a quella *“attività diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone o influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta da gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)”*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Un ordinamento può dirsi democratico solo se consente al proprio interno l'effettiva presenza del fenomeno oppositorio e, al tempo stesso, garantisce il mantenimento del principio di separazione dei poteri. Per un approfondimento sull'ordinamento inglese e, nello specifico, sul fenomeno oppositorio, si rinvia a Leyland P., *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, Giappichelli, 2005; Rizzoni G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna Il Mulino, 2012; Waldron J.J., *The Principle of Loyal Opposition*, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, 2012; Zariski R., *The legitimacy of Opposition parties in democratic systems*, *Western Political Quarterly*, n. 39, 1986.

<sup>2</sup> Rinella A., *Lo “Statuto costituzionale” dell'opposizione parlamentare*, E.U.T., 1999.

<sup>3</sup> De Vergottini G., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano 1980, cit. pag. 532.

Fatta eccezione per talune contingenze riconducibili a sporadici episodi, in linea generale, nel sistema britannico, il quadro di riferimento in cui opera oggi l'opposizione è fortemente stabilizzato e ciò dipende essenzialmente dalla presenza di una serie di fattori peculiari che concorrono a determinarlo, come:

1) il perdurare di un forte bipartitismo caratterizzato dall'alternanza e strettamente connesso alla tradizione costituzionale (che vede contrapposti i due principali partiti – Laburisti vs Conservatori –)<sup>4</sup>;

2) il determinarsi di alcune fasi in cui emerge la presenza di un forte premierato (cd. “Governo di Primo ministro”)

3) la presenza di garanzie e competenze spettanti in capo alla stessa opposizione.

A tale configurazione non si è giunti facilmente, ma è stata il frutto di un lento processo storico. Difatti, agli albori del XV secolo è il Parlamento inglese nel suo complesso a contrapporsi al Sovrano e al suo Governo, in ragione del fatto che il sistema costituzionale è ancora del tutto deficitario sia di una strutturazione partitica, sia di un legame di natura fiduciaria tra Esecutivo ed Istituzione parlamentare.

È solo in un secondo momento che il parlamentarismo classico, vigente sulla contrapposizione Esecutivo-Parlamento, viene meno. Nel momento in cui il collegio ministeriale fa la sua comparsa e comincia ad essere riconosciuto come organo costituzionale si infrange la continuità caratterizzante il Parlamento e si determina una frattura endogena tra partito favorevole all'Esecutivo di Sua Maestà e il partito che a quest'ultimo si oppone.

Quanto appena detto, dunque, contribuisce alla configurazione di un sistema politico caratterizzato da un netto bipartitismo, in virtù del quale il ruolo della “*official opposition*” è riconosciuto, sin dai suoi albori, come costituzionalmente rilevante ed ha consentito alle personalità estromesse dal Governo di riunirsi ed organizzarsi come opposizione all'Esecutivo, con una finalità precipua: quella di sostituirsi a quest'ultimo attraverso l'elaborazione di un indirizzo politico alternativo. Ma è ancora presto per parlare dell'incardinamento di un vero e proprio *Shadow Cabinet*.

Appare dunque evidente come proprio il Parlamento abbia contribuito alla nascita e al rafforzamento di quel nuovo soggetto costitutivo degli ordinamenti

---

<sup>4</sup> Appare doveroso sottolineare come con il termine bipartitismo si faccia riferimento al ruolo determinante che conservatori e laburisti hanno nell'ordinamento e non che lo stesso si basi esclusivamente su questi. Una configurazione di tale portata è principalmente ascrivibile al sistema elettorale utilizzato (maggioritario basato sul collegio uninominale a turno unico), che ha fatto sì che il sistema partitico si attestasse sul bipolarismo, avvantaggiando i partiti più organizzati e territorialmente consolidati, ossia il cd. *Two party system*. Cfr. Massari O., *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e modello Westminster*, QC, 1992, pagg. 107 ss.; Panebianco A., *Political parties: organisation and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

democratici, ossia l'opposizione politico-parlamentare, che, a sua volta, ha assunto un peso notevole nella determinazione del Parlamento moderno.

Sebbene la dizione “*His Majesty's Loyal Opposition*” sia stata utilizzata per la prima volta nel 1826<sup>5</sup>, essa ha stentato a diffondersi, fintanto che non ha preso avvio il processo di democratizzazione del sistema – inaugurato con l'estensione del suffragio –, ossia quando forme organizzate di partiti politici non hanno cominciato a svilupparsi. Dunque, è nel corso del XIX secolo che si registra sia un progressivo rafforzamento della figura del *Prime Minister*, sia il delinearsi di una chiara minoranza parlamentare in contrapposizione all'Esecutivo (espressione di una maggioranza poco coesa), la cui aspirazione è quella di sostituirsi a quest'ultimo.

Un passaggio importante si determina nel 1841, allorché alle elezioni generali della *House of Commons* vincono i *Tories*, fino a quel momento all'opposizione. Tale vittoria assume significato dal momento che pone fine all'incapacità delle minoranze di presentarsi dinnanzi all'elettorato con un programma politico alternativo.

L'apice si raggiunge con l'estensione del suffragio inaugurato con la riforma del 1867 e con il cambiamento registrato nella natura dei partiti – non più a base esclusivamente parlamentare, bensì a vasto radicamento sociale –.

Un apporto sostanziale all'inquadramento dell'opposizione si ha nell'arco temporale in cui operano figure di primo piano come quelle di *Gladstone* e *Disraeli*, che contribuiscono alla realizzazione di un nuovo contesto, caratterizzato dalla contrapposizione tra Governo di partito e Opposizione di partito: nel biennio 1867-1868 è *Gladstone* che inaugura la convocazione dei cd. “*late cabinet*”, ossia riunioni tra i membri del precedente Esecutivo. Ma, poiché ancora ai suoi albori, il fenomeno è regolato da semplici *conventions*, prive di rango costituzionale.

## **2. La strutturazione dell'opposizione: lo *Shadow Prime Minister* e lo *Shadow Cabinet***

Se è possibile affermare che l'opposizione si contraddistingue in considerazione dell'arena politica all'interno della quale essa è chiamata a confrontarsi, da ciò ne consegue che le regole e gli strumenti sono rinvenibili nel complesso di norme, consuetudini, prassi che l'ordinamento giuridico ha previsto.

Nel sistema inglese, il fenomeno oppositorio inteso in senso moderno non è semplicemente tollerato, bensì radicato e considerato parte integrante delle istituzioni. Per questo è universalmente riconosciuta la sua

---

<sup>5</sup> Johnson N., *Opposition in the British Political System, Government and Opposition* 32:4, p.488, 1997. Nel volume, l'Autore attribuisce la dizione “*His Majesty's Loyal Opposition*” a Sir John Cam Hobhouse, che la utilizzò durante un suo discorso tenuto nel 1826 presso la *House of Commons*.

istituzionalizzazione, da intendersi come – per riprendere la puntuale definizione di De Vergottini – “*parte integrante e permanente delle soluzioni organizzative inserite nella Costituzione (...) attraverso la previsione in via consuetudinaria o formalizzata di regole attraverso cui la medesima può legittimamente e lecitamente esprimere il proprio disaccordo rispetto agli indirizzi maggioritari*”<sup>6</sup>.

Benché la contrapposizione possa essere esternalizzata e portata al di fuori delle aule – come diffusamente oggi accade in virtù della forte personalizzazione che coinvolge molti partiti politici –, il Parlamento rimane comunque la sede istituzionale e naturale all’interno della quale la maggioranza mette in campo le proprie linee politiche e programmatiche, sottoposte al confronto con l’opposizione. In tal modo è possibile concordare che, nel sistema inglese, sia riconosciuto al Governo il requisito dell’efficienza in quanto “*it can be criticised. It is reasonably just because its actions are proclaimed to the people by those who have no cause to praise it. It is, in short, a good system because it rests upon Parliament and, through Parliament, upon the willing consent of those who are governed*”.<sup>7</sup>

Come già anticipato, l’obiettivo preponderante dell’opposizione è principalmente uno: quello di proporsi come valida alternativa al Governo e ad esso sostituirsi, anche se il Parlamento non è da considerarsi come la sola ed unica sede in cui “*vengono dibattuti i temi di una campagna elettorale continuativa*”.<sup>8</sup> Ed è in ragione di ciò che assumono senso e significato le attività cui essa dà vita: valutazione critica delle iniziative governative, formulazione di proposte alternative e/o integrative rispetto a quelle avanzate dal *Cabinet*, rendendo però marginale una contrapposizione esclusivamente ostruzionistica che impedisca all’Esecutivo di portare avanti i suoi impegni, poiché uno dei principi fondamentali su cui l’ordinamento si basa è quello per cui il “*Queen’s government must be carried on*”.<sup>9</sup>

Proprio per le ragioni anzidette, l’attività dell’opposizione ufficiale, percepita appunto come Governo “in attesa”, fa sì che la stessa si comporti, pur in una logica “adversarial”, in maniera moderata e responsabile, proponendo all’elettorato un indirizzo politico realizzabile e configurabile come programma, qualora essa si trovi nelle condizioni di doverlo attuare. In considerazione di ciò è possibile concordare sul fatto che essa goda di una posizione differenziata, oltre che costituzionalizzata, rispetto alle altre minoranze parlamentari.

Lo stesso capo del maggior gruppo parlamentare di opposizione si presenta come Primo ministro alternativo, benché questi dovrà comunque

---

<sup>6</sup> De Vergottini G., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano 1980, cit. pag. 533.

<sup>7</sup> Jennings W., *Cabinet Government*, Cambridge, University Press, 1959, cit. pag. 510.

<sup>8</sup> De Vergottini G., *Lo Shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, cit. pag. 46.

<sup>9</sup> Johnson N., *Opposition in the British political system*, in *Government and Opposition*, 32, 1997, cit. pag. 495.

sottoporsi al voto dell'elettorato, il quale sarà chiamato ad esprimersi nel merito: mantenere la precedente maggioranza ovvero preferire a questa l'opposizione.

A livello organizzativo, l'opposizione è particolarmente articolata e strutturata in maniera speculare a quella dell'Esecutivo. Se da un lato la figura del Leader dell'opposizione trova un aggancio a livello normativo nel *Ministers of the Crown Act* del 1937 (modificato ed ampliato nel 1972 con il *Ministerial and others Salaries Act*), in quanto chiamato ad assumere il ruolo di *Shadow Prime Minister*; altrettanto non può dirsi per lo *Shadow Cabinet* – ossia l'organo direttivo dell'opposizione parlamentare costituito, in linea di massima, da Ministri che prima di assumere siffatto ruolo erano stretti collaboratori del Leader dell'opposizione – .

Il membro dell'opposizione chiamato a rivestire il ruolo di leader, dunque, secondo quanto sancito dalla Section 2(1) del predetto *Ministerial and others Salaries Act*, è “*that Member of that House who is for the time being the Leader in that House of the party in opposition to Her Majesty's Government having the greatest numerical strength in the House of Commons*”. Sulla base di tale previsione ed in maniera analoga a quanto accade per il Primo ministro, nel caso in cui il Leader dell'opposizione cessasse di rivestire tale carica, il suo successore sarebbe chiamato a rivestire entrambi i ruoli.

In ragione della carica che esso è chiamato a svolgere, lo *Shadow Prime Minister* è titolare di diverse funzioni, disciplinate non solo da norme di legge e dagli *Standing Orders*, ma altresì da alcune *Conventions* e dai regolamenti interni dei *Parliamentary Parties*: innanzitutto “*costituisce il fulcro organizzativo e funzionale*”<sup>10</sup> del Cabinet in quanto partecipa a tutte le sue riunioni; in secondo luogo ha ampi poteri di direzione ed accentra su di se tutti i poteri di formazione dell'organo collegiale in virtù del fatto che è a lui che spetta il compito di selezionare ed affidare gli incarichi ai membri (*patronage*); nonché compiti di indirizzo per quanto riguarda il funzionamento dell'organo stesso.

Anche a livello formale esso assume una posizione di primo piano, in considerazione del fatto che, all'interno della *House of Commons*, siede dinnanzi al *Prime Minister*, nei banchi riservati all'*Opposition front bench*.

Appare dunque evidente che esso assolva una duplice funzione: da un lato quella di Leader della maggiore forza numerica di opposizione presente nella *House of Commons*; dall'altro quella di leader nell'organizzazione dello *Shadow Cabinet* (dunque sia di Leader dell'organo di direzione collegiale a livello istituzionale, sia quella di Leader di partito)<sup>11</sup>. Dunque, la sua posizione di

---

<sup>10</sup> De Vergottini G., *Lo Shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico* cit. pag 76.

<sup>11</sup>Qualora dovessero sorgere dei dubbi in merito a ciò, spetterebbe allo *Speaker* della *House of Commons* decidere (in unica istanza inappellabile) quale sia il partito che ha il maggior seguito ovvero la persona chiamata ad assolvere il compito di leader (art. 10 comma 4). Fino al 1965, il Partito Conservatore per la scelta del leader prediligeva il criterio informale, ossia

vertice assume senso e significato in ragione del fatto che tutt'oggi la figura di Primo ministro è basata su norme convenzionali, altrettanto non può dirsi per alcune convenzioni che solo con lo scorrere del tempo sono andate consolidandosi, come ad esempio l'obbligo per il Sovrano di convocare il Leader dell'opposizione in caso di dimissioni del Primo ministro ovvero il divieto per il Sovrano di chiedere ulteriori pareri prima di aver consultato il Leader dell'opposizione.

Non solo, sulla base di una serie di procedure che si sono anch'esse consolidate e solo in seguito sono state tramutate in norme regolamentari, alla *House of Commons* il Leader dell'opposizione è chiamato ad assolvere alcuni compiti: a) fronteggiare il Primo ministro dal banco riservato all'opposizione in quanto portavoce del suo schieramento e replicare a tutti i dibattiti; b) partecipare ai negoziati informali con il Governo, la maggioranza e i *Whips* per quanto riguarda questioni procedurali relative all'attività assembleare; c) presentare interrogazioni orali durante il *Prime Minister's question time*, che tra breve verrà analizzato.

Un ulteriore aspetto degno di particolare attenzione è relativo alla considerazione di cui beneficia l'opposizione nel caso in cui siano in gioco questioni che trascendono gli interessi di partito, poiché riguardanti la politica estera, la difesa, ovvero le relazioni internazionali, in virtù delle quali il Primo ministro ha il dovere di informare e consultare il suo "antagonista". A tale dovere di messa a conoscenza da parte del Premier, non corrisponde però un obbligo di partecipazione del Leader dell'opposizione, ma a lui spetta la decisione di partecipare o meno, sulla base di una serie di valutazioni di opportunità politica.

Dunque, sulla base di quanto detto finora emerge come ad esso spettino non solo diritti, ma altresì obblighi costituzionali.

Un altro elemento che qualifica la forma di governo inglese e che rappresenta il grado di istituzionalizzazione dell'opposizione all'interno del sistema, è l'organo collegiale dello *Shadow Cabinet*. Esso ha assunto rilevanza in un momento ben preciso della storia costituzionale inglese, ossia quando il leader dell'opposizione liberale Herbert Henry Asquith (1916) si trovò nella condizione di dover sostituire un cospicuo numero di Ministri del precedente Esecutivo.

Per quanto attiene alla formazione dell'organo collegiale dello *Shadow Cabinet* – che assume ragion d'essere non solo integrando l'organo monocratico

quello derivante dal gradimento espresso da esponenti di spicco del partito stesso. In seguito, i conservatori hanno deciso di adottare, al pari dei laburisti, il criterio elettivo da parte di organi specifici. Tale previsione ha trovato applicazione nell'arco temporale intercorrente tra il 1919 e 1922, allorquando fu difficile individuare il partito di opposizione. Difatti, entrambi i leader furono chiamati a svolgere i compiti di capo dell'opposizione, giacché al tempo non erano stati ancora introdotti i benefici di natura economica introdotti negli anni a seguire.

che lo presiede, ma anche nella sua attività di bilanciamento rispetto alla compagine governativa dello Stato –, essa può essere distinta in due momenti essenziali: nel primo si procede a determinare l'ampiezza dell'organo e si scelgono i settori che saranno affidati agli *Shadow Ministers*; in un secondo momento, invece, si procede ad individuare i collaboratori del Primo ministro ombra e all'abbinamento fra i settori e i relativi responsabili.

Poiché la propensione è quella di creare uno *Shadow Cabinet* speculare all'Esecutivo, ai membri del *Cabinet* corrispondono quelli della compagine ombra, mentre ai Ministri esterni all'organo collegiale – ma comunque parte integrante del Governo – corrispondono gli *Opposition Front Bench Spokesmen*, designati sulla base di regole interne dei singoli partiti.

Tali scelte, però, differiscono nei due principali partiti e ciò dipende essenzialmente dalla tipologia di rapporti che intercorrono tra il Leader e le altre componenti: ad esempio, il Leader conservatore gode di maggiore discrezionalità rispetto ai laburisti sia per quanto riguarda la selezione dei membri del *Cabinet* e l'affidamento di incarichi esterni ad esso, sia per quanto riguarda la funzione direttiva ad esso spettante.

A livello di strutturazione interna, l'organo, analogamente al suo "omologo", rispetta il principio gerarchico: a tal ragione, qualora uno o più membri dovessero dissentire pubblicamente rispetto alla linea ufficiale di cui il Leader è espressione, sarebbero tenuti a rassegnare le proprie dimissioni.

Affinché possa svolgere le sue funzioni nel modo migliore possibile, lo *Shadow Cabinet* può contare su un organo più vasto come quello dello *Shadow Government*, composto sia da funzionari di partito, sia dai *Front-benchers*. Quest'ultimi, anche se non fanno parte dell'organo di direzione del partito, sono comunque responsabili dell'attuazione delle linee politiche rispettivamente ai propri settori di competenza.

Così come per lo *Shadow Cabinet*, anche nella formazione dello *Shadow Government* il partito laburista sembra avere un margine di manovra più agevole rispetto ai conservatori. Tra le differenze degne di nota, si ricorda innanzitutto che il partito laburista è dotato di un regolamento interno (*Labour standing orders*), mentre i conservatori rimettono le decisioni alla discrezionalità del proprio rappresentante; e, in secondo luogo, che se i Laburisti privilegiano il principio di collegialità, il partito conservatore privilegia le decisioni *uti singuli*.

### **3. Gli strumenti di controllo e il tema del finanziamento**

Nel sistema inglese il vero *dominus* all'interno del Parlamento è il Governo, in virtù del suo rapporto con la maggioranza di cui è lui stesso espressione. Solo ad esso spetta la determinazione dell'agenda parlamentare, in virtù del principio secondo il quale il tempo è quasi esclusivamente a lui dedicato – e che trova

riscontro in numerosi *Standing orders* –, fatta eccezione per pochi rari casi in cui sono coinvolti – *de jure* o *de facto* – altri soggetti, prima tra tutti l'opposizione<sup>12</sup>.

In linea generale, nella determinazione dell'agenda parlamentare, si cerca di privilegiare il principio collaborativo, affinché il sistema non degeneri e si attesti su una eccessiva instabilità: a tal ragione maggioranza e opposizione cercano di giungere ad un accordo, senza arroccarsi l'una su posizioni intransigenti – benché titolare di strumenti determinanti per il mantenimento del suo dominio – l'altra su posizioni eccessivamente ostruzionistiche. Come ovvio che sia, tale accordo non è sempre raggiungibile.

Il primo momento di confronto tra maggioranza ed opposizione è quello che ha luogo a conclusione del Discorso della Corona (*Queen's speech*) che inaugura la sessione parlamentare, durante il quale vengono esposte le linee programmatiche che l'Esecutivo è intenzionato ad attuare. Nonostante le novità introdotte nel 2007 dall'allora *Prime Minister* Gordon Brown<sup>13</sup>, il dibattito, oltre a rappresentare il momento più solenne, è anche quello che manifesta un'importanza fondamentale, in virtù del fatto che nel corso del suo svolgimento l'opposizione ha la possibilità di esporre le proprie posizioni alternative, anche mediante la presentazione di emendamenti.

In secondo luogo è opportuno richiamare i *general debates*, che caratterizzano la maggior parte del tempo dedicato all'attività parlamentare, durante i quali l'opposizione ha la facoltà di ricorrere ad azioni dilatorie, quali la *Adjournment motion*, disciplinata dagli S.O. 34 e 35, che comporta la sospensione della discussione in svolgimento e consente di rinviare ad una seduta successiva l'esame approfondito di un particolare aspetto dell'azione governativa; ovvero le *Early day motions* (EDM), ossia mozioni presentate con la finalità di richiamare l'attenzione dell'Assemblea su un determinato argomento, ma che a differenza delle mozioni di aggiornamento non comportano né un dibattito, né tantomeno l'assunzione di una decisione. Nel caso in cui ricevano un certo riscontro da parte dei deputati, vengono semplicemente tenute in considerazione dal Governo.

Più in generale, la funzione di controllo parlamentare, ossia “*la verifica dell'attività di un soggetto politico in grado di attivare una possibile reazione sanzionatoria*”, assume senso e significato politico dal momento che essa si concretizza in un

---

<sup>12</sup> Nonostante la funzione assunta e svolta dall'opposizione ufficiale all'interno dell'Istituzione parlamentare, in ragione del suo ruolo di primazia che la rende protagonista indiscussa e le consente di mantenere un vero e proprio monopolio, essa non è la sola che ha la facoltà di criticare e di attuare un confronto, in quale tale potere è in mano ad altri soggetti, primi tra tutti i *Back-benchers*, che contribuiscono efficacemente alla concretizzazione della cd. *oversight function*.

<sup>13</sup> In quell'occasione infatti, venne presentato il cd. *Draft legislative program*, la cui bozza venne fatta circolare in anticipo rispetto alla cerimonia di inaugurazione della sessione parlamentare.

insieme di attività e procedure, attraverso cui si procede a verificare e sindacare l'azione dell'Esecutivo e la sua *accountability* nei confronti del Parlamento.<sup>14</sup>

Dunque, come in altri ordinamenti, anche nel sistema inglese la funzione di controllo è esercitata tramite canonici strumenti parlamentari, di cui l'istituto per eccellenza è quello dell'interrogazione<sup>15</sup> che, sebbene abbia trovato fondamento solamente in alcuni *Standing Orders* (21,22,22Ae 22B) e nella prassi, è articolata in quattro tipologie essenziali:

1) **Questions for oral answer**, ossia le interrogazioni a risposta orale, che sono rivolte al Premier e ai Ministri durante il *question time*;

2) **Urgent questions** (S.O.21 (2)), ossia le interrogazioni urgenti, relative ad un argomento *connotato da urgenza o particolare attualità politica*, cui l'esecutivo risponde al termine del *Question time* ovvero, previa dichiarazione di ammissibilità, il venerdì mattina sulla base di quanto deciso dallo *Speaker* ed in ragione della rilevanza e dell'urgenza;

3) **Question for written answer**, ossia le interrogazioni a risposta scritta, a loro volta articolate in due tipologie: le *Question for ordinary answer*, in virtù delle quali è necessario rispondere entro 7 giorni; e le *Questions for answer on a named name*, per le quali il deputato interrogante chiede la discussione per un determinato giorno. Alle predette è necessario aggiungere le *Cross-cutting questions*, atti di sindacato ispettivo che riguardano tematiche di competenza di più Ministri e che a partire dal 1999 vengono discusse presso *Westminster Hall*.

Tali atti di sindacato ispettivo, sulla cui ammissibilità è chiamato a pronunciarsi lo *Speaker*, rappresentano l'occasione più importante per questionare l'attività del Governo, che è chiamato a fornire spiegazioni ed informazioni. Questi atti devono contenere determinati requisiti, come ad es. devono tradursi in domande precise, formulate con un linguaggio adeguato alla sede; devono essere finalizzate all'ottenimento di un'informazione da parte del Governo ovvero indirizzare quest'ultimo verso una determinata scelta. In ragione di ciò non possono contenere dichiarazioni politiche personali<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda il contraddittorio orale, meglio noto come *Question time*, esso ha subito una concreta trasformazione nel corso del tempo. Di norma vede la partecipazione dei *Back-Benchers* e degli *Junior Front-Benchers*

---

<sup>14</sup> Gianniti L., Lupo, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, cit. pag. 150.

<sup>15</sup> La prima interrogazione di cui si ha storicamente notizia risale al 1721, allorché il Conte Cowper membro della *House of Lords* pose un quesito al Governo, relativo al caso di *Robert Knight, Chief Cashier della South Sea Company*. Cfr. Torre A., *Il Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2012 e Rosa F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, Milano, Giuffrè editore, 2012. Per un approfondimento, cfr. Howarth P., *Questios in the House. The history of a inique British institution*, London, Bodely Head, 1956.

<sup>16</sup> Per un approfondimento, cfr. Rosa F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, Milano, Giuffrè editore, 2012 e Erskine M., *Parliamentary practice. Treatise on the Law, privileges, proceedings and usage of parliament*, London, Lexis Nexis Butterworths, 2004.

dell'opposizione (mentre i *Front-Benchers* più anziani prediligono presenziare al *Prime Minister question time*).

Sebbene a livello formale la procedura sia rimasta sostanzialmente invariata (e quindi lo *Speaker* – il cui ruolo è essenziale nel bilanciare le tempistiche senza avvantaggiare nessuno – segue l'ordine del giorno, dà la parola al primo interrogante, cui segue la risposta del Ministro interrogato ed eventuali ulteriori domande, anche poste da altri deputati sia di maggioranza che di opposizione – senza però possibilità di aprire un dibattito –), a livello sostanziale essa ha subito una profonda evoluzione: se all'inizio degli anni Cinquanta erano principalmente quesiti relativi a questioni specifiche ovvero a materie di rilievo locale, negli ultimi anni è stata ampliata la loro portata e riguardano materie di ordine generale. La modifica si è resa necessaria in quanto questi strumenti sono finalizzati da un lato a consentire la diretta acquisizione di notizie, l'approfondimento di materie di pubblico interesse e per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica in merito a determinate questioni, dall'altro – e soprattutto – con l'obiettivo precipuo di sindacare l'attività del Governo, in quanto funzionali nel mettere in luce eventuali problematiche, sia che esse siano presentate dai membri dell'opposizione, sia se presentate dai *Back-benchers* della maggioranza.

Una novità dell'ultimo decennio, invece, è quella delle cd. *Topical question*, discusse nell'ultimo quarto d'ora del *Question time*, che riguardano questioni di attualità politica. Tali interrogazioni, necessarie per cercare di bilanciare gli eventuali difetti derivanti dall'estrazione casuale delle interrogazioni calendarizzate, non rientrano nell'ordine del giorno e possono essere rivolte ai Ministri presenti in Aula, con il solo limite che l'oggetto riguardi la loro competenza.

Di estrema rilevanza permane il *Prime Minister's Question time*<sup>17</sup>, introdotto all'inizio degli anni Sessanta per cercare di arginare il fenomeno per cui le interrogazioni rivolte al Premier non venissero quasi mai discusse, in ragione del loro posizionamento all'interno dell'ordine del giorno. Attualmente, il *Question time* che coinvolge direttamente il Primo ministro si svolge il mercoledì ed ha una durata di circa mezz'ora.<sup>18</sup> Le domande, poste anche dallo *Shadow Prime Minister* in via convenzionale, riguardano principalmente gli impegni del Primo ministro e di norma vengono utilizzate come varchi per domande politicamente più "scottanti" (cd. "*shot in the dark question*") relative all'attualità, alle scelte politiche e alla condotta del Governo. Come ovvio che sia, sono strumentalizzate dal Leader dell'opposizione con l'obiettivo precipuo di mettere in difficoltà il Primo ministro. Proprio in ragione di ciò, sulla base delle conclusioni cui è giunta la *Procedure Committee* istituita nel 1994-1995, secondo

---

<sup>17</sup> Per un approfondimento, cfr. Alderman R.K., *The Leader of Opposition and Prime Minister's question time*, in *Parliamentary Affairs*, 1992, pagg. 66 e ss.

<sup>18</sup> Con la riforma del 1997 è stato novellato a livello procedurale il *Prime Minister Question Time*. Difatti, fino a quella data tale istituto aveva luogo il martedì e il giovedì.

cui le interrogazioni rivolte al Primo ministro fossero sfruttate *ad hoc* per far risaltare il suo operato, è stata avanzata l'ipotesi – mai andata in porto – di sostituire tali inefficaci strumenti con dei dibattiti, nonché quella di estendere la durata del *Question time* del Premier (poi introdotta da Tony Blair).

A conclusione del predetto *Question Time*, il Governo può decidere di dar luogo a dichiarazioni orali, che si svolgono secondo il seguente ordine: i singoli Ministri possono pronunciare dichiarazioni inerenti qualsiasi tematica, cui seguono prima quelle della compagine ombra e poi di nuovo quelle del rappresentante dell'Esecutivo. Il dibattito si considera concluso una volta che maggioranza e opposizione, attraverso gli *usual channels*, siano giunti ad un accordo. A tale tipologia di comunicazioni si affiancano quelle in forma scritta, che sono state dapprima introdotte (nel 2002) e poi regolamentate con lo S.O. 22A, contenenti le dichiarazioni relative alle *policy* dell'Esecutivo, le conclusioni cui sono giunte le commissioni del Governo, etc.

Nel 2008, attraverso una modifica allo S.O. 24, accanto agli *Emergency debates*, sono stati disciplinati i cd. *Topical debates*, relativi all'attualità, in ragione dei quali si inaugura un dibattito su una mozione relativa ad un argomento regionale, nazionale ovvero internazionale ritenuto rilevante dai *Backbenchers*. Alla discussione prendono parte il Ministro competente per materia, un esponente dell'opposizione che interviene in nome del Leader ed un Deputato che rappresenta il secondo partito di opposizione.<sup>19</sup>

Appare doveroso precisare, però, che il meccanismo più efficiente che consente all'opposizione di sottrarre parte dell'agenda parlamentare alla maggioranza rimane quella previsto dallo S.O. 14(2), che spezza la continuità della primazia governativa per quanto riguarda i lavori parlamentari (*rectius House of Commons*).

Nel corso di ogni sessione 20 giorni sono riservati ai cd. *Opposition days* – introdotti con una riforma procedurale nel 1982 come eredità dei cd. *supply days*, i giorni dedicati al dibattito sul bilancio preventivo dello Stato –, ossia alla discussione di temi appositamente selezionati dall'opposizione e sui cui essa ha totale discrezionalità. Di questi giorni, 17 sono riservati alla *Loyal opposition*, ossia al partito che ha ottenuto il secondo miglior risultato alle elezioni generali e che dunque è riconosciuto come opposizione ufficiale; mentre i 3 restanti sono riservati al maggior esponente del secondo partito di opposizione.<sup>20</sup>

Come è facilmente immaginabile, anche in questo caso, la precipua finalità della discussione è quella di trattare tematiche relative ad accadimenti extraparlamentari di rilevanza ed attualità, scomodi all'Esecutivo.<sup>21</sup> Solitamente,

---

<sup>19</sup> Con una modifica introdotta nel 2010, la mozione da discutere è decisa dalla *Backbench Business Committee*, composta da 8 membri sulla base di quanto sancito dallo S.O. 122D.

<sup>20</sup> Con una modifica operata nel 2010, sono stati introdotti ulteriori 13 giorni riservati alle attività di interesse dei *Backbenchers* (S.O. 14 3A).

<sup>21</sup> Cfr. Griffith J.A.G., Ryle, M., *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London, Sweet and Maxwell, 2003.

però, gli argomenti presentati dall'opposizione non arrivano mai all'approvazione così come proposti originariamente, ma i testi sono sottoposti a numerosi emendamenti, presentati soprattutto da parte del Governo.

Inoltre, il ruolo dell'opposizione si palesa non solo in relazione alla nomina agli incarichi di Presidenza di determinate commissioni riconosciute come strategiche – come ad es. la *European Legislation Committee* o la *Statutory Instruments Committee* –, ma anche per quanto riguarda la spesa pubblica. Per quanto riguarda siffatta materia, riconosciuta di estrema rilevanza, non solo è prevista una “sessione di opposizione”, che consente un dibattito maggiormente approfondito sulle stime previste e che di sovente è utilizzato dall'opposizione per la trattazione di ulteriori questioni; ma, inoltre, proprio all'opposizione è attribuita la Presidenza della *Public Accounts Committee (PAC)*, una tra le più antiche commissioni parlamentari della *House of Commons*.<sup>22</sup> Proprio quest'ultimo aspetto è di notevole importanza, benché la commissione sia chiamata ad operare in maniera neutrale e al di fuori delle mere logiche di partito, con la finalità precipua di verificare e supervisionare i conti dei singoli Ministeri.

Tutti questi strumenti finora sommariamente analizzati sono di natura fondamentale, in quanto assicurano al Parlamento il suo ruolo determinante, affinché non venga relegato ad una posizione di organo meramente ratificatore delle decisioni del Governo.

Una notazione, infine, appare doverosa per quanto attiene la tematica del finanziamento. Come già anticipato, il riconoscimento e l'istituzionalizzazione dell'opposizione si è realizzato anche attraverso il finanziamento dei partiti parlamentari di minoranza, tematica per nulla marginale. Il Legislatore, infatti, oltre al contributo pubblico al quale possono aver accesso tutti i partiti politici (*Policy development grants*), ha introdotto contributi in denaro, cui possono avere accesso solo i partiti che costituiscono l'opposizione, la cui ratio è assimilabile ad una sorta di compensazione dei vantaggi di cui beneficia il partito di maggioranza in termini di visibilità, strutture di supporto, etc. Tali sostegni, definiti “*Short money*”<sup>23</sup> – articolati in contributi (*financial assistance*) per lo

---

<sup>22</sup> La commissione sui conti pubblici, composta da 15 membri, è stata istituita nel 1861, per volontà dell'allora cancelliere dello scacchiere Sir. W. Gladstone, come meccanismo di controllo contabile sulla spesa pubblica. Per un approfondimento, cfr. Caravale G., *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997. Al pari di altre commissioni che rivestono un' estrema importanza, la PAC esercita poteri di natura conoscitiva ed ispettiva, dunque può svolgere audizioni informative, indagini conoscitive, acquisire pareri, documenti e richiedere la predisposizione di relazioni tecniche, etc. Per un approfondimento, cfr. Rosa F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, Milano, Giuffrè editore, 2012.

<sup>23</sup> Il termine *Short Money* deriva da Edward Short, leader laburista alla Camera dei Comuni che nel 1975 ne propose l'introduzione. Tale contributo, erogato al partito che abbia almeno due o un deputato e abbia ottenuto almeno 150.000 voti, è disciplinato da una risoluzione della *House of Commons* del 1999 (poi modificata nel 2006). Anche alla *House of Lords* è previsto un istituto analogo, ossia il “*Cranborne Money*”, disciplinato da una risoluzione del

svolgimento dell'attività parlamentare, per le spese di viaggio e le dotazioni per l'ufficio del leader dell'opposizione – sono erogati dalla *Electoral Commission*<sup>24</sup> sulla base di una serie di criteri determinati dall'*Elections Order* del 2006 recante modifiche all'*Election (Policy Developments Grants Scheme) Order* del 2002. Oltre a questi finanziamenti, il sistema inglese prevede ulteriori elargizioni erogate a favore del *Leader of the Opposition*, dell'*Opposition Chief Whip*, in virtù del ruolo che essi sono chiamati a ricoprire, ma la cui somma è stata ridotta dal *Ministerial and other Salaries Act 1975 (Amendment) Order* 2011, poiché a carico delle finanze pubbliche.

Con una finalità maggiormente garantistica dei diritti delle minoranze, nel 2006 è stato esteso il finanziamento a tutti i partiti di opposizione rappresentati all'interno della Camera dei Comuni e, dunque, ai gruppi politici di minoranza che, per ragioni legate alla consistenza numerica, non possono essere in grado di costituire un'alternativa valida al Governo.

#### **4. La situazione pre-referendaria e l'affermazione del SNP**

L'ulteriore ipotesi di *Hung Parliament* che ha caratterizzato la scorsa legislatura (2010-2015) e che ha visto la formazione di una coalizione tra i conservatori e i liberal-democratici guidata David Cameron – giacché nessun partito è riuscito a ottenere la maggioranza assoluta dei seggi –, pur avendo rappresentato un *novum* rispetto all'assetto tradizionale, è stata scongiurata con le *General Election* del 2015.<sup>25</sup>

Gli effetti del Governo di coalizione si sono riverberati in maniera negativa sulla posizione di primazia del Primo ministro, che si è visto costretto a concordare molte linee programmatiche con il suo vice, esponente di una

---

30 luglio 2002. Cfr. Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2419/regno-unito.pdf>

<sup>24</sup> La *Electoral Commission*, introdotta dal *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 (PPERA) e composta da 9 membri proposti dallo *Speaker's Committee* (ossia la Commissione parlamentare presieduta dal Presidente della *House of Commons*), formalmente nominati dalla Regina, si caratterizza per essere un organo indipendente e al tempo stesso responsabile del proprio operato dinnanzi al Parlamento. Cfr. Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei, <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2419/regno-unito.pdf>

<sup>25</sup> Ceccanti S., *La coalizione è finita. Bentornati a Westminster*, Quaderni Costituzionali, Rassegna n. 5/2015; Olivetti M., *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster adieu?*, in Rassegna Parlamentare, n.3, 2010. Se le ipotesi di *Hung Parliament* verificatesi possono contarsi sulle dita di una mano, ancora più rare sono le ipotesi di coalizione. Già nel 1852, in un discorso tenuto dinnanzi alla Camera dei Comuni, Benjamin Disraeli affermò che "*England does not love coalitions*". Caravale G., *'England does not love coalitions'? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *Federalismi*, n.10/2011. Si veda altresì Rosa F., *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, Quad. Cost., 2012.

compagine politica diversa, in virtù del *Coalition Agreement*. Tale situazione ha avuto il merito non solo di rafforzare il Gabinetto, ma altresì conferire nuovamente al Parlamento quella posizione di centralità ed autonomia che gli è propria. Questo perché nei casi di *Hung Parliament* è più facile per l'opposizione riuscire a bloccare l'attività dell'Esecutivo, rendendo più efficace e palese il controllo da parte dell'Assemblea. Ciò è facilmente riscontrabile in molti episodi della vita parlamentare, cui è necessario associare anche il ruolo essenziale giocato in diverse occasioni dai *Backbenchers* della *House of Commons* per quanto riguarda la discussione di tematiche estremamente rilevanti.

Tale situazione atipica ha rappresentato però una parentesi, conclusasi con le elezioni del 7 maggio 2015, che hanno comportato il ripristino di un Governo monocolore tipico del modello Westminster, in ragione della vittoria dei Conservatori che hanno conseguito 330 seggi. Ciò dovrebbe comportare il ritorno alla situazione canonica, ossia ad una posizione di preminenza del Primo ministro all'interno dell'organo collegiale nonché al ripristino del principio della responsabilità collegiale di tutti i ministri, precedentemente alterato dall'*agreement to disagree*. Per il momento, ciò che emerge dalla cronaca politico-parlamentare sono le fragilità della compagine ombra. Difatti, alla netta sconfitta del *Labour Party*, che ha causato le dimissioni del suo Leader, è da aggiungere l'inimmaginabile ascesa dello *Scottish National Party*. Lo stesso, nel conseguire 56 seggi a Westminster rispetto ai 59 complessivi spettanti alla Scozia, (con un incremento di 50 seggi rispetto al 2010), ha avuto un exploit impressionante, giungendo ad essere il terzo partito politico del Regno Unito, sia in termini di rappresentanza presso la Camera dei Comuni, sia per quanto riguarda il numero di iscritti. Tale successo ha generato una serie di timori nei conservatori, in particolar modo per quanto riguarda alcune tematiche comprese nel programma come la *devolution*, il *welfare* e il rapporto con l'Europa.<sup>26</sup>

Fino al giugno 2016 la *Official Opposition* era rappresentata dal *Labour Party*, il cui leader Rt Hon Jeremy Corbyn da settembre 2015 ha svolto il ruolo di *Shadow Prime Minister* ed ha presieduto lo *Shadow Cabinet*, composto da 27 membri nonostante "a small reshuffle" del gennaio 2016.

## 5. Finché Brexit non ci separi

Il tempo verbale utilizzato è una scelta obbligata in ragione del terremoto post-referendario che ha riverberato i propri effetti dirompenti sotto molteplici sfaccettature. La consultazione sulla Brexit del 23 giugno 2016 è stata indetta a

---

<sup>26</sup> A seguito della forte contrapposizione su diverse tematiche (quali la caccia e l'"English Votes for English Laws" (EVEL) e cercando una reazione del Governo, lo *Scottish National Party*, forte del sostegno offerto dai Laburisti, ha interrotto la prassi che lo vedeva non prendere parte alle votazioni, preannunciando la sua partecipazione con un voto contrario. Cfr. Caravale G., *La fine di una legislatura atipica*, in *Nomos le attualità del diritto*, n. 1/2015.

seguito delle promesse fatte dall'allora leader Cameron durante la campagna elettorale del 2015. Qualora i conservatori avessero conseguito la maggioranza dei seggi, lo stesso Cameron si sarebbe adoperato per l'apertura di un tavolo di trattative finalizzate a rinegoziare determinate questioni con l'Europa<sup>27</sup>, nonché per l'indizione di un referendum popolare per decidere le sorti europee del Regno Unito stesso. Questo con l'obiettivo di sanare la forte divisione interna al partito sul tema dell'integrazione europea e, al tempo stesso, sedare l'ala più intransigente degli euroscettici *Tories* e dei *backbenchers* più vivaci.

A tal ragione, è stato dapprima approvato l'*European Union Referendum Act* (7 maggio 2015)<sup>28</sup> e, successivamente, è stata convocata una consultazione popolare per chiedere ai cittadini di rispondere ad un determinato quesito: "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?". Come è ben noto<sup>29</sup>, la questione è stata sottovalutata e molto probabilmente, sfruttando un'incontrollabile ondata emotiva, è sfuggita di mano. Nonostante i sondaggi iniziali, che sembravano preannunciare la scontata vittoria del *Remain*, un inaspettato 51,90%<sup>30</sup> ha sovvertito gli esiti, ponendo concretamente le basi per l'uscita del Regno Unito dall'Unione.

L'effetto immediato è stato quello delle dimissioni di David Cameron, rimasto imbrigliato nella tela che aveva contribuito a tessere. Il Primo ministro, sebbene avesse firmato un accordo con gli altri capi di governo dei paesi

---

<sup>27</sup> La concretizzazione di siffatte promesse è testimoniata dalla lettera ufficiale trasmessa dal Premier Cameron al Presidente Europeo Tusk, datata 10 novembre 2015. In tale missiva, Cameron ha elencato i punti essenziali e non suscettibili di trattativa per la permanenza del Regno Unito come paese membro dell'Unione.

<sup>28</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>

<sup>29</sup> Sull'argomento sono stati pubblicati molti saggi. *Ex multis*, si veda B. Caravita, *Editoriale, Brexit: keep calm and apply the European constitution*, in *federalismi.it*, n. 13, 2016; Carboni G.G., *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, in *DPCE online* 2/2016, 12; Caporale R., *Exeunt: la Brexit e la fine dell'Europa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017; Caravale G., *A family of nations: asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene editore, 2017; Douglas-Scott S., *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *Uk Const.L. Blog* (28th Jun 2016); Fabbrini F. (a cura di), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford University press, 2017; Gordon M., *Brexit: The Constitutional Necessity of an Early General Election*, in *Uk Const.L. Blog* (6 Jul. 2016); Hobolt S.B., *The Brexit vote: a divided nation, a divided continent*, *Journal of European Public Policy*, 23:9, 1259-1277, 2016; Martinelli C. (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2017; Rosa F., *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Dpce*, 3, 2016 pp. 819-830; Tucker A., *Triggering Brexit: A Decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny*, in *U.K. Const. L. Blog* (29th Jun 2016); Young, A.L. *Brexit, Article 50 and the "joys" of a flexible, evolving, un-codified constitution*, in *Uk Const.L. Blog* (1 July 2016).

<sup>30</sup> Gli elettori favorevoli al Leave sono stati 17.4107.42, mentre i contrari sono stati 16.141.241. I risultati ufficiali possono essere consultati sulla pagina ufficiale del Parlamento, <https://www.parliament.uk/business/publications/research/eu-referendum/background-uk-eu-referendum-2016/>.

membri nel febbraio del 2016, in virtù del quale la vittoria del *Remain* avrebbe comportato un nuovo status giuridico per il paese, non è riuscito a controllare la situazione. Una volta dimessosi – e con lui tutto il Governo – si è proceduto alla nomina di Theresa May, che ha ostentato un’iniziale sicurezza sulla incerta via da seguire.

Sorti diverse ha avuto il leader del partito laburista, Jeremy Corbyn che, seppur sia stato sfiduciato nell'immediato dal suo stesso gruppo parlamentare (mentre il suo gabinetto ombra è stato oggetto di un importante rimpasto), è stato poi successivamente riletto dagli iscritti al partito diverse settimane dopo<sup>31</sup>.

In questo frangente due notazioni sono opportune in merito alla crisi che ha investito i due partiti storicamente radicati e ciò testimonia come la faglia della Brexit abbia superato le canoniche divisioni rendendo la diatriba non più conservatori vs laburisti ma *leavers vs remainers*<sup>32</sup>. La questione è assai intricata e gli stessi partiti paiono succubi delle loro contrapposizioni intestine. Innanzitutto c'è il partito conservatore, tuttora scisso tra le sue due anime, quella dei favorevoli all'uscita del Regno unito dall'Unione, che rappresenta la maggioranza dei membri del gruppo parlamentare della Camera dei Comuni e schierata dalla parte di David Cameron. Sul lato opposto c'è l'altra fazione che, invece, vorrebbe rimanere nell'Unione, ma che cerca al tempo stesso di contrattare maggiori concessioni all'Europa e di giungere alla determinazione di uno status privilegiato.

I Laburisti sono schierati su una posizione maggiormente filo-europea seppur in maniera non eccessivamente netta, contrariamente agli indipendentisti scozzesi dell'Snp (giacché la loro posizione trova ancoraggio nel recente successo elettorale) e ai Liberal Democrats, i quali cercano sì di far sentire la propria voce, pur scontando i risultati delle elezioni. Pertanto, ad un osservatore attento, si palesa evidente come la questione della permanenza o meno all'interno dell'Unione in qualità di paese membro si sia tradotta nel superamento delle canoniche divisioni politiche, giacché ha comportato una serie di spaccature interne in tutti gli schieramenti politici ed ha altresì dato vita a formazioni del tutto nuove nel panorama britannico, catalizzatesi intorno ai fronti opposti del pro-leave e pro-remain. Ad avvalorare siffatta ipotesi è possibile richiamare i concitati momenti successivi alle dimissioni del Primo ministro Cameron, rispetto ai quali i due maggiori partiti si sono comportati più da spettatori inermi, quasi fossero incapaci di agire. Se da una parte la nuova compagine governativa ha dovuto imparare a gestire suo malgrado la convivenza forzata di fazioni opposte all'interno dello stesso, rendendo la questione ancora più delicata; dall'altra il partito di opposizione non è riuscito

---

<sup>31</sup> Per un approfondimento si cfr. Caravale G., *Verso un'evoluzione del modello Westminster?*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2016.

<sup>32</sup> Si veda Whiteley P., Clarke H., Goodwin M., *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge University Press, 2017.

ad utilizzare a proprio vantaggio la crisi di governo inauguratasi con Brexit, facendosi sfuggire l'occasione concreta di presentarsi come alternativa valida ai conservatori, perché impegnato nella risoluzione di lotte intestine relative alla regole di elezione del Leader.

La situazione si è maggiormente complicata con il braccio di ferro che si è venuto a creare tra Governo e Parlamento. Da un lato la May sicura che l'attivazione della procedura di recesso ex art. 50 TUE rientrasse tra le prerogative regie – ossia i *Royal prerogative powers* – e dunque esercitabili dall'Esecutivo senza un preventivo assenso parlamentare; dall'altro, in ragione del dogma della sovranità parlamentare, il forte convincimento che il Governo dovesse ottenere il bene placet del Parlamento per poter dar seguito all'esito della consultazione popolare.

Nel frattempo sono stati altresì coinvolti gli organi giurisdizionali: in un primo momento taluni privati cittadini hanno deciso di presentare ricorso avverso alla *High Court of Justice* di Londra per ottenere un *judicial review*, mentre in un secondo tempo è stato lo stesso Esecutivo a presentare ricorso alla *Supreme Court* (si v. R (Miller) -V- Secretary of State for Exiting the European Union)<sup>33</sup>, ritenendo che le procedure di attivazione dell'art. 50 TUE rientrassero tra le summenzionate *royal prerogative* e che pertanto a lui stesso spettasse tale compito, senza il coinvolgimento dell'assemblea parlamentare. In entrambi i casi le Corti hanno evidenziato un obbligo per il Governo britannico nell'attivazione della clausola sul recesso dall'Unione europea, ma che questo iter avrebbe dovuto ottenere un preventivo voto parlamentare.<sup>34</sup>

A seguito della pubblicazione dei contenuti dell'ultimo pronunciamento<sup>35</sup>, avvenuta il 24 gennaio 2017, la Camera dei comuni ha iniziato l'esame

---

<sup>33</sup> Per un commento sulla sentenza si v. Elliot M., Hooper H.J., *Critical reflections on the High Court's judgment in R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, <https://ukconstitutionallaw.org/>. Si vedano altresì F. Sgrò, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *Federalismi. It.*, 8 marzo 2017; Elliot M., *The Supreme Court's Judgment in Miller: in Search Of Constitutional Principle*, in *Cambridge Law Journal*, April 13, 2017; Tomkins A., *Brexit Democracy and the Rule of Law*, *VerfBlog*, 2016/ 11/06 available at <http://verfassungsblog.de/brexit-democracy-and-the-ruleof-law/>.

<sup>34</sup> Arvind T.T., Kirkham R.M., Stirton L., *Article 50 and the European Union Act 2011: Why Parliamentary Consent is Still Necessary*, in *U.K. Const. L. Blog* (1o luglio 2016), <http://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>35</sup> "The Supreme Court by a majority of 8 to 3 dismisses the Secretary of State's appeal (Lord Neuberger, Lady Hale, Lord Mance, Lord Kerr, Lord Clarke, Lord Wilson, Lord Sumption and Lord Hodge in the majority with Lord Reed, Lord Carnwath and Lord Hughes dissenting). In a joint judgment of the majority, the Supreme Court holds that an Act of Parliament is required to authorise ministers to give Notice of the decision of the UK to withdraw from the European Union". Cfr. <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-press-summary.pdf> Per un commento, si v. J. WILLIAMS, *The Supreme Court's Approach to Prerogative Powers in Miller*:

dell'*European Union Bill*, in ragione del quale si è tentato di riportare il processo all'interno di un quadro prettamente legislativo nonché legale. L'esito del voto però non è stato affatto scontato in entrambi i rami del Parlamento. Buona parte dei membri della *House of Commons* durante la campagna referendaria si era schierata a favore del *Remain* e, dunque, in maniera diametralmente opposta rispetto agli elettori dei rispettivi collegi di elezione. Avrebbero dovuto quindi votare secondo le indicazioni dei propri elettori o secondo coscienza? Di contro i *Lords*, pur essendo sganciati dall'elezione diretta, non hanno risparmiato le proprie critiche nei confronti del Governo di Sua Maestà ed era ipotizzabile dunque una loro opposizione rispetto all'approvazione del progetto di legge.

Se il passaggio assembleare alla *House of Commons* non ha incontrato ostacoli, dal momento che il bill ha ottenuto l'assenso dell'Aula con 498 voti favorevoli e 114 contrari il 1 febbraio 2017; alla *House of Lords* la questione è stata particolarmente delicata. Anche se rientra tra le facoltà di quest'ultima il potere di emendare o addirittura bocciare il testo (anche se la Camera bassa potrebbe comunque superare questo voto attraverso una nuova approvazione), tale scelta non è del tutto libera giacché la Camera alta è ciclicamente esposta a tentativi di soppressione e dunque tenuta sotto scacco. Ciò però non ha ridotto i timori nei confronti dei *Lords* che in un primo momento hanno paventato l'ipotesi di dar vita ad una forte opposizione, ma che non hanno avuto riscontro nella realtà vista l'approvazione della bozza originaria senza alcun emendamento. Pertanto, il 29 marzo la May ha inviato una missiva indirizzata al presidente del Consiglio dell'Unione europea Tusk con cui ha notificato la volontà del Regno di uscire dall'Unione.<sup>36</sup>

Una volta esperita tale fase, la Premier May, con un'inaspettata decisione, il 18 aprile 2017 ha chiesto alla Camera dei Comuni di votare la mozione per lo scioglimento anticipato a maggioranza qualificata dei 2/3 – così come previsto in una delle due ipotesi introdotte dal *Fixed term Parliament Act* del 2011 – con l'obiettivo di sfruttare un ipotetico vantaggio paventato dai sondaggi (erano stati ipotizzati circa 20 punti rispetto agli avversari laburisti) al fine di fortificare in un unico colpo di mano la sua leadership e il Governo stesso.

Così non è stato, dal momento che i risultati elettorali non solo sono stati del tutto insoddisfacenti, ma hanno riproposto, nel giro di un biennio, una nuova ipotesi di “parlamento appeso”. La solida maggioranza Tory alla *House of Commons* del 2015 è venuta meno. L'esito dell'elezioni generali dell'8 giugno è

---

*An Analysis of Four E's*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 25 January 2017.

<sup>36</sup> Per una puntuale ricostruzione, si v. Caravale G., *Dalla sentenza Miller allo scioglimento della Camera dei Comuni*, in *Nomos-Le* attualità nel diritto 1/2017. In merito ad alcuni giudizi di valore sulla vicenda dello scioglimento anticipato si vedano i contributi pubblicati su *Forum Dpce* on line, in particolare Torre A, *Alcune note sull'elezione parlamentare britannica dell'8 giugno 2017: una soluzione (inefficace) peggiore del problema*, e Caravale G., *“Snap election” e “stronger leadership”: gli obiettivi di Theresa May*.

stato quello di 317 seggi (48,8%) per i conservatori, che ne hanno persi 13 rispetto alla precedente tornata elettorale, e 262 seggi (40%) per i laburisti di Corbyn, che ne hanno ottenuti 30 in più rispetto al 2015. Inoltre, lo *Scottish National Party* ha conquistato 35 seggi (21 in meno rispetto ai 56 seggi del 2015), i liberal-democratici hanno guadagnato 4 seggi in più rispetto al 2015 ottenendo 12 seggi, mentre l'UKIP ha conseguito il peggior risultato, scendendo ad un mero 1,8% e non ottenendo alcun seggio<sup>37</sup>.

Nonostante gli esiti imprevedibili, il Partito conservatore ha deciso di non dar seguito a governi di coalizione, ma di proseguire da solo nel reggimento del governo grazie all'aiuto del partito unionista democratico dell'Irlanda del Nord, il quale consta di 10 seggi alla Camera dei Comuni. Theresa May può dunque contare sul supporto del DUP per tutta la durata della legislatura, dal momento che lo stesso si è impegnato in tal senso nell'accordo ridenominato "confidence and supply" in cambio di un sostegno di natura economica. In aggiunta a ciò, è doveroso ricordare che vige una prassi all'interno dell'Aula dei Comuni in ordine alla quale lo Speaker e i suoi 3 vice non votano e che 7 deputati del partito Sinn Féin non partecipano ai lavori del *plenum*. Ciò significa che l'Esecutivo potrebbe essere in grado di andare avanti facendo conto sull'effimero appoggio di soli 13 seggi<sup>38</sup>.

L'Esecutivo e il suo alter-ego ombra hanno subito delle variazioni nella composizione perchè necessariamente soggetti al procedimento di *reshuffle*, pertanto lo shadow cabinet, alla cui guida rimane Jeremy Corbyn, è attualmente composto da 27 membri, di cui 8 entrati a far parte della compagine nel 2017. Dati i numeri, si preannuncia una legislatura scoppiettante.

Ora il dilemma che attanaglia la nuova legislatura è quello della strada da percorrere, se una "hard" ovvero una "soft" Brexit. Tra i sostenitori della medicina più amara da assumere c'è *in primis* l'Esecutivo, posizione fortemente criticata da coloro che sostengono l'adozione di soluzione meno intransigente, tra cui spiccano non solo i laburisti, ma anche alcuni membri dello stesso partito conservatore. A tal proposito, degno di nota è l'accordo stretto tra due membri della Camera dei Comuni, la tory Anna Soubry e il laburista Chuka Umunna, che hanno dato vita ad una sorta di intergruppo parlamentare, ridenominato *all-party parliamentary group (APPG) on EU relations*. La creazione di un siffatto sodalizio testimonia la situazione fortemente atipica inaugurata dalla Brexit.

Ulteriore opposizione preannunciata è quella della Camera dei Lords, i cui membri hanno già manifestato il loro favore per un'uscita del Regno unito più

---

<sup>37</sup> Il Full Report sulle General election del 2017 è consultabile sul sito della *House of Commons* all'indirizzo <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7979/HoC-GE2017-results-by-candidate.csv>

<sup>38</sup> Caravale G., *L'european Union (Withdrawal) Bill 2017-2019 : un test decisivo per la tenuta del Governo May*, In *Nomos-Le* attualità nel diritto, 2/2017.

morbida, che permetterebbe sia la permanenza nel mercato unico sia la libera circolazione di merci, capitali e persone.

Il banco di prova è rappresentato dall'esito incerto di uno dei più importanti disegni di legge in materia di Brexit, ovverosia l'*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, attraverso cui si determinerà l'abrogazione dell'*European Communities Act 1972* e la conversione della legislazione europea in legislazione nazionale al fine di colmare la grave lacuna normativa che deriverebbe dal mancato adeguamento.<sup>39</sup>

Grazie al voto compatto delle opposizioni e di qualche conservatore, il testo dell'*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019* ha subito la prima battuta d'arresto nel mese di dicembre 2017, a seguito dell'approvazione di uno degli emendamenti presentati. La modifica proposta da un deputato conservatore, che ha ottenuto l'approvazione di ben 305 membri della camera bassa, ha introdotto un obbligo di non poco conto. Il testo definitivo dell'accordo tra Regno Unito ed Unione europea per l'uscita da quest'ultima dovrà necessariamente ottenere l'assenso parlamentare. La portata di questo emendamento è presto detta, giacché l'opposizione è riuscita a imbrigliare l'azione governativa prim'ancora che si giungesse all'approvazione definitiva del bill. Pertanto, il Governo della May sarà costretto a limitare la propria incisività nei negoziati con l'Unione e "stare a sentire" cosa le voci parlamentari hanno da dire in merito. Al tempo stesso, in questo modo l'opposizione è riuscita a far nuovamente emergere la propria voce e il proprio ruolo.

## 6. Conclusioni

Come abbiamo visto finora, benché la dialettica tra il partito di maggioranza e quello opposizione sia strutturata su specifiche regole e prassi consolidate e pur rilevando che la stessa opposizione di Sua Maestà abbia ricevuto tutela e sia universalmente riconosciuta come istituzionalizzata, gli ultimi decenni, in particolar modo quelli a cavallo del premierato di Margaret Thatcher e Tony Blair, hanno rilevato una forte torsione presidenziale, portando la dottrina a concordare sull'emersione del cd. "Gabinetto a prevalenza del Primo ministro". Come ovvio che sia, l'opposizione si è dovuta – volente o nolente – adeguare a questa situazione *de facto*, ricorrendo a tutti gli strumenti in suo possesso per arginare tale fenomeno.<sup>40</sup>

Come inizialmente attestato dall'indubbio esito elettorale delle elezioni 2015, il sistema istituzionale britannico permane su una costante tensione compresa tra i tentativi di ridimensionare il ruolo del *Prime Minister* a favore di

---

<sup>39</sup> Craig P., *The Withdrawal Bill, Status and Supremacy*, in U.K. Const. L. Blog (19th Feb. 2018) e id. *European Union (Withdrawal) Bill: Legal Status of EU Retained Law*, in U.K. Const. L. Blog (26th Feb. 2018).

<sup>40</sup> Per un approfondimento, cfr. Foley M., *The British Presidency. Tony Blair and the politics of public leadership*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2000.

un ripristino del principio di collegialità a vantaggio del *Cabinet* e il tentativo di riequilibrare i rapporti tra i poteri.

Alle stesse conclusioni si può giungere in considerazione del fenomeno Brexit, anche se la linea di demarcazione ha assunto nuove forme rispetto alle logiche pre-referendarie: non più in un'ottica della maggioranza contro l'opposizione e viceversa, ma in due tipologie essenziali di contrasto: da una parte favorevoli vs contrari all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea; dall'altro i sostenitori di una "hard Brexit" contro coloro invece che ritengono maggiormente utile il ricorso ad una "soft Brexit".

Sarà dunque necessario e doveroso tener conto delle nuove evoluzioni che caratterizzeranno la legislatura inaugurata con le inaspettate *General Election* del 2017.

Non solo, a tale contesto appare doveroso aggiungere come sul finire degli anni Novanta, lo stesso Parlamento inglese sembra aver vissuto un momento di profonda crisi, tanto che sono state introdotte una serie di misure finalizzate ad arginare il paventato rischio derivante da un'eccessiva fragilità del sistema (ultima in ordine di tempo, ma non di importanza la riforma del 2011 *Fixed Term Parliament Act*, che ha inciso notevolmente sul sistema costituzionale in ordine a due profili: da un lato ha regolamentato alcuni aspetti qualificanti la forma di governo da sempre di natura convenzionale; dall'altro ha influito sull'asse dei rapporti Governo-Parlamento).

Strumenti quali la rottura del monopolio dell'esecutivo nella determinazione dell'agenda parlamentare, l'acquisita importanza da parte dei *Backbenchers*, la modifica introdotta al sistema di selezione dei membri e dei Presidenti delle commissioni di controllo, hanno portato la dottrina a teorizzare il verificarsi di un terremoto che ha investito la logica maggioritaria. Per concludere, si evidenzia che sebbene i rapporti politico-istituzionali cambino a seconda delle contingenze, è possibile confermare ciò che Jennings già nel 1959 aveva affermato: l'esistenza di un'opposizione istituzionalizzata e radicata all'interno del sistema inglese è "*the most important part of Parliament*", in ragione della sua funzione naturale, ossia quella di controllare, criticare ed indirizzare l'azione governativa<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Jennings W., *Cabinet Government*, Cambridge, University Press, 1959.



## **L'opposizione parlamentare nella V Repubblica francese: dall'iniziale indifferenza dei pubblici poteri al riconoscimento del suo statuto giuridico tra riforme costituzionali, regolamenti delle assemblee e prassi applicativa**

**Sommario:** 1. Il problema dell'opposizione parlamentare alle origini della V Repubblica e la riforma della *saisine parlementaire* del 1974. – 2. La revisione costituzionale del 2008 e i nuovi diritti delle opposizioni e dei gruppi minoritari. – 3. L'attuazione della Costituzione, il ruolo incrementale dei regolamenti parlamentari e la prassi. – 4. L'opposizione parlamentare nel quadro della rivalutazione del Parlamento francese: problemi aperti e prospettive.

### **1. Il problema dell'opposizione parlamentare alle origini della V Repubblica e la riforma della *saisine parlementaire* del 1974**

I profili giuridici dello statuto dell'opposizione in Francia sono sempre stati strettamente connessi all'evoluzione costituzionale della V Repubblica che ne ha sin dalle origini condizionato le sorti.

Sebbene, infatti, sin dalla nascita della V Repubblica ma in particolare dal 1962 con il *fait majoritaire*, la vita politica e istituzionale francese si sia sviluppata intorno a dinamiche maggioritarie e si stata strutturata, di conseguenza, lungo l'asse maggioranza/opposizione, l'ordinamento francese ha maturato un forte ritardo sia nella definizione che nella regolamentazione di un compiuto statuto dell'opposizione<sup>1</sup> il cui riconoscimento formale ed

---

<sup>1</sup> B. NABLI, *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, n. 133, 2010, 136; Per la dottrina francese v. altresì S. GIULI, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris, La Documentation française, 1980; G.CARCASSONNE, *La place de l'opposition: le syndrome français*, in *Pouvoirs*, n. 85, 1998, 75; P. AVRIL, *Le statut de l'opposition: un feuilleton inachevé*, LPA, n. 254, 2008, 9; P.JAN, *Les oppositions*, in *Pouvoirs*, n. 108, 2004, 29; M.-C. PONTTHOREAU, *L'opposition comme garantie constitutionnelle*, in *Revue du Droit Public*, n. 4, 2002, 1131; ID., *Les droits de l'opposition en France, penser une opposition présidentielle*, in *Pouvoirs*, n° 108, 2004, 101; W.GILLES, *L'opposition parlementaire: étude de droit comparé*, in *Revue du Droit Public*, n.5, 2006, 1347; A.VIDAL-NAQUET, *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n.77, 2009, 154.

esplicito<sup>2</sup> in Costituzione è arrivato solo con la riforma costituzionale del 2008 che ne ha finalmente disposto “un véritable ancrage constitutionnel”<sup>3</sup>.

In effetti, il riconoscimento e la regolamentazione dello statuto dell’opposizione parlamentare non avevano costituito per i padri costituenti obiettivi immediati da perseguire, di fronte alla ben più urgente finalità di impiantare istituzioni capaci di garantire la stabilità del regime e, con essa, i diritti della sola maggioranza<sup>4</sup>. Come è noto, infatti, dopo l’esperienza della IV Repubblica, il generale de Gaulle, ma insieme a lui anche il suo più stretto collaboratore Michel Debré, animati dalla volontà di ripristinare il *pouvoir d’État* e garantire alla Francia governi stabili ed efficienti, si mossero in direzione di una riforma della Costituzione che vedesse riconosciuti ampi poteri al Capo dello Stato<sup>5</sup> e che contestualmente facesse dell’Esecutivo bicefalo, Presidente della Repubblica e Governo, il vero perno di tutta la forma di governo, a scapito del Parlamento che vide invece drasticamente ridimensionare il proprio ruolo.

Nel 1958 in assenza (ancora) di una dinamica maggioritaria, la forma di governo venne pensata dai costituenti prevalentemente nell’ottica di garantire al Governo i mezzi e i meccanismi necessari per portare avanti l’indirizzo politico di fronte ad un panorama partitico estremamente diviso e frammentato, non in grado di esprimere una linea politica coerente e sostenere stabilmente l’Esecutivo. L’esaltazione del ruolo del Capo dello Stato e le

---

<sup>2</sup> È vero che in termini impliciti, come si dirà tra più avanti, la revisione del 1974, che inseriva 60 deputati o 60 senatori tra i soggetti legittimati a richiedere il controllo preventivo, andava in questa medesima direzione, però formalmente non era destinata ai soli parlamentari di opposizione. Sull’esperienza della V Repubblica v. M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bonomia University Press, 2014; v. altresì dello stesso autore *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, 6ª ed., Torino, Giappichelli, 2016; *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI et AL., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, 405-464; Sulla Francia per la dottrina italiana v. A. DI GIOVINE, *La Francia*, in A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, 2017, 314 ss.; E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2017, 108 ss.

<sup>3</sup> A. VIDAL-NAQUET, *L’institutionnalisation de l’opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, cit., 154.

<sup>4</sup> Tale logica ha peraltro impegnato anche il testo costituzionale di varie norme di razionalizzazione del parlamentarismo tese a proteggere il Governo quali l’art. 48 Cost. sulla determinazione dell’ordine del giorno (riformato da ultimo nel 2008), l’art. 49,3° c. Cost. sulla questione di fiducia e l’art. 44, 3° Cost. sul voto bloccato; a questi articoli vanno poi aggiunti quelli relativi alla ripartizione di competenza tra legge e regolamento, ovvero gli artt. 34 e 37 Cost. anch’essi originariamente concepiti a favore del Governo. Cfr. per la dottrina italiana, L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento: l’esperienza della V Repubblica francese*, Padova, Cedam, 1983; v. altresì L. PEGORARO-A. REPOSO, *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei*, Bologna, Monduzzi, 1993.

<sup>5</sup> Per la dottrina italiana degli anni Settanta sulla V Repubblica v. M. VOLPI, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, Il Mulino, 1979.

massicce dosi di parlamentarismo razionalizzato, frutto delle idee di ingegneria costituzionale di Michel Debré, vanno lette in questa prospettiva.

Tuttavia, al di là degli intenti dei costituenti, la logica maggioritaria e il *fait majoritaire* si imposero presto nei primi anni di vita della Quinta Repubblica grazie, da un lato, alla scelta del sistema elettorale maggioritario a doppio turno per l'Assemblea Nazionale e, dall'altro, all'introduzione, nel 1962, dell'elezione diretta del Capo dello Stato, che già a partire dal 1965 costrinse i partiti non solo ad immettersi in tale logica ma anche a presidenzializzarsi sempre di più.

A partire da quegli anni la questione dello statuto dell'opposizione, prima mai emersa, cominciò a venire alla luce e a divenire oggetto di dibattito, soprattutto agli inizi degli anni Settanta, in vista di una possibile alternanza al potere.

Il sistema di governo, calato ormai in una logica maggioritaria e caratterizzato dal dominio dell'Esecutivo e della maggioranza, in assenza di effettivi contrappesi, invocava infatti un riconoscimento dei diritti dell'opposizione<sup>6</sup> e delle minoranze contro i rischi d'abuso della maggioranza.

Si deve al Presidente Giscard d'Estaing - particolarmente sensibile ai diritti dell'opposizione tanto da aver per primo istituito una seduta settimanale di "questions d'actualité" televisive in cui maggioranza e opposizione avevano lo stesso tempo a disposizione per porre domande al Governo<sup>7</sup> - la prima importante riforma per i diritti delle minoranze e dell'opposizione.

La riforma del 1974<sup>8</sup>, di modifica dell'art. 61 Cost., relativa alla *saisine parlementaire* (che introdusse la possibilità per 60 senatori o 60 deputati di adire il *Conseil constitutionnel* per il controllo preventivo di costituzionalità), rappresentò il primo passo concreto nella direzione di una definizione delle garanzie dell'opposizione. Per la prima volta le minoranze e l'opposizione si videro riconosciuta, pur implicitamente, una prerogativa, che si rivelerà fondamentale e che avrebbe permesso loro di entrare nel circuito decisionale.

---

<sup>6</sup> Sull'opposizione e il ricorso alle corti v. per la dottrina italiana L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare: modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli, 1992; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi: prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>7</sup> V. M. BERNARD, *Histoire politique de la V<sup>e</sup> République: de 1958 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2008, il quale individua l'emergere di contropoteri nell'introduzione della seduta settimanale di interrogazioni di attualità televisive e nella riforma della *saisine parlementaire* del 1974 volute da Giscard d'Estaing nel rispetto della tradizione parlamentare.

<sup>8</sup> Sulla riforma costituzionale del 1974 v. AA.VV., *Vingt ans de saisine parlementaire du conseil constitutionnel: journée d'études du 16 mars 1994*, Paris, Economica, 1995; PH. LOÏC, *Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de science politique*, 34, n. 4-5, 1984, 988-1001; G. CARCASSONNE, *La place de l'opposition: le syndrome français*, cit., 77; P. JAN, *La saisine du Conseil constitutionnel*, Paris, Lgdj, 1999; D. MAUS-A. ROUX (a cura di), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Colloque et publication en hommage à Louis Favoreu, Paris, Economica, 2006.

La riforma costituzionale della *saisine parlementaire* del 1974 costituì, proprio per le caratteristiche del controllo di costituzionalità preventivo, il vero punto di svolta sia per il ruolo che il *Conseil Constitutionnel* avrebbe successivamente assunto<sup>9</sup> nell'evoluzione dell'ordinamento francese sia per la definizione di uno statuto dell'opposizione.

Invero, l'idea di una *saisine parlementaire*, era già stata ipotizzata durante il periodo costituente dal Comitato consultivo costituzionale ma fu poi accantonata, in primo luogo, per una certa reticenza dei costituenti verso la possibile deriva di un governo dei giudici, e in secondo luogo perché i costituenti<sup>10</sup> vedevano<sup>11</sup> nel Consiglio costituzionale un'istituzione prevalentemente deputata al controllo delle rispettive sfere di competenze di Parlamento e Governo, a tutela e protezione, in ultima istanza, del potere Esecutivo, contro la possibile ingerenza dell'istituzione parlamentare<sup>12</sup>.

Dopo la riforma del 1974, l'"alliance objective"<sup>13</sup> tra opposizione parlamentare e Consiglio costituzionale ha potuto giocare un doppio ruolo. Da un lato ha costituito una leva nella dinamica dei rapporti tra maggioranza e opposizione, dall'altro, ha progressivamente contribuito all'evoluzione del ruolo del Consiglio costituzionale stesso, all'ampliamento della giurisprudenza

---

<sup>9</sup> La dottrina francese è concorde nel ritenere che la riforma del 1974 abbia rappresentato un passaggio fondamentale per il ruolo assunto dal Consiglio costituzionale nell'ordinamento francese. Il *Conseil constitutionnel* ha infatti progressivamente mutato e incrementato il suo ruolo trasformando progressivamente la sua funzione da quella di guardiano dei principi fondamentali della Costituzione contro i possibili abusi della maggioranza e di "arma contro la deviazione del sistema parlamentare" a quella di istituzione in grado di imporsi come "autentica giurisdizione costituzionale, incaricata di interpretare la Costituzione e di far rispettare le proprie interpretazioni dai poteri pubblici". Così P. BLANCHER, *Il Consiglio costituzionale*, in D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, 288; V. altresì B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2014 e il n.13 del 1980 della rivista *Pouvoirs* dedicata al Consiglio costituzionale.

<sup>10</sup> M. DEBRÉ, *Discours de 27 août 1958 devant le Conseil d'État*: "(..) La création du Conseil constitutionnel manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la volonté du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire, ni dans la tradition française, de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la loi. Le projet a donc imaginé une institution particulière que peuvent seules saisir quatre autorités : le Président de la République, le Premier ministre, les deux présidents d'assemblées (...). La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire (..).

<sup>11</sup> V. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. II, Doc. fr., 180 ss. Sul punto v. J. BENETTI, *La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution)*, Dossier *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n. 38, gennaio 2013, 1.

<sup>12</sup> È in quest'ottica, infatti, che vanno anche viste le competenze del Conseil relative al controllo della ripartizione tra legge e regolamento (artt. 34 e 37 Cost.) e anche quelle relative al controllo in materia di regolamenti parlamentari e di contenzioso elettorale.

<sup>13</sup> J. BENETTI, *La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution)*, Dossier *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, cit., 2.

costituzionale e alla costruzione di un vero e proprio diritto costituzionale giurisprudenziale<sup>14</sup>.

Dopo la riforma del 1974 la questione di uno statuto dell'opposizione parlamentare è tuttavia rimasto sullo sfondo. Solo un implicito riferimento ai gruppi di opposizione è rinvenibile nel Codice elettorale che nel 1978 operò una distinzione tra i gruppi<sup>15</sup>.

Nel 1993 il Rapporto del Comitato Vedel propose il riconoscimento dei diritti della minoranza parlamentare in un "abbozzo" di quello che sarebbe potuto essere, in futuro, un vero e proprio "Statuto dell'opposizione"<sup>16</sup> ma esso ancora per molto tempo sarebbe rimasto senza attuazione.

---

<sup>14</sup> La trasformazione del ruolo del Consiglio costituzionale era iniziata già a partire dagli anni Settanta con le prime decisioni in materia di libertà. Fondamentale fu in tal senso la *décision* n.71-44 sulla libertà di associazione del 16 luglio 1971 che ha esteso al Preambolo il cosiddetto *bloc de constitutionnalité*.

L'impatto della riforma del 1974 è valutabile alla luce del numero di sentenze emesse dal Consiglio costituzionale prima e dopo. Se dal 1959 al 1974 solo 9 furono le sentenze emesse dal Consiglio Costituzionale, dopo la riforma il numero è cresciuto esponenzialmente negli anni fino a raggiungere, ad oggi, il numero di 734 decisioni DC di cui 491 su leggi ordinarie. In tutti questi anni l'opposizione e le minoranze in genere hanno fatto sistematicamente uso della possibilità messa a loro disposizione e la *saisine* di origine parlamentare è divenuta così lo strumento privilegiato dell'azione politica abituale delle minoranze e dell'opposizione per cercare di controllare il Governo. In effetti, com'è stato osservato, la finalità stessa del controllo di costituzionalità è stata invertita perché il controllo sul Parlamento si è trasformato in controllo sul Governo proprio grazie alle caratteristiche del controllo di costituzionalità a priori. V. J. GICQUEL-J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., 2014, 748.

Merita sottolineare che gli effetti del contenzioso costituzionale attivato dall'opposizione sul programma legislativo della maggioranza non sono mai arrivati a bloccare completamente il lavoro del Governo ma la dichiarazione di incostituzionalità, anche di una sola disposizione legislativa contenuta in una legge del programma di Governo, o anche una riserva di interpretazione del Consiglio costituzionale sulle leggi deferite hanno avuto modo di assicurare spesso all'opposizione il successo delle proprie battaglie politiche costringendo la maggioranza al potere al rispetto delle regole costituzionali. Merita ricordare a tal proposito la famosa sentenza n. 81-132 DC del 16 gennaio 1982 sulle nazionalizzazioni con cui il Consiglio costituzionale, adito dall'opposizione, dichiarò non conforme a Costituzione le disposizioni degli artt. 4, 6, 16, 18, 30 e 32 e quelle dell'art.13-1 della legge deferita confermando proprio alcune delle ragioni dell'opposizione.

<sup>15</sup> Vedi art.167-1 par. 3 del Codice elettorale introdotto dal decreto del 9 gennaio 1978 che fissava le condizioni di partecipazione alla campagna radiofonica e televisiva per le elezioni legislative dei partiti e dei gruppi.

<sup>16</sup> V. J.O. del 16 febbraio 1993, *Rapport remis au Président de la République le 15 février par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*. Il Rapporto Vedel indicava le misure principali per la definizione di alcuni diritti della minoranza nell'iniziativa di creazione di una commissione parlamentare d'inchiesta; nella modalità di designazione dei membri della Corte di Giustizia competente a giudicare la responsabilità penale dei ministri; nella procedura di referendum di iniziativa minoritaria; nella definizione di una maggioranza qualificata per alcune leggi che implicavano una concertazione con l'opposizione.

## 2. La revisione costituzionale del 2008 e i nuovi diritti delle opposizioni e dei gruppi minoritari

Occorrerà dunque attendere la legge costituzionale n. 724 del 23 luglio 2008 per vedere compiutamente trasposti in Costituzione gli intenti annunciati da Sarkozy durante la campagna elettorale del 2007 di creare uno Statuto dell'opposizione, intenti che il Comitato Balladur<sup>17</sup>, non senza difficoltà<sup>18</sup>, cercherà di tradurre nell'elaborazione della proposta di riforma che, come è noto, punterà ad una complessiva rivalutazione del Parlamento e ad un generale riequilibrio istituzionale.<sup>19</sup>

Dopo la proposta del Comitato Vedel del 1993 e prima della riforma costituzionale del 2008 un tentativo di introdurre un più compiuto Statuto dell'opposizione in Francia fu fatto nel 2006 quando l'Assemblea Nazionale votò il 7 giugno una risoluzione di modifica del proprio Regolamento volta ad attribuire alle nozioni di maggioranza e opposizione una base giuridica. La risoluzione aveva inserito un comma nuovo all'art. 19 RAN (Regolamento dell'Assemblea Nazionale) che prevedeva che i gruppi politici dovessero dichiarare la loro appartenenza alla maggioranza o all'opposizione e che, in caso di contestazione, fosse l'Ufficio di Presidenza a decidere<sup>20</sup>.

Il Consiglio costituzionale - mantenendosi su una linea di continuità e rimanendo legato alla concezione originaria del diritto parlamentare francese che ha sempre escluso ogni statuto particolare della maggioranza e ogni differenziazione tra i gruppi - rigettò tale tentativo di modifica del RAN con la

---

<sup>17</sup> V. *Rapport Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, 21 ottobre 2007, Propositions nn. 57, 58, 60.

<sup>18</sup> Che sorgerà dalla difficoltà stessa di definire la nozione di opposizione. Cfr. *Rapport Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, cit., 65.

<sup>19</sup> Sulla riforma avviata da Sarkozy all'inizio del suo settennato e il Comitato Balladur v. P. PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 43 ss.

<sup>20</sup> V. AN, n. 582, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*. "Art.1: Après le deuxième alinéa de l'article 19 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé: « Le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition. En cas de contestation formulée par le président d'un groupe, le Bureau décide; pour cette délibération, le Bureau est complété par les présidents de groupe ». Alla dichiarazione venivano ricondotti alcuni diritti specifici previsti dal III dell'articolo 2 e dagli artt. 6 e 7 della risoluzione (di modifica degli artt. 86, 140-1 e 145 del RAN), i quali avrebbero permesso ai gruppi, che si fossero dichiarati dell'opposizione, di ottenere per i propri membri la *présentation* di rapporti sull'attuazione delle leggi e l'attribuzione della funzione di presidente o di relatore in seno alle commissioni di inchiesta e delle *missions d'information*. L'articolo 8 della risoluzione precisava infine che le disposizioni sarebbero entrate in vigore all'inizio della XIII legislatura.

decisione n. 537 del 22 giugno<sup>21</sup> contribuendo a rinviare ancora la definizione di uno statuto dell'opposizione.

Nel 2008 con la riforma costituzionale fu introdotto finalmente l'art. 51-1 Cost. che prevede che sia il regolamento di ciascuna camera a determinare i diritti dei gruppi parlamentari che si costituiscono al suo interno e a riconoscere diritti specifici ai gruppi di opposizione e ai gruppi minoritari, aprendo così la via ad una sorta di "discriminazione positiva" a favore dell'opposizione e delle minoranze<sup>22</sup>.

La Costituzione non ha dunque direttamente riconosciuto i diritti delle opposizioni e delle minoranze ma ha rinviato ai regolamenti parlamentari la definizione degli stessi, attestando la vaghezza già presente nella proposta del Comitato Balladur<sup>23</sup> e la difficoltà di pervenire ad una definizione unitaria di opposizione parlamentare. Ciò ha indotto la dottrina a ritenere tale riforma "modesta, vaga ed eminentemente simbolica"<sup>24</sup>.

Come già in precedenti occasioni<sup>25</sup> il legislatore costituzionale nel 2008 sembra essersi principalmente preoccupato di rimuovere gli ostacoli fissati

---

<sup>21</sup> P. AVRIL, *L'improbable "statut de l'opposition"* (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale), in *Les Petites Affiches*, 2006, n. 138, 7-9; D. CHAMUSSY, *Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil Constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition (1ère partie)*, *Les Petites Affiches*, 2006, n. 177, 8-15 ; ID., *Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition (suite et fin)*, in *Les Petites Affiches*, 2006, n. 178, 4-13; P. AVRIL, *Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé*, cit..

Secondo il Consiglio costituzionale gli articoli della risoluzione tendevano a creare un'ingiustificata disparità di trattamento tra gruppi e, nella parte in cui davano la possibilità all'Ufficio di Presidenza di decidere, in caso di controversia, sull'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione, finivano per violare lo stesso principio per cui i partiti politici "se forment et exercent leur activité librement" come recita l'art. 4, 1°c. della Costituzione. Cfr. *Décision DC 537 del 22 giugno 2006, 12°, 13°, 14° Considérants*.

<sup>22</sup> L'art. 51-1 Cost. va poi ricollegato all'art. 4 Cost. sui partiti politici, anch'esso modificato con l'aggiunta di un ultimo comma in cui si legge "la legge garantisce le espressioni pluraliste delle opinioni e la partecipazione paritaria dei partiti e dei gruppi politici alla vita democratica del Paese". Ai sensi dell'art. 4 Cost. i gruppi politici della maggioranza e dell'opposizione vengono dunque posti sullo stesso piano e il loro contributo al buon funzionamento della democrazia rappresentativa può essere letto come la consacrazione dello stretto rapporto tra la vita democratica e il pluralismo politico.

<sup>23</sup> Sia pure non nel senso indicato dal Comitato Balladur. Il Comitato Balladur nel 2007 propose, infatti, la modifica dell'art. 4 Cost. con l'aggiunta di un ultimo comma: "La loi détermine les conditions dans lesquelles sont garantis les droits respectifs des partis et groupements politiques qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclarée" e l'introduzione di un nuovo articolo, il 51-1 : "Le règlement de chaque assemblée détermine les droits respectifs des groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclarée".

<sup>24</sup> B. NABLI, *L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, cit., 136.

<sup>25</sup> Si pensi al potere di sperimentazione legislativa introdotto con la riforma costituzionale sull'Organizzazione decentrata della Repubblica nel 2003; uscito dalla porta nel 2002 dopo la

dalla giurisprudenza costituzionale nel 2006 conferendo allo statuto dell'opposizione parlamentare la base giuridica onde evitare eventuali nuove censure del *Conseil constitutionnel*.

Un elemento da sottolineare nel modello francese è il ruolo che assumono i gruppi parlamentari per la definizione di uno Statuto dell'opposizione. Ai sensi dell'art. 51-1 Cost. i gruppi parlamentari - il cui riconoscimento fino alla riforma del 2008 fu limitato al ristretto ambito del diritto parlamentare<sup>26</sup> - diventano infatti il fondamento giuridico necessario per la definizione dei diritti dell'opposizione e delle minoranze<sup>27</sup>.

censura da parte del Conseil del nuovo Statuto della Corsica (*Décision* n.2001-454 DC del 17 gennaio 2002, *Considérants* 18,19,20,21), rientrò dalla finestra nel 2003 con la modifica dall'art. 72, 4°c. Cost. che esplicitamente ha riconosciuto alle collettività territoriali il potere di sperimentazione legislativa e regolamentare. Si pensi al tentativo del 2016, poi naufragato, di costituzionalizzazione lo stato d'urgenza, il cui scopo principale era quello di mettere il legislatore al riparo da eventuali censure del Consiglio costituzionale.

<sup>26</sup> Merita ricordare che i gruppi parlamentari in Francia furono consacrati giuridicamente a partire dal 1910 quando per la prima volta una risoluzione del 1° luglio introdusse il termine nel regolamento della Camera dei deputati sia pur limitandone le funzioni principalmente a livello procedurale per le nomine delle commissioni. Naturalmente i gruppi parlamentari non furono rimessi in discussione alle origini della V Repubblica quale essenziale ingranaggio fondamentale della vita parlamentare (a tal punto che il regolamento dell'Assemblea Nazionale 1959 riprendeva interamente le disposizioni di quello della IV Repubblica). Tuttavia essi furono inquadrati dalla giurisprudenza del Consiglio Costituzionale che nel 1969, con la decisione n. 69-37 DC del 20 novembre, non mancò di ribadire il principio della libertà dell'eletto, dichiarando conformi le modifiche regolamentari relative ai gruppi, su riserva di non recare pregiudizio al principio sancito dall'art. 27 Cost. in virtù del quale il voto dei membri del parlamento è personale. Nella V Repubblica l'integrazione dei gruppi parlamentari è avvenuta dunque attraverso i regolamenti parlamentari ed è solo con la revisione del 2008 che essi sono stati consacrati per la prima volta in un testo costituzionale.

<sup>27</sup> Il gruppo parlamentare è posto al centro della definizione dello Statuto dell'opposizione e per entrare nello specifico delle previsioni regolamentari in materia di opposizione, merita innanzitutto ricordare le modalità con le quali i gruppi minoritari e di opposizione si definiscono tali.

Entrambe le camere adottano un regime dichiarativo con quello dell'Assemblea Nazionale che è in parte anche deduttivo. Spetta pertanto ai gruppi che desiderino beneficiare dei diritti specifici di dichiararsi alla Presidenza della Camera di appartenenza come gruppo di opposizione o come gruppo minoritario. Questa dichiarazione di appartenenza apre la via al riconoscimento di diritti specifici che ne derivano. Un gruppo parlamentare che si sarà dichiarato d'opposizione o minoritario potrà riprendere o modificare tale dichiarazione in ogni momento per evitare che il suo posizionamento in seno all'assemblea non sia troppo rigido di fronte alle situazioni aleatorie della vita politica e parlamentare.

Il RAN regola i gruppi parlamentari agli articoli 19-23 mentre il RS agli articoli 5-6bis. Essi sono rappresentati sia nell'Ufficio di Presidenza che nelle commissioni parlamentari in modo proporzionale al numero dei seggi che detengono e anche il tempo a disposizione per gli interventi in Aula è ripartito in funzione della loro consistenza numerica. I presidenti dei gruppi detengono particolari prerogative nel corso della procedura legislativa, che vanno incontro alle esigenze e alla tutela dell'opposizione.

Per quanto concerne il regolamento dell'Assemblea Nazionale l'art.19, 1° c. del RAN prevede che i deputati possono costituirsi in gruppi per affinità politiche in numero non

L'introduzione della categoria dei gruppi minoritari nell'art. 51-1 Cost ha suscitato inoltre in dottrina alcuni interrogativi sull'ambiguità insita in tale categoria: non necessariamente, infatti, un gruppo minoritario appartiene all'opposizione. In tal senso, i gruppi minoritari avrebbero introdotto nella

---

inferiore a quindici e che debbano consegnare una dichiarazione politica alla Presidenza accompagnata dalla lista dei componenti del gruppo. Tale lista deve indicare il nome del presidente scelto, ma anche di coloro che ne vogliono entrare a far parte non come membri ma come « apparentés » con l'accordo dell'Ufficio di Presidenza. I deputati infatti possono anche non appartenere ad alcun gruppo e in tal caso essi confluiscono nella lista dei deputati che non appartengono ad alcun gruppo denominata dei « non iscritti ». Ma possono altresì unirsi ad un gruppo come « apparentés »; in tal caso essi non sono calcolati ai fini del numero minimo per la costituzione di un gruppo, ma - come recita l'art. 19, ul.c. RAN - contati a tutti gli effetti per la costituzione delle commissioni ai sensi degli art. 33 e 37 del RAN.

I deputati possono appartenere solo ad un gruppo e la dichiarazione che menziona l'appartenenza ad un gruppo di opposizione (art. 19, 2°c. RAN) può essere fatta o ritirata in qualsiasi momento (art. 19,3°c. RAN). L'art. 19, 4° c. RAN inoltre menziona i gruppi minoritari come quelli che non si sono dichiarati d'opposizione ad eccezione di quelli « d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé » (art. 19, 4°c. RAN). E' con quest'ultima formulazione "alambiquée" che il Regolamento dell'Assemblea Nazionale "escamote la notion de majorité qui, bien qu'elle soit la cle de voute de parlementarisme de la V<sup>e</sup> République, n'est ainsi définie que par défaut". Il diretto riferimento al sostegno del Governo è stato, infatti, scartato in sede di dibattito parlamentare durante l'iter di approvazione delle modifiche regolamentari del 2009, per il timore che ciò potesse ridurre la libertà e far così perdere il beneficio dei diritti riconosciuti ai gruppi minoritari. Questo anche in considerazione dell'art. 49,1° c. Cost. che non rende obbligatoria la fiducia iniziale. In questo senso il sistema è parzialmente dichiarativo e parzialmente deduttivo. V. P. AVRIL-J. GICQUEL, J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., 112; Cfr. anche J.-P. DEROSIER-A. VIDAL NAQUET, *France in AA.VV., L'opposizione politica. Rapport nationaux*, 1<sup>er</sup> ForInCIP, 19 et 20 juin 2015, 84.

Le regole relative alla costituzione dei gruppi sono leggermente differenti al Senato dove il sistema è interamente dichiarativo. L'art. 5 RS prescrive che i senatori possono organizzarsi in gruppi per affinità politiche di almeno dieci membri e che al momento della loro creazione, dopo ogni rinnovo del Senato, devono rendere pubblica una dichiarazione politica con gli obiettivi e i mezzi della politica che intendono perseguire. Al Senato i gruppi sono formati dagli iscritti, dagli apparentati e da coloro che sono ad essi collegati amministrativamente (art. 5,4°c. RS). Come all'Assemblea Nazionale anche al Senato il nuovo art. 5 *bis* introdotto con la risoluzione del 2 giugno 2009 ha previsto che nei sette giorni seguenti alla sua creazione, come pure all'inizio di ogni sessione ordinaria, un gruppo si dichiara alla Presidenza come gruppo di opposizione o gruppo minoritario ai sensi dell'art. 51-1 Cost., potendo in ogni momento riprendere o modificare tale dichiarazione. Originale risulta peraltro l'idea di uno Statuto dell'opposizione in una assemblea priva di rapporto fiduciario con il Governo.

Ai sensi dell'art. 6 RS le formazioni la cui consistenza numerica sia inferiore a dieci possono apparentarsi o collegarsi amministrativamente ad un gruppo a scelta con l'accordo dell'Ufficio di Presidenza del gruppo stesso. Coloro che invece non intendono entrare a far parte di un gruppo, né intendono apparentarsi o collegarsi amministrativamente ad un gruppo possono formare una riunione amministrativa rappresentata da un delegato eletto dalla stessa (art.6, 4°c. RS). Tale delegato detiene gli stessi diritti del presidente di gruppo per ciò che concerne la nomina delle commissioni e dei segretari del Senato (art. 6,4°c.RS).

logica bipolare consolidata nelle assemblee parlamentari francesi, abituate a logiche binarie,<sup>28</sup> un recupero del centrismo contro il “manichéisme traditionnel qui caractérise le travail et le fonctionnement des assemblées parlementaires”<sup>29</sup> una “opportunité de défendre le pluralisme”<sup>30</sup>.

La Costituzione, oltre all’art. 51-1 Cost., menziona poi l’opposizione (e i gruppi minoritari) all’art. 48 Cost. relativo all’ordine del giorno.

Com’è noto, la riforma del 2008 ha comportato la modifica di una delle pietre miliari del parlamentarismo razionalizzato ovvero la determinazione dell’ordine del giorno da parte del Governo. Con la riforma non è più il Governo a fissare l’ordine del giorno ma ciascuna Assemblea (art. 48, 1°c. Cost.) attraverso la Conferenza dei Presidenti (art. 49, 1°c. Regolamento Assemblea Nazionale e art. 29, 4°c. Regolamento Senato): le due prime settimane sono dedicate alle priorità fissate dal Governo, una settimana è dedicata al controllo e una all’ordine del giorno per l’esame delle proposte di legge di origine parlamentare. Attualmente l’art. 48 Cost.<sup>31</sup> prevede al 4° c. che un giorno al mese sia riservato all’esame di un ordine del giorno fissato da ciascun assemblea ad iniziativa dei gruppi di opposizione e dei gruppi minoritari.

Merita anche ricordare, sebbene non esplicitamente riferibili all’opposizione e ai gruppi minoritari, gli artt. 13, 5° c.<sup>32</sup> e 16, ult.<sup>33</sup> c. Cost., il

---

<sup>28</sup> V. P. MONGE, *Les groupes minoritaires de l’article 51-1 de la Constitution : de l’artifice juridique à la réalité politique d’un contre-pouvoir*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3, 2015, 615-632, in particolare quando scrive: “C’est désormais un lieu commun que de distinguer le travail parlementaire en commission et en séance, de classer les fonctions du Parlement entre la législation et le contrôle, de confronter le bloc majoritaire et le bloc d’opposition, et même d’opposer l’Assemblée nationale et le Sénat... Dans ce réflexe de répartition binaire, les groupes minoritaires font figure d’exception et apparaissent à la fois comme un élément de déstabilisation et de dépassement. La vie parlementaire s’inscrit pourtant davantage dans cette réalité. Dans toute activité législative, il existe une part de contrôle, dans tout affrontement partisan, des terrains de compromis... C’est peut-être là la plus grande vertu des groupes minoritaires.. Refusant pour la plus grande partie d’entre eux les prises de position dogmatiques, les groupes minoritaires sont des groupes que l’on pourrait tout autant qualifier d’intermédiaires : entre législation et contrôle, entre majorité et opposition, entre droit et politique et finalement entre pouvoir et contre-pouvoir. Il existe ainsi chez les groupes minoritaires une tension permanente, maintenue par leur volonté d’affirmation et de protection de leur identité politique, qui leur permet de jouer un rôle constructif et de constituer un véritable contre-pouvoir au monopole du pouvoir majoritaire-gouvernemental, lequel sera d’autant plus fort que la majorité sera faible” (615-616).

<sup>29</sup> *Ibidem*, 615.

<sup>30</sup> *Ibidem*, 616.

<sup>31</sup> Sull’art. 48 Cost. v. J.-L. PEZANT, *Article 48*, in F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRÉTOT, (a cura di), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3ª ed., 2008, 1218 il quale individua proprio nel controllo e nei diritti dell’opposizione la parte innovativa della novella dell’art. 48 Cost.

<sup>32</sup> L’art. 13, 5° c. Cost. relativo al parere obbligatorio e vincolante delle commissioni parlamentari su alcune nomine presidenziali, dispone: “Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et

primo concernente il controllo delle commissioni parlamentari sulle nomine presidenziali; il secondo relativo al controllo ad attivazione parlamentare<sup>34</sup> sui poteri eccezionali del Presidente della Repubblica: entrambi gli articoli sono infatti riconducibili alla possibilità aperta all'opposizione e ai gruppi minoritari di far sentire il proprio peso.

### **3. L'attuazione della Costituzione, il ruolo incrementale dei regolamenti parlamentari e la prassi**

L'introduzione in Costituzione di uno statuto dell'opposizione è stato solo il primo passo verso il processo di positivizzazione dei diritti dell'opposizione<sup>35</sup>. La portata del riconoscimento costituzionale dell'opposizione parlamentare è dipesa in gran parte dalla disciplina dei diritti specifici inserita nei regolamenti parlamentari. Il rinvio ad essi ha inevitabilmente posto al centro della riflessione il ruolo stesso dei regolamenti parlamentari nella definizione dello Statuto dell'opposizione e nella capacità di specificare una vera e propria funzione in grado di rappresentare un contropotere nella V Repubblica maggioritaria.

I regolamenti parlamentari sono in tal senso diventati lo "strumento incrementale" dei diritti dell'opposizione e questo appare significativo dal momento in cui ad essi è stato lasciato il compito di definire l'ampiezza e la portata di tale statuto, con la possibilità di modificarlo e implementarlo, così come l'esperienza francese degli ultimi anni ha poi dimostrato.

---

sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés".

All'art.13 Cost. rinviano gli artt. 56 Cost. sulla nomina dei membri del Consiglio Costituzionale, 65 Cost. sulla nomina delle personalità qualificate del CSM, ed infine l'art.71-1 Cost. sulla nomina del Difensore dei diritti.

<sup>33</sup> L'art. 16, ult.c. relativo al potere di "attivazione parlamentare" del controllo da parte del Consiglio Costituzionale sul perdurare delle condizioni di applicazione art.16, prevede: "Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée".

<sup>34</sup> Sulla riforma costituzionale francese del 2008 e il rinnovamento del Parlamento mi sia permesso il rinvio a P. PICIACCHIA, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) cittadinanza europea*, n. 1-2013, 127-152.

<sup>35</sup> Sulla prassi parlamentare antecedente alla riforma di progressivo riconoscimento di alcune garanzie per l'opposizione v. G.BERGOGNOUS, *Les binômes majorité-opposition*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, 44-45.

In tal senso i regolamenti parlamentari si sono fatti interpreti dell'innovazione istituzionale che, come vedremo, tra luci e ombre, ha raggiunto risultati, a distanza di quasi dieci anni, prima insperati. Essi si sono prestati a divenire il luogo privilegiato dell'innovazione istituzionale e il meccanismo primario di trasformazione degli impulsi derivanti dall'evoluzione dell'istituzione parlamentare in nuove dinamiche parlamentari.

La riforma del 2008, introducendo per la prima volta in Costituzione (agli artt. 44, 51-1, 51-2) un rinvio esplicito ai regolamenti parlamentari, sembra così aver invertito la tendenza alla consistente costituzionalizzazione<sup>36</sup> del diritto parlamentare francese contribuendo in tal modo a modificare lo stesso profilo qualitativo dei regolamenti delle Camere.

Com'è noto, con l'avvento della V Repubblica il modello francese di diritto parlamentare si è distinto per la tendenza a trasferire le regole delle assemblee in fonti di rango costituzionale o in leggi organiche, frutto della volontà del costituente di depotenziare l'istituzione parlamentare, "imbrigliando" l'autonomia parlamentare entro le maglie del controllo dei regolamenti parlamentari da parte del *Conseil constitutionnel* secondo quanto stabilito dall'art. 61,1° c. Cost. La legittimazione del diritto parlamentare<sup>37</sup> francese si è costruita così alla luce della giurisprudenza del Consiglio costituzionale che, sin dalla prima decisione n. 59-4 DC del 24 luglio 1959, ha fedelmente e rigidamente interpretato, in tema di regolamenti parlamentari, il suo ruolo in linea con la volontà dei costituenti, escludendo perciò poteri impliciti delle Camere, ponendo anzi limiti ai poteri previsti dalla Costituzione, mettendo sostanzialmente "sotto tutela"<sup>38</sup> il diritto parlamentare. Quest'ultimo si è poi negli anni sviluppato attraverso la definizione costruita dalla giurisprudenza costituzionale, la quale non ne ha mai riconosciuto *le valeur constitutionnel*<sup>39</sup> - e quindi non l'ha incluso nel *bloc de constitutionnalité*<sup>40</sup> - sia pur riconoscendo alle

<sup>36</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, 21.

<sup>37</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 75 ss.

<sup>38</sup> J. BEAUTÉ, *L'antinomie de la suprématie de la Constitution ed de l'autonomie réglementaire des Assemblées*, in *Politique*, 1963, 104 ss; v. anche G. THEODOSSIS, *Die verfassungsgarantien über die parlamentarische geschäftsordnungsautonomie und ihre rechtliche. Bedeutung - in vergleichender*, in P. Habermas (a cura di), *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Tübingen, Mohr Siebeck 1996.

<sup>39</sup> Cfr. CC, sentenza n. 80-117 DC del 22 luglio 1980, 3° Considerant: "*les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle*"; v. altresì anche la sentenza 84-181 del 10 e 11 ottobre 1984, 5° Considerant con la qual il Conseil specifica la propria giurisprudenza: «*Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution*».

<sup>40</sup> La giurisprudenza costituzionale non ha mai incluso i regolamenti parlamentare nel *bloc de constitutionnalité* elevandoli a parametro per il controllo di costituzionalità; di contro il Conseil ha applicato al controllo dei regolamenti parlamentari una nozione ampia del *bloc de constitutionnalité* includendovi come norme parametro le leggi organiche e le misura legislative prese per la sua applicazione (comprese le ordinanze organiche adottate dal

sue disposizioni il compito di soddisfare alcune esigenze costituzionali. Ciò ha permesso spesso al *Conseil* di utilizzare la formula della *conformité sous réserve* con cui ha legittimato la norma regolamentare nella stretta interpretazione datane.

Il caso della definizione dei diritti e delle prerogative dell'opposizione e dei gruppi minoritari potrebbe sembra aprire invece a nuovi scenari nei quali potrebbe riecheggiare l'affermazione di Eugène Pierre secondo cui "le Règlement n'est en apparence que la loi intérieure des assemblées » ma « en réalité c'est un instrument » che « a souvent plus d'influence que la Constitution »<sup>41</sup>, affermazione che, al contrario, veniva ricordata alle origini della V Repubblica quasi come un monito contro gli abusi delle assemblee parlamentari delle esperienze precedenti.

Non tutti hanno ravvisato nella riforma del 2008 tale portata innovativa. Al contrario, parte della dottrina ha sottolineato che il rinvio alla legge organica per la definizione delle modalità di esercizio del diritto di emendamento (art.44 Cost.) e per le procedure relative alle risoluzioni (art.34-1 Cost), nonché il rinvio alla legge (organica e ordinaria) operato dagli art. 25, 34, 39, 51-2 Cost.<sup>42</sup> hanno di fatto ridotto la libertà di intervento del regolamento<sup>43</sup>.

Elementi d'innovazione, a mio avviso, s'intravedono invece proprio nel rinvio ai regolamenti parlamentari operato dall'art. 51-1 Cost. e dall'art.51-2 Cost. (quest'ultimo per la parte relativa alle modalità di creazione delle commissioni di inchiesta). Il diretto richiamo in Costituzione sembra, infatti, aver accresciuto la competenza dei regolamenti parlamentari che non hanno mancato di intervenire diffusamente per la definizione di uno Statuto dell'opposizione e dei gruppi minoritari, contribuendo a fornire, come vedremo, anche dopo il 2009, strumenti idonei, quantomeno, a riposizionare il ruolo dell'opposizione nell'ambito dello svolgimento delle funzioni parlamentari.

---

Governo nei primi quattro mesi dopo la promulgazione della Costituzione e l'ordinanza del 17 novembre 1958 sull'organizzazione dei pubblici poteri e successive modifiche purché conformi alla Costituzione). Cfr. sentenza CC, n. 96-381 DC del 14 ottobre 1996 sulla modifica del Regolamento del Senato.

<sup>41</sup> E. PIERRE, *Traité de droit politique, électorale et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1893, 429.

<sup>42</sup> Con la riforma del 2008 vengono per la prima volta date delle competenze anche alla legge ordinaria in materia di diritto parlamentare mentre in precedenza solo l'art. 34 Cost. prevedeva una specifica competenza della legge nel fissare le regole relative al regime elettorale delle assemblee parlamentari. Cfr. S. DE CACQUERAY, *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Juin 2009, in *Revue française de droit constitutionnel*, n.80, 4/2009, 791.

<sup>43</sup> Limitata alle precisazioni strettamente necessarie all'attuazione della procedure prevista nella legge organica. V. sul punto la *Prefazione* alla 5ª edizione del volume P. AVRIL, J. GICQUEL, J.É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Lgdj, 2014, XII. V. anche *Rapport Warsmann* fatto a nome della commissione delle leggi costituzionali, della legislazione e dell'amministrazione generale della Repubblica sulla modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale, 30 aprile 2009.

L'attuazione della riforma<sup>44</sup> non si è fatta attendere e i regolamenti non si sono limitati ad una riforma minima ma hanno puntato ad una decisamente più ambiziosa, soprattutto all'Assemblea Nazionale. Al Senato le modifiche apportate dalla risoluzione del 2 giugno 2009 hanno prevalentemente messo l'accento sul rafforzamento del pluralismo senatoriale e sul rinnovamento del metodo di lavoro con più cariche chiave nell'Ufficio di presidenza e nelle commissioni ripartite in base alla consistenza numerica dei gruppi<sup>45</sup>. L'Assemblea Nazionale ha modificato il proprio regolamento il 27 maggio 2009 - se pure in maniera non unanime<sup>46</sup> - prevedendo le condizioni d'individuazione dei gruppi di opposizione e dei gruppi minoritari, assicurando loro una migliore rappresentanza nelle istanze decisionali interne e una più forte partecipazione alle attività di controllo e di valutazione, oltre che un maggiore coinvolgimento nell'aula.

Proprio con la sentenza<sup>47</sup> sulle modifiche del RAN del 2009, il Consiglio Costituzionale ha dimostrato di non voler entrare troppo nel merito delle scelte operate dalle due assemblee. Tranne minime censure e diverse riserve d'interpretazione<sup>48</sup> il Consiglio costituzionale ha dichiarato le modifiche regolamentari conformi alla Costituzione, cosa che ha portato la dottrina a rilevare come il *Conseil* si sia "contenté ainsi d'un contrôle minimum" - quando avrebbe potuto "apprécier plus globalement"<sup>49</sup> se i regolamenti parlamentari avevano soddisfatto l'esigenza costituzionale del riconoscimento di specifici diritti dell'opposizione e dei gruppi minoritari - e se, dunque, i regolamenti parlamentari fossero riusciti a garantire l'esigenza di un vero Statuto dell'opposizione secondo lo spirito della riforma del 2008.

---

<sup>44</sup> Merita in ogni caso ricordare che prima ancora dei regolamenti parlamentari la legge organica del 15 aprile 2009 di attuazione della riforma sulla razionalizzazione del procedimento legislativo, pur non concernendo specificatamente lo Statuto dell'opposizione è andata ad incidere sui mezzi di cui l'opposizione può disporre nell'ambito della procedura legislativa.

<sup>45</sup> Sulla riforma dei regolamenti parlamentari dell'Assemblea Nazionale e del Senato dopo la riforma del costituzionale del 2008 v. H. JOZEFOWICZ, *La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82, 2, 2010, 329 ss.

<sup>46</sup> La Risoluzione di modifica del RAN fu approvata il 27 maggio 2009 con 312 voti a favore e 218 contrari.

<sup>47</sup> Il Consiglio costituzionale con le due sentenze nn. 2009-581 e 2009-582 si è pronunciato il 25 giugno 2009 rispettivamente sulla risoluzione di riforma del Regolamento dell'Assemblea Nazionale del 27 maggio e su quella di riforma del regolamento del Senato del 2 giugno.

<sup>48</sup> Il *Conseil* nella sentenza n° 2009-581 DC del 25 giugno 2009 ha parzialmente censurato gli artt.38 (ult.c), 121, 129 (prima frase c. 20 e alcune parole c. 28) e dichiarato conformi tutti gli altri articoli con riserva di interpretazione degli artt. 26,30,31,36,55,68,84,100,126,129 della Risoluzione dell'Assemblea Nazionale n. 292 del 27 maggio 2009. S. DE CACQUERAY, *Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Juin 2009*, cit., 792; v. anche L. FAVOREU-L. PHILIP-P. GAÏA-R. GHEVONTIAN-A. ROUX-F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, 452-465.

<sup>49</sup> Cfr. B. NABLI, *L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, cit., 140-141.

In effetti, il *Conseil* nella sentenza 2009-581 DC del 25 giugno 2009 si è preoccupato più di dare continuità alla sua precedente giurisprudenza sulle norme parametro da applicare al controllo dei regolamenti parlamentari, che di entrare nel merito dell'opportunità delle scelte operate dalle assemblee in tema di diritti delle opposizioni e dei gruppi minoritari. Richiamando, prima l'art. 6 della DDHC e poi l'art. 3 della Costituzione, ha posto principalmente l'attenzione sul rispetto da parte dei regolamenti parlamentari delle "exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire". Tale richiamo alle esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare (3° *considérant*) - già evocato con la sentenza n. 526 del 13 ottobre 2005<sup>50</sup> - è stato inserito tra le norme parametro applicabili ai regolamenti parlamentari ed è basandosi principalmente su di esso che sono state pronunciate le molte riserve di interpretazione e le poche censure. Tra queste ultime rientra, peraltro, quella dell'art. 38 ult.c. della risoluzione n. 292 del 27 maggio 2009 relativo alla chiusura automatica di un dibattito da parte del Presidente, dichiarata incostituzionale perché - nell'interdire ai membri di un gruppo di opposizione di intervenire nella discussione di un articolo - "*méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire*"<sup>51</sup>.

L'atteggiamento del *Conseil* è sembrato quindi meno ostativo rispetto al passato<sup>52</sup> non solo nel riconoscere spazi favorevoli al parlamento e alla dinamica pluralista all'interno dell'istituzione parlamentare ma, vieppiù, nel riconoscere al regolamento parlamentare il ruolo incrementale dei diritti dell'opposizione e dei gruppi minoritari<sup>53</sup>.

Dopo la riforma regolamentare del 2009, l'opposizione e i gruppi minoritari beneficiano di una serie di garanzie, prerogative e riconoscimenti sia per ciò che attiene l'organizzazione interna sia per ciò che attiene il procedimento legislativo e l'attività di controllo e valutazione.

Come già evidenziato, il regolamento sicuramente più innovativo è quello dell'Assemblea Nazionale che, a differenza di quello del Senato, si è più preoccupato di mantenere un certo equilibrio tra i gruppi piuttosto che di riconoscere specifiche prerogative.

---

<sup>50</sup> Cfr. CC., sentenza n.2005-526 del 13 ottobre 2005, 5° *Considérant*

<sup>51</sup> V. CC, sentenza n. 2009-581 DC del 25 giugno 2009, 29° *Considérant*.

<sup>52</sup> Sul rapporto tra giurisprudenza costituzionale e ruolo del Parlamento nella V Repubblica v. A. DELCAMP, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 57, 1, 2004, 37-83, il quale sottolinea come spesso con la sua giurisprudenza il Conseil abbia rappresentato un freno alla rivalorizzazione dell'istituzione parlamentare.

<sup>53</sup> Sul ruolo dei regolamenti parlamentari nell'attuazione della riforma costituzionale del 2008 v. le considerazioni di H. JOZEFOWICZ, *La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme*, in *Revue française de droit constitutionnel* n. 82, 2, 2010, 329-372, il quale mette in luce l'importanza della capacità di dare attuazione a grandi intuizioni e l'importanza "des esprits" delle assemblee, dell'interiorizzazione di pratiche anteriori, elementi che stanno alla base dell'innovazione regolamentare: "L'ouverture à l'opposition - scrive l'autore - est dans l'air du temps ; elle explique en partie la dernière révision constitutionnelle" (332).

Alcune prerogative che sono state inserite nei regolamenti con la riforma sono in verità la formalizzazione di prassi già introdotte da anni.

L'art. 39, 3°c. R.A.N. stabilisce ad esempio che “ non può essere eletto alla presidenza della commissione delle finanze, dell'economia generale e del controllo finanziario che un deputato appartenente a un gruppo che si è dichiarato all'opposizione”. Anche la composizione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nazionale come quello delle singole commissioni permanenti deve ai sensi degli artt. 10, c. 2 e 39, c. 2 RAN assicurare la rappresentanza di tutte le componenti.

Per quanto concerne l'organizzazione dei lavori, la costituzionalizzazione dell'opposizione e dei gruppi minoritari operata dall'art. 48, c. 5. Cost. ha trovato puntuale riscontro nell'art. 48, c. 9 RAN, il quale ha previsto che i gruppi di opposizione e i gruppi minoritari facciano conoscere le questioni che vogliono vedere iscritte all'ordine del giorno al più tardi in occasione della Conferenza dei Presidenti immediatamente successiva alla giornata di seduta ad essi dedicata. Il RAN prevede che le sedute siano ripartite all'inizio di ogni sessione ordinaria tra i gruppi di opposizione e minoritari in proporzione alla loro importanza numerica. Ogni gruppo dispone di almeno tre sedute per sessione ordinaria, che possono su domanda del gruppo interessato essere ripartite su più giorni dello stesso mese. Quest'ultima previsione è stata introdotta con la modifica del Regolamento nel 2014.<sup>54</sup>

Sempre riguardo all'ordine del giorno, l'art. 48, 8°c. RAN prevede che il presidente di un gruppo di opposizione o minoritario ottiene di diritto l'iscrizione all'ordine del giorno della settimana deputata al controllo prevista dall'art.48, 4° c. Cost. di un dibattito senza voto o di una seduta di interrogazioni sulle conclusioni del rapporto di una commissione d'inchiesta o di una *mission d'information* create ai sensi dello stesso regolamento o sul rapporto di valutazione o sul seguito delle sue conclusioni.

Ai sensi, infine, dell'art. 133, 2°c. RAN oltre la metà del numero delle interrogazioni da porre ogni settimana al Governo sono riservate all'opposizione.

La tutela dell'opposizione si estende anche all'ambito del ruolo d'informazione delle commissioni permanenti e speciali. L'art. 145 RAN oltre a prevedere la possibilità di creare *missions d'information* sullo stato di attuazione delle leggi (art. 145, c.2), prevede anche (art. 145, 3° c. RAN) che nelle *missions d'information* composte di due membri uno debba appartenere all'opposizione, fermo restando il criterio di rappresentanza delle varie componenti politiche per le *missions d'information* composte da più di due membri. Viene anche previsto infine che le funzioni di presidente o di relatore delle *missions d'information*<sup>55</sup> debbano spettare sempre ad un membro dell'opposizione sempre che tale funzione non sia esercitata dalla stessa.

<sup>54</sup> V. Risoluzione n° 437 del 28 novembre 2014.

<sup>55</sup> Sul ruolo delle *missions d'information* create dalle commissioni quali sostituti anche di commissioni d'inchiesta v. P. AVRIL-J. GICQUEL, J.-É GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., 355.

Un altro ambito del controllo nel quale all'opposizione sono stati riconosciuti maggiori poteri è quello delle politiche pubbliche. La riforma del 2008 ha completato l'art. 24 Cost. estendendo le funzioni svolte dalle Camere anche alla valutazione delle politiche pubbliche, funzione definita "un outil performant du contrôle parlementaire"<sup>56</sup>. Con la modifica del RAN del 27 maggio 2009 è stato creato il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (Cecpp)<sup>57</sup>, al quale vengono attribuiti ampi poteri consultivi (artt. 98-1 e 146-2 -146-7 RAN)<sup>58</sup>. Il Cecpp è composto da trentasei membri in modo da assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi politici e una rappresentanza equilibrata delle commissioni permanenti. (art.146-2 RAN)<sup>59</sup>. Anche in questo caso sono state introdotte garanzie a favore dell'opposizione laddove l'art. 146-3 RAN ha previsto che uno dei quattro vicepresidenti dell'Ufficio di Presidenza del Cecpp debba essere dell'opposizione e che uno dei due relatori del Cecpp debba appartenere all'opposizione (art. 146-3, c°3).

La divisione delle attività di controllo e valutazione tra maggioranza e opposizione si estende anche all'Aula. Oltre alla possibilità per ogni Presidente del gruppo di opposizione o dei gruppi minoritari di ottenere di diritto l'iscrizione di una questione all'ordine del giorno della settimana riservata al controllo (art. 48,4° Cost.), anche per i principali dibattiti è prevista un'equa ripartizione dei tempi.

L'art. 132 del RAN prevede che - nel quadro dei dibattiti previsti dal nuovo articolo 50-1 Cost., relativo alla possibilità di dichiarazioni del Governo (seguite da un voto senza impegno della responsabilità)<sup>60</sup> - il tempo a

---

<sup>56</sup> O. DORD, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 77, n. 1, 2009, 105.

<sup>57</sup> La creazione del Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche (Cecpp) ha risentito dei limiti di una concezione tradizionale del controllo parlamentare tracciata dal Consiglio costituzionale, a partire dalla sentenza n. 59-2 DC del 24 giugno 1959 sul Regolamento dell'Assemblea Nazionale che riconduce il controllo nell'ambito della messa in gioco della responsabilità del Governo, concezione ribadita anche in occasione della sentenza n. 581 DC del 25 giugno 2009 sul Regolamento dell'Assemblea Nazionale. Tuttavia gli ostacoli iniziali sembrano essere superati. Ormai i rapporti del Cecpp sono oggetto di un dibattito in seduta pubblica iscritto all'ordine del giorno nella settimana deputata al controllo Sul Cecpp v. le considerazioni di P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Juspoliticum*, n. 6, ottobre 2011.

<sup>58</sup> Sulla scia della legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 di attuazione della riforma costituzionale del 2008, con l'approvazione della legge (di iniziativa parlamentare) n. 2011-140 del 3 febbraio 2011 sono stati rafforzati i mezzi a disposizione del Parlamento per svolgere la sua funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche.

<sup>59</sup> La precedente composizione che comprendeva quindici membri di diritto (Presidenti delle commissioni e gruppi parlamentari e altre istanze parlamentari nonché il relatore della Commissione Finanze) e altri quindici in modo da riprodurre la configurazione politica dell'Assemblea è stata superata con il passaggio ad un più marcato principio proporzionalistico operato dalla *Résolution* n. 437 del 28 novembre 2014 di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale.

<sup>60</sup> Ai sensi dell'art. 50-1 Cost. : " Davanti all'una o l'altra camera, il Governo può, di sua iniziativa o su domanda di un gruppo parlamentare ai sensi dell'art.51-1, fare, su un

disposizione dell'opposizione sia la metà del tempo complessivo; la stessa regola è prevista dall'art. 152, 1°c. RAN che rinvia proprio all'art. 132 RAN per i dibattiti organizzati in applicazione dell'art. 49,1°c. Cost.<sup>61</sup>

L'opposizione parlamentare è stata tutelata anche nelle procedure di razionalizzazione della discussione in Aula introdotte per combattere l'ostruzionismo, quali il TLP (Tempo legislativo programmato), procedura prevista all'Assemblea nazionale per una migliore organizzazione del dibattito parlamentare<sup>62</sup>. La procedura è prevista dagli articoli 49 e 50 del RAN e la possibilità di ricorrere ad essa è stata aperta dalla legge organica n.2009-403 del 15 aprile 2009<sup>63</sup> sulla base dell'art. 44 Cost. Qualora la Conferenza dei Presidenti decida di ricorrervi<sup>64</sup>, il TLP consiste nella fissazione di un termine per l'esame del testo in Aula e nell'attribuzione a tal scopo di un tempo d'intervento massimo per ogni gruppo, il quale può utilizzare il tempo a disposizione a proprio piacimento, senza che nel prendere la parola vengano poste limitazioni<sup>65</sup>. Nella definizione della procedura del TLP si è cercato di garantire i gruppi di opposizione prevedendo all'art.49, 6° c. RAN che il 60% del tempo venga attribuito ad essi in proporzione alla loro importanza numerica<sup>66</sup>.

argomento determinato, una dichiarazione che dà luogo a dibattito, e può, se lo decide, essere oggetto di un voto senza messa in gioco della responsabilità”.

<sup>61</sup> A. DE MONTIS, *La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 3/2015, 561-580.

<sup>62</sup> L'articolo 49 RAN sullo svolgimento dei dibattiti in Aula, modificato con la Risoluzione del 27 maggio 2009, è stato dichiarato conforme alla Costituzione dal Consiglio costituzionale (decisione del 28 giugno 2009) su riserva che la fissazione di un termine massimo per l'esame di un testo non debba contrastare con le esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare”.

<sup>63</sup> V. art.18 Legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 il quale rinvia ai regolamenti parlamentari la possibilità di introdurre una procedura di contingentamento dei tempi: “Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ».

<sup>64</sup> Art. 49, 5° e 6° c.: “La conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Dans ce cas, est applicable la procédure prévue aux alinéas suivants. **6** Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Le reste du temps supplémentaire est réparti entre les autres groupes en proportion de leur importance numérique. La conférence fixe également le temps de parole réservé aux députés non inscrits, lesquels doivent disposer d'un temps global au moins proportionnel à leur nombre”.

<sup>65</sup> Salvo quella che al termine del tempo di un gruppo nessun membro di quel gruppo possa prendere nuovamente la parola.

<sup>66</sup> Nella prassi tuttavia il TLP non è stato particolarmente usato. Nella XIII legislatura, quando è stato utilizzato per la discussione di 10 testi legislativi solo nel 2010-2011 e 2 nel 2011-2012. Nella XIV legislatura i dati disponibili fino al 2014-2015 registrano un utilizzo su 20 testi: 5 nel 2014-2015 5 con il 41% del tempo a disposizione utilizzato dal gruppo di

Un discorso a parte meritano le commissioni di inchiesta. Com'è noto nell'ambito di una complessiva rivalutazione delle commissioni parlamentari operata dalla riforma del luglio 2008, le commissioni d'inchiesta - precedentemente previste solo dall'art. 6-I dell'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari e naturalmente dai regolamenti parlamentari - hanno finalmente ricevuto una consacrazione formale nella Costituzione all'art. 51-2, sostanzialmente quale strumento per l'esercizio della funzione di valutazione e controllo di cui all'art. 24 Cost.

Sebbene la loro costituzionalizzazione non sia apparsa di così grande rilievo, sin dall'inizio il maggiore interesse si è concentrato sul legame tra creazione della commissione d'inchiesta e diritti dell'opposizione<sup>67</sup>. Premesso, infatti, che il secondo comma dell'art. 51-2 Cost. rinvia ai regolamenti parlamentari di ciascuna assemblea la determinazione delle regole per la richiesta di creazione di una commissione di inchiesta da parte di tutti i gruppi, quindi di maggioranza e di opposizione, l'attuazione regolamentare del disposto costituzionale ha definito una serie di regole a favore dell'opposizione e dei gruppi minoritari. È proprio in tale ambito che maggiormente si è espressa la funzione incrementale dei regolamenti parlamentari che si sono fatti interpreti della necessità di dinamizzare il rapporto maggioranza/opposizione e di implementare il ruolo nella funzione di controllo attraverso la configurazione di "azioni positive" a favore dell'opposizione e dei gruppi minoritari. È quanto emerge dall'evoluzione dei regolamenti parlamentari dal 2009 ad oggi.

L'iniziale modifica del RAN del maggio 2009 aveva riconosciuto all'opposizione e ai gruppi minoritari il cosiddetto *droit de tirage*<sup>68</sup> - già affermatosi in via di prassi - in virtù del quale ogni Presidente di un gruppo di opposizione o di un gruppo minoritario poteva domandare una volta per sessione ordinaria, in Conferenza dei Presidenti, che un dibattito pubblico su una proposta di risoluzione tendente alla creazione di una commissione di inchiesta fosse iscritta all'ordine del giorno nel corso della settimana di

---

opposizione Les Républicains e il 12% del gruppo di opposizione UDI pari ad un totale del 53%; 10 nel 2013-2014.

<sup>67</sup> Merita ricordare che un primo passo in direzione del rafforzamento delle prerogative dell'opposizione era stato compiuto nel 2003 quanto la risoluzione n.106 del 26 marzo di modifica del RAN aveva previsto all'art. 140 che la funzione di relatore o presidente di una commissione d'inchiesta dovesse al gruppo che ne aveva fatto richiesta. Fu considerato un passo importante dal momento che l'opposizione era sistematicamente esclusa dalle cariche più importanti delle commissioni d'inchiesta cosa che ha permesso alla maggioranza spesso "de neutraliser les commissions d'enquête, si elles avait été menées de façon trop opiniâtre, auraient pu receler des dangers pour le gouvernement". V. J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Thèse, 2004, 309.

<sup>68</sup> A. LEVADE, *Les nouveaux équilibres de la V<sup>e</sup> République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82, 2010, 247.

controllo e valutazione ai sensi dell'art. 48, 4° c. Cost.<sup>69</sup>. La Risoluzione n. 292 del 2009 di modifica del RAN aveva previsto, inoltre, che fossero le commissioni permanenti, ai sensi, dell'art. 140 a pronunciarsi "sull'opportunità di creazione di una commissione d'inchiesta". Una garanzia forte era data dalla previsione che una domanda di creazione di una commissione d'inchiesta presentata nell'ambito del "*droit de tirage*" non potesse essere rigettata se non alla maggioranza di tre quinti dei membri dell'Assemblea.

Tuttavia, il passo più decisivo verso un rafforzamento dei diritti dell'opposizione è stato compiuto dalla successiva modifica del RAN nel 2014. Nell'ambito delle modifiche regolamentari operate con la risoluzione n. 437 del 28 ottobre 2014, concernenti disposizioni complessivamente volte ad un migliore funzionamento dell'Assemblea Nazionale, ad una valorizzazione della deontologia, della trasparenza delle decisioni e della funzione di controllo, il RAN è tornato anche sul rafforzamento dei diritti dell'opposizione e dei gruppi minoritari confermandosi lo strumento privilegiato dell'implementazione degli stessi.

Innanzitutto l'articolo 86 RAN relativo ai lavori nelle commissioni è stato modificato con l'introduzione di un comma che prevede la possibilità, su richiesta dell'opposizione o dei gruppi minoritari, di allegare ai rapporti fatti dalle commissioni in prima lettura una loro relazione scritta o se nel caso una relazione fatta dal deputato designato dalla commissione quale responsabile del rapporto sull'attuazione delle leggi ai sensi dell'art. 145-7, 2° c.

Ma la modifica più interessante è quella relativa al "*droit de tirage*" per la creazione di commissioni di inchiesta che è stato ulteriormente rafforzato a favore dell'opposizione. Con la riforma del 28 novembre 2014 ogni presidente di gruppi di opposizione e di gruppi minoritari ottiene ora, "di diritto" per ogni sessione, ad eccezione di quella che precede il rinnovo della legislatura, la creazione di una commissione d'inchiesta. Inoltre, a differenza della precedente formulazione dell'art. 140, 1° c. RAN, la commissione competente che riceve la proposta di risoluzione d'istituzione di una commissione d'inchiesta, su richiesta di un gruppo dell'opposizione o minoritario, verificati i requisiti previsti dal regolamento, non deve più pronunciarsi sulla sua opportunità (art.140,2°c.RAN) come in precedenza: tale pronuncia è, infatti, ora riservata alle sole proposte della maggioranza (art. 140,1°c. RAN).

La novità rilevante consiste dunque nell'aver reso automatica la creazione di una commissione d'inchiesta voluta dall'opposizione o da un gruppo minoritario e non più eventuale come nella precedente formulazione del

---

<sup>69</sup> L'art. 141 RAN dopo la riforma del 2009 recitava così: "La création d'une commission d'enquête résulte du vote par l'Assemblée de la proposition de résolution déposée dans ce sens. Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139 soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la première semaine tenue en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution".

Regolamento, dove il diritto dell'opposizione si esauriva nella sola iscrizione d'ufficio all'ordine del giorno della proposta di risoluzione nell'ambito della settimana riservata al controllo *ex art. 48,4°Cost.* Tale diritto rimaneva senza garanzia di effettiva istituzione di una commissione d'inchiesta, anche se la maggioranza qualificata dei tre quinti era necessaria per il rigetto della proposta di risoluzione dell'opposizione.

Un'altra novità importante apportata dalla riforma regolamentare del 2014 è infine stata quella di estendere alle *missions d'information* il "*droit de tirage*" previsto per le commissioni d'inchiesta. L'art. 145, 5°c. RAN ha esteso anche alle *missions d'information* il diritto dell'opposizione di ottenerne la creazione per una volta a sessione, compresa, a differenza delle commissioni d'inchiesta, quella che precede la fine della legislatura. Sarà poi un deputato appartenente al gruppo proponente ad assumere la presidenza o a diventare relatore della *mission d'information*. A differenza della commissione d'inchiesta, per la cui costituzione sussiste il limite, tra gli altri<sup>70</sup> di non vertere su questioni sulle quali già sono in corso i lavori di un'altra commissione d'inchiesta o *mission d'information*<sup>71</sup>, le *missions d'information* possono ai sensi dell'art.145, 7°c. essere costituite in ogni caso.

La previsione di un *droit de tirage* anche per le *missions d'information* appare significativo perché ad esse si fa spesso ricorso nell'ambito del procedimento legislativo a scopo di approfondimento dei temi relativi alle proposte o ai progetti di legge in corso di approvazione o per verificare l'attuazione di una normativa. In questo caso l'opposizione e i gruppi minoritari si vedono riconosciuta la possibilità di venire associati alla maggioranza nell'ambito dell'*iter* legislativo e concorrere così ad un controllo di tipo legislativo<sup>72</sup>.

Merita qui sottolineare come, in tema di creazione di commissioni di inchiesta il Senato sia stato, già nel 2009, più innovativo rispetto all'Assemblea Nazionale dal momento che nella Risoluzione n. 85 del 2 giugno 2009 l'art. 6bis RS aveva previsto per l'opposizione il diritto alla creazione di una commissione di inchiesta o di una *mission d'information* per anno

---

<sup>70</sup> Oltre ai limiti dell'art. 138, 1°c. RAN la creazione di commissioni di inchiesta incontra il limite di non poter essere costituita se il Ministro della Giustizia fa sapere che i fatti che motivano il deposito della proposta di risoluzione per la creazione di una commissione di inchiesta sono soggetti ad indagine giudiziaria (art. 139, 1° c.). In tal caso la proposta di risoluzione non può essere messa in discussione o se la discussione è già iniziata essa viene immediatamente interrotta (art. 139, 2°c.). Nel caso infine in cui l'indagine giudiziaria sia stata aperta dopo la creazione della commissione di inchiesta, il presidente dell'Assemblea, su istanza del Guardasigilli, ne informa la commissione che mette immediatamente fine ai suoi lavori.

<sup>71</sup> Art. 138, 1° c. RAN

<sup>72</sup> Sul controllo di tipo legislativo, v. G. PASQUINO-R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, 181 ss. Su Parlamenti e funzione di controllo cfr. P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, in particolare p. 49 e ss.

parlamentare.<sup>73</sup> La risoluzione n. 100 del maggio 2015 ha poi aggiunto un'ulteriore frase al comma 4 dell'art.6*bis* RS in virtù del quale il gruppo che ha richiesto la creazione della commissione d'inchiesta o della *mission d'information* ha anche il diritto ad ottenere per uno dei suoi membri la carica di relatore<sup>74</sup>.

Alla luce della disamina sui contenuti dei regolamenti parlamentari appare evidente che essi vadano valutati in base alla prassi applicativa. È qui che emergono gli spunti di riflessione più significativi.

La prassi sull'utilizzazione degli strumenti messi a disposizione dell'opposizione, anche se va letta con le dovute cautele, si dimostra incoraggiante.

In particolare, per quanto concerne le commissioni d'inchiesta, i dati dell'Assemblea Nazionale mostrano come nella XIV legislatura il numero delle commissioni d'inchiesta sia più che raddoppiato salendo a 17 commissioni rispetto alle 7 (6 delle quali a partire dalla sessione parlamentare 2009-2010) della XIII legislatura. A questo dato si aggiunga che nei soli primi due mesi della sessione parlamentare 2016-2017 all'Assemblea Nazionale ben 5 erano state le proposte di risoluzione presentate per la creazione di una commissione d'inchiesta, 3 dell'opposizione e due di gruppi minoritari di sinistra. Salvo rari casi<sup>75</sup>, dunque, i gruppi di opposizione (soprattutto nella XIII legislatura<sup>76</sup>) e i gruppi minoritari (con il ricorso in due casi al *droit de tirage*<sup>77</sup>) sono stati i veri protagonisti della creazione delle commissioni d'inchiesta. Aggiungasi che dall'inizio della XV legislatura già 4 commissioni di inchiesta sono state

---

<sup>73</sup> Cfr. Sénat, art. 2, 2° c della *Résolution* n. 85 del 2 giugno 2009: "Article 2 - Droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires...II. - Après l'article 6 du Règlement, il est inséré un article 6 *bis* ainsi rédigé : « Art. 6 bis. - 1. - Chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire. 2. - Dans le cas de création d'une commission d'enquête, les dispositions de l'article 11 sont applicables, sous réserve de l'alinéa suivant. 3. - La demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande."

<sup>74</sup> Cfr. Sénat, art. 3 *Résolution* n.100 del 13 maggio 2015: "Article 3 - Expression du droit de tirage des groupes en Conférence des présidents : L'alinéa 4 de l'article 6 *bis* du Règlement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite. »

<sup>75</sup> Nella XIV legislatura solo in due casi sono state create commissioni d'inchiesta volute dal gruppo socialista: si tratta Commissione d'enquête relative aux causes du projet de fermeture de l'usine Goodyear d'Amiens-Nord et à ses conséquences économiques, sociales et environnementales et aux enseignements liés au caractère représentatif qu'on peut tirer de ce cas creata il 26 giugno 2013 e quella su Conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente creata il 1° giugno 2016

<sup>76</sup> Cinque delle sette commissioni d'inchiesta create nella XIII legislatura sono state di iniziativa dell'opposizione.

<sup>77</sup> Il 23 giugno 2015 da parte dell'UDI e il 15 marzo 2016 da parte del RRD.

istituite, 1 su iniziativa del gruppo di opposizione *Les Républicains* e 3 su iniziativa di gruppi minoritari<sup>78</sup>.

Lo strumento stesso delle commissioni d'inchiesta sembra dunque essere stato rivitalizzato da una prassi che, nonostante i numerosi e rigidi limiti imposti dalla normativa all'istituto<sup>79</sup> - sia per quanto concerne la durata che per quanto concerne i rapporti con l'autorità giudiziaria - si rivela uno strumento efficace per alimentare la dialettica e il controllo tra maggioranza e opposizione, e, soprattutto, alla luce dei dati, la dialettica tra i gruppi minoritari riconducibili alla stessa maggioranza di governo. Il dato diventa vieppiù significativo se si confronta con quello della XII legislatura quando l'inchiesta parlamentare veniva usata prevalentemente dalla stessa maggioranza: delle 8 commissioni di inchiesta create tra la sessione parlamentare 2002-2003 e la sessione parlamentare 2006-2007 ben 7 erano state di iniziativa della maggioranza e solo 1 di iniziativa del maggiore gruppo di opposizione. Dato che potrebbe confermare la tendenza alla trasformazione dell'inchiesta parlamentare, a partire dalla riforma costituzionale del 2008, in strumento dei gruppi minoritari e dell'opposizione.

Queste considerazioni vengono peraltro confermate anche dalle prassi sulle commissioni d'inchiesta al Senato. La prassi registra, infatti, un incremento dell'utilizzo dell'inchiesta parlamentare a partire dagli ultimi due rinnovi parziali della camera alta.

In particolare, dalla riforma costituzionale del 2008 fino ad oggi ben 15 sono state le commissioni d'inchiesta istituite. Sebbene le maggioranze politiche al Senato siano spesso, come nel caso dell'attuale composizione dopo l'ultimo rinnovo nel settembre 2017, divergenti da quelle all'Assemblea Nazionale, - e in tal caso il Senato stesso che diventa una sorta di contropotere con una maggioranza senatoriale che si configura come opposizione alla maggioranza di Governo<sup>80</sup> - il dato relativo alle commissioni d'inchiesta al

---

<sup>78</sup> Cfr. <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete>.

<sup>79</sup> Sulle commissioni d'inchiesta prima della riforma del 2008 v. E. VALLET, *Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République*, in *Revue française de droit constitutionnelle*, n.52, 2, 2003, 249-278; A. GILLES, *Statut de l'opposition parlementaire et commissions d'enquête parlementaires*, in *Politeia*, n.19, 2011, 117 ss.; V. P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, Lgdj, 2011, 157 ss. Per la dottrina italiana v. R. DICKMANN (a cura di), *L'inchiesta parlamentare in Francia*, in R. Dickmann (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009, 27-40.

<sup>80</sup> Sul ruolo del Senato come contropotere nella democrazia francese v. P.MONGE, *The French Senate: an « institutional » anomaly?*, Paper presentato in occasione conferenza della Conferenza su "Bicameralism under pressure: constitutional reform of national legislatures", Luiss, 2-3 maggio 2016: "(..) it is possible to argue that the Senate is an essential political counterweight in the institutional balance of the Fifth Republic...(..) In fact, the function of political counterweight is exercised by the Senate. What is interesting is that the Senate fully plays this role, whether or not it belongs to the majority bloc. Just analyze the 2011-2014 period to be convinced. During this period, where the Senate had switched for the first time to the Left, the President of the Republic, the Government, the majority in the National Assembly

Senato, tende comunque a confermare l'inchiesta parlamentare come strumento di controllo dei gruppi minoritari che consacrano l'idea di pluralismo al di là della logica maggioritaria<sup>81</sup>. Infatti, solo tre delle sette commissioni d'inchiesta create dal rinnovo del Senato del 2014<sup>82</sup> sono state ad iniziativa dal gruppo di maggioranza (in questo caso *Les Républicains*), mentre tutte le altre sono state create dai gruppi dichiaratisi nel 2014, ai sensi dell'art.5bis RS, come gruppi minoritari.

Anche l'utilizzo delle *missions d'information* create dalla Conferenza dei Presidenti all'Assemblea Nazionale si è rivelato uno strumento in crescita nella XIV legislatura rispetto alla XIII (si è passati da 6 a 11) e anche in questo caso si è registrato, in un caso, il ricorso al *droit de tirage* da parte di un gruppo dell'opposizione.<sup>83</sup> Segno della bontà dell'ulteriore riforma del regolamento introdotta nel 2014.

Oltre alle commissioni d'inchiesta e alle *missions d'informations*, anche nell'ambito del dibattito parlamentare l'opposizione ha potuto beneficiare delle riforme introdotte a suo favore.

Grazie alle sedute ad essa riservate, l'opposizione ha a disposizione maggiore tempo affinché le proprie iniziative ricevano un'attenzione più sostanziale. Da questo punto di vista la prassi relativa all' art. 48, 5° c. Cost., dimostra che, a partire dalla riforma del 2008, l'opposizione e i gruppi minoritari hanno fatto un uso sistematico della giornata mensile dedicata ad un ordine del giorno da essi stabilito che ha portato all'esame di oltre 25 testi (tra *proposition, projet e résolutions*) ogni sessione e un numero di sedute comprese tra le 16 e le 21.

Quello che emerge è dunque un quadro in cui la tutela della funzione oppositoria si traduce anche in una trasformazione della stessa che, affrancandosi dall'idea di dover rivolgere la propria azione esclusivamente contro le proposte del governo, cerca di assumere un ruolo propositivo. Questo significa che l'Aula diventa non più terreno di solo scontro tra maggioranza e

and the Senate majority belonged to the same socialist political family. During this period, the Government has, on numerous occasions, been in trouble in the Senate so that some authors had stated that there was now three separate majorities in the Palais du Luxembourg: the presidential majority, the government majority and the parliamentary majority. This reflects a tendency of the senators to distance themselves from the government, a trend which does not appear to be only due to constitutional rules".

<sup>81</sup> P. MONGE, *Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit.; ID., *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Lgdj, 2015.

<sup>82</sup> Il rinnovo parziale del Senato del 2014 aveva riportato - dopo l'intermezzo del periodo 2011-2014 a maggioranza socialista - una maggioranza senatoriale di destra con il gruppo de *Les Républicains* come gruppo di maggioranza e quello Socialista come gruppo di opposizione.

Le elezioni senatoriali del 24 settembre 2017 hanno confermato la maggioranza de *Les Républicains* che si è confermato il primo gruppo parlamentare della camera alta francese.

<sup>83</sup> *Mission d'information relative au paritarisme*, creata il 23 giugno 2015 sulla base del *droit de tirage* invocato dall'UDI.

opposizione ma anche luogo in cui discutere temi alternativi a quelli giudicati dal Governo prioritari<sup>84</sup>.

#### **4. L'opposizione parlamentare nel quadro della rivalutazione del Parlamento francese: problemi aperti e prospettive**

Come abbiamo analizzato nelle pagine precedenti l'opposizione parlamentare ha beneficiato a partire dal 2008 di una tutela crescente nell'ordinamento francese. Forte della costituzionalizzazione operata dall'art. 51-1 Cost. essa ha trovato nei regolamenti parlamentari i principali interpreti dell'esigenza emersa nell'evoluzione costituzionale della V Repubblica di contrastare il blocco maggioritario costituito dall'asse Presidente della Repubblica-Governo-maggioranza parlamentare su cui si sono incentrati sin dalle origini - e salvo nei casi di coabitazione - gli assetti istituzionali. I regolamenti parlamentari hanno così svolto un'importante funzione incrementale dei diritti dell'opposizione, facendosi artefici dell'innovazione istituzionale e portando ad una lenta ma progressiva trasformazione del ruolo dell'opposizione parlamentare, così come dimostrano i dati relativi alla prassi.

Il diritto parlamentare, profondamente mutato, sembra riuscire ad incidere sui comportamenti dei soggetti politici abituandoli a nuove pratiche, così come già prima del 2008, secondo la dottrina, era riuscito a contenere la forza politica della maggioranza e della logica maggioritaria cominciando, sia pure "empruntant la voie privilégiée des conventions del Constitution"<sup>85</sup>, a plasmare i diritti delle opposizioni.

Nonostante lo scetticismo di chi aveva visto nella riforma del 2008 un'occasione persa di rinascita<sup>86</sup> di un contropotere necessario al funzionamento del gioco democratico e fondamentale per l'equilibrio istituzionale, e di chi aveva giudicato limitato il grado di protezione dell'opposizione<sup>87</sup> e deludente l'utilizzo delle prerogative ad essa riconosciute dopo le riforme del biennio 2008-2009, nell'evoluzione degli ultimi anni sembra si possano cogliere i primi segnali positivi. Segnali incoraggianti per il riposizionamento dell'opposizione in parlamento nell'ottica di una complessiva modernizzazione del regime rappresentativo francese.

---

<sup>84</sup> V. sul punto A. DE MONTIS, *La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, cit., 576, il quale sottolinea l'importanza delle proposte di legge dell'opposizione discusse in Aula per la cassa di risonanza all'esterno che esse possono costituire.

<sup>85</sup> J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>e</sup> République*, cit., 409-410.

<sup>86</sup> Cfr. A. VIDAL-NAQUET, *Le renouveau de l'opposition*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, 136.

<sup>87</sup> Cfr. J.-P. DEROSIER-A. VIDAL NAQUET, *France in AA.VV., L'opposition politique. Rapport nationaux*, cit., 92, in cui si sottolinea la difficoltà di un controllo da parte del Consiglio costituzionale della violazione dei diritti dell'opposizione non essendo riconosciuto valore costituzionale ai regolamenti parlamentari.

Naturalmente questa trasformazione è anche, e soprattutto, consequenziale<sup>88</sup> alla lenta ma progressiva trasformazione dell'istituzione parlamentare nel suo complesso, avviata dalla riforma costituzionale del 2008, la quale, come noto, aveva posto il *rééquilibrage institutionnel* ed, in particolare, la *révalorisation du parlement* tra i suoi obiettivi principali<sup>89</sup>. In tal senso l'opposizione parlamentare si è potuta avvalere non solo delle prerogative che sono state ad essa specificatamente riconosciute ma anche della complessiva riconfigurazione della dialettica parlamentare che ha cercato di spezzare il blocco governo/maggioranza parlamentare contribuendo a far divenire sempre più il Parlamento un interlocutore attivo del Governo e non il contrario<sup>90</sup>.

L'opposizione ha così potuto godere dell'evoluzione della funzione di controllo ma anche dell'evoluzione della funzione legislativa. La funzione di controllo fuoriuscendo dai binari della concezione tradizionale del controllo-sanzione<sup>91</sup> si è arricchita di nuove forme e contenuti che si sostanziano essenzialmente nella possibilità di un lavoro comune di maggioranza e opposizione, interlocutori naturali del Governo, nell'esame 'critico' della legislazione e delle politiche pubbliche. D'altronde proprio la modifica dell'art. 24 Cost., 1°c., ai sensi del quale il Parlamento vota la legge, controlla l'azione di Governo e valuta le politiche pubbliche, sembra essere andata in questa direzione nel tentativo di "ricentrare" e "riposizionare" il ruolo del Parlamento<sup>92</sup> e, con esso, indirettamente anche l'opposizione parlamentare.

Lo stesso dicasi per la funzione legislativa. La rivalutazione delle commissioni permanenti «*véritables chevilles ouvrières du travail parlementaire*»<sup>93</sup> operata con la modifica degli art. 42, 43, 44 Cost. che ne hanno non solo elevato il numero ma anche ridefinito il ruolo nell'ambito del

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, 141.

<sup>89</sup> Sulle riforma del 2008 mi sia permesso il rinvio a P.PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, cit., 43 ss.; e, più di recente, ID., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, cit., 66 ss.

<sup>90</sup> Cfr. in argomento A. MONTIS DE, J.-É. GICQUEL, G. LARCHER, *La rénovation de la séance publique du Parlement français: étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, 2016.

<sup>91</sup> Sul controllo parlamentare v. P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, cit.; v. inoltre A. LE DIVELLEC, *Des effets du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, 123 ss.; P. NORTON, *La nature du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, n.134, 2010, 5 ss.; R. DOSIÈRE, *Le contrôle ordinaire*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, 37-46; P. LAUVAUX, *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, in *Pouvoirs*, n.134, 2010, 23-36. P. AVRIL, *L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008)*, cit., 1 ss.; cfr. altresì E. THIERS, *Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques: un pouvoir presque sans entraves*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, 71-81.

<sup>92</sup> V. le considerazioni P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement ?*, F. LANCHESTER-V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, 2009, 244.

<sup>93</sup> M. MAUGUIN HEDGELSON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemande, France et Royaume Uni)*, Paris, Dalloz, 2006, 143.

procedimento legislativo<sup>94</sup> aumentandone i poteri decisionali e contribuendo ad accrescere il potere di negoziazione tra parlamentari e governo, anche in questo caso ha avuto delle ricadute sull'opposizione la quale "quand elle tient un amendement, accepte de perdre en visibilité pour augmenter les chances de réussite de son initiative"<sup>95</sup>.

La riforma del procedimento legislativo, unita alla riforma dell'art. 48 Cost. relativa alla fissazione dell'ordine del giorno, ha profondamente inciso sulla produzione legislativa di origine parlamentare che ha visto in questi anni un costante, significativo, aumento delle leggi approvate di iniziativa parlamentare<sup>96</sup>.

Si tratta di uno dei maggiori successi della riforma del 2008 che dimostra il grado di riequilibrio raggiunto nell'iniziativa legislativa tra Parlamento e Governo, il quale accetta di lasciare più spazio al parlamento nell'elaborazione delle leggi, costretto a negoziare con i gruppi minoritari che godono oggi di più grande visibilità e "de bascule véritablement stratégique"<sup>97</sup>. La stessa opposizione ha trovato in questa dinamica un nuovo posizionamento e non è un caso che nella XIV legislatura si sia osservato un aumento del numero di proposte di legge da parte dell'opposizione parlamentare rispetto a quelle dei gruppi parlamentari di maggioranza<sup>98</sup>, in una sorta di "accountability où un gouvernement reste constamment comptable devant les parlementaires de ses décisions comme de ses inerties"<sup>99</sup>.

Se il quadro fin qui tracciato comporta una valutazione tendenzialmente positiva dell'evoluzione dell'opposizione parlamentare nella V Repubblica a partire dalla riforma del 2008, gli scenari aperti<sup>100</sup> con le elezioni presidenziali del 2017, con la vittoria alle elezioni legislative della nuova formazione politica fondata da Macron *La République En Marche* (LREM) che ha ottenuto in Assemblea Nazionale ben 308 seggi e con la stragrande maggioranza (370 voti) con cui è stata votata la dichiarazione di politica generale del Primo Ministro Édouard Philippe il 4 luglio 2017, hanno riportato l'attenzione sulla necessità di implementare e garantire efficaci contrappesi al potere della maggioranza attraverso il rafforzamento delle prerogative dell'opposizione parlamentare.

---

<sup>94</sup> V. sul punto P. PICIACCHIA, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) cittadinanza europea*, cit., 9 ss.

<sup>95</sup> A. DE MONTIS, *La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, in *Revue française de droit constitutionnel*, cit., 568.

<sup>96</sup> Sulle leggi d'iniziativa parlamentare v. le considerazioni di P. BACHSCHMIDT, *Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 78, 2, 2009, 343-365.

<sup>97</sup> Cfr. A. VIDAL-NAQUET, *Le renouveau de l'opposition*, cit., 142.

<sup>98</sup> Vedi statistiche Assemblée Nationale.

<sup>99</sup> J.-É. GICQUEL, *La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires*, in J. GICQUEL-A. LEVADE- M. BERTRAND ET AL.(DIR.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008* (Journée d'études organisée par l'AFDC, le 13 janvier 2011 à Paris), Paris, Dalloz, 2012, 45.

<sup>100</sup> Cfr. P. PICIACCHIA, *Quinta Repubblica Addio? Non, Merci!*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017, 1-20.

Sin dall'inizio della XV legislatura importanti indicazioni in tale prospettiva sono arrivate proprio dalla Dichiarazione del gruppo LREM all'Assemblea Nazionale all'atto della sua costituzione nella quale non è mancato il richiamo al ruolo dell'opposizione: « La démocratie commande - si legge infatti nella Dichiarazione - que l'opposition soit reconnue et respectée. Nous veillerons au respect de ses droits, notamment en matière d'initiative parlementaire, de temps de parole et de contrôle de l'action gouvernementale »<sup>101</sup>.

E il tema è rimasto all'ordine del giorno. Un episodio accaduto il 28 giugno 2017 proprio al momento della costituzione dell'Ufficio di Presidenza all'Assemblea Nazionale quando i tre questori sono stati eletti, tutti, tra i parlamentari della maggioranza, in contrasto con la prassi che aveva sempre permesso di sceglierne uno dal primo partito di opposizione - causando perciò una frizione con il gruppo de *Les Républicains* - ha mantenuto vivo il dibattito sulle garanzie.

Questo episodio è stato infatti all'origine della modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale dell'11 ottobre 2017. La risoluzione n. 26<sup>102</sup> ha comportato la modifica dell'art. 10 del RAN che ha introdotto una minuziosa procedura (art. 10 RAN, commi 4-17) di attribuzione delle cariche dell'Ufficio di Presidenza sulla base della somma di valori ponderati attribuiti a ciascuna carica ripartiti proporzionalmente tra i gruppi in base alla loro consistenza numerica. In tal modo la prassi risalente di garantire nell'Ufficio di Presidenza la ripartizione effettiva e proporzionata delle cariche tra maggioranza e opposizione è stata finalmente regolamentata<sup>103</sup>.

Negli ultimi mesi, i diritti e le prerogative dell'opposizione parlamentare hanno inoltre costituito oggetto specifico di dibattito nell'ambito di uno dei sette gruppi di lavoro istituiti all'Assemblea Nazionale il 20 settembre 2017 dal Presidente François de Rugy<sup>104</sup>, incaricati di fare proposte di riforma sulla scia

---

<sup>101</sup> Cfr. GROUPE LA RÉPUBLIQUE EN MARCHE, *Déclaration*, in [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-la-republique-en-marche/\(block\)/42244](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-la-republique-en-marche/(block)/42244)

<sup>102</sup> V. J.-P. DÉROSIER, *Nouvelles mesures de modernisation de l'Assemblée Nationale*, in *La Semaine Juridique-JCP-A*, 5 febbraio 2018, n. 5, act. 110; J.-É. GICQUEL, *La codification des pratiques parlementaire et la modification du règlement de l'Assemblée Nationale par la résolution du 11 octobre 2017*, in *La Semaine Juridique*, 4 dicembre 2017, n. 49, 2217 ss. Cfr. inoltre la decisione del Consiglio costituzionale n° 2017-754 DC del 26 ottobre 2017.

<sup>103</sup> Il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla modifica del RAN con decisione n. 2017-754 DC del 26 ottobre 2017 dichiarandola conforme a Costituzione.

<sup>104</sup> Il 20 settembre, nell'ambito del progetto lanciato già il 2 agosto, il Presidente dell'Assemblea Nazionale, François de Rugy, ha presentato il «Rendez-vous des réformes 2017-2022» e i gruppi di lavoro che sono stati istituiti allo scopo di fare proposte per la riforma dell'Assemblea Nazionale. Sono stati stabiliti calendario e metodo di lavoro nell'ambito di una iniziativa il cui obiettivo è quello di rendere l'istituzione parlamentare più democratica, più efficace e più moderna. I sette gruppi di lavoro istituiti sono: quello sullo statuto dei deputati e i loro strumenti di lavoro; quello sulle condizioni di lavoro all'Assemblea Nazionale e relativo allo statuto dei collaboratori parlamentari; quello sulla procedura legislativa, sull'organizzazione parlamentare e sui diritti dell'opposizione; quello

del discorso pronunciato dal Presidente Macron di fronte al Congresso del Parlamento il 3 luglio 2017.

Il gruppo di studio sulla « Procedura legislativa, organizzazione parlamentare e diritti dell'opposizione » - nell'ambito di una riflessione più generale che ha investito il procedimento legislativo, il ruolo delle commissioni parlamentari, il rapporto tra parlamento e governo e la determinazione dell'ordine del giorno delle assemblee - ha dedicato diverse pagine al tema dell'opposizione nel Rapporto finale presentato, insieme a quello degli altri gruppi di lavoro, il 13 dicembre 2017<sup>105</sup>. Oltre a prevedere specifiche proposte - come quella relativa all'aumento delle sedute a disposizione dell'opposizione e dei gruppi minoritari per discutere le proposte di legge da essi presentate - nel Rapporto si sottolinea soprattutto come attraverso un complessivo miglioramento della procedura legislativa (con l'allungamento della sessione ordinaria, l'aumento del numero delle commissioni parlamentari e del tempo a loro disposizione, la razionalizzazione del diritto di emendamento del Governo, l'implementazione del ricorso al tempo legislativo programmato, tanto per citarne alcune) e un maggiore coinvolgimento dei parlamentari nella fase iniziale (e costitutiva) del procedimento (v. Propositions nn. 1, 2, 3 e 4 del Rapporto) l'opposizione parlamentare possa essere associata alle scelte legislative e giocare anche successivamente, nella valutazione sull'attuazione delle leggi, un ruolo più rilevante.

La protezione dei diritti e delle prerogative dell'opposizione parlamentare e dei gruppi minoritari sembra dunque destinata a passare per una sempre maggiore rivitalizzazione delle funzioni parlamentari e - come evidenziato nelle pagine precedenti - per la capacità dei parlamentari in generale - e specificatamente quelli dell'opposizione - di poter godere di tutte le informazioni e di tutti gli strumenti per poter svolgere un effettivo controllo sul Governo già nella fase di elaborazione della legge e, successivamente, anche nella fase di controllo sull'attuazione.

In tal senso, le proposte dell'Assemblea Nazionale<sup>106</sup> sembrano collocarsi in linea di continuità con il processo avviato da diversi anni in Francia con

---

sugli strumenti di controllo e valutazione; quello sullo sviluppo sostenibile nella gestione e nel funzionamento dell'Assemblea Nazionale; quello sulla democrazia digitale e le nuove forme di partecipazione dei cittadini; quello relativo all'apertura dell'Assemblea Nazionale alla società e la sua influenza scientifica e culturale.

<sup>105</sup> Cfr. POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE, LES RENDEZ-VOUS DES RÉFORMES 2017-2022, PREMIÈRE CONFÉRENCE DES RÉFORMES, *Proposition de Groupes des travail*, Dicembre 2017, 103 ss.

<sup>106</sup> Anche al Senato all'indomani delle elezioni del 24 settembre 2017 per il suo rinnovo parziale è stato istituito un gruppo di riflessione sulla revisione costituzionale. Rispetto al dibattito portato avanti dai gruppi di studio all'Assemblea Nazionale che si sono concentrati sui profili relativi alle funzioni parlamentari, la riflessione del Senato si è riferita ad un programma di riforme più ampio della Costituzione. Tuttavia delle 40 proposte presentate dal Rapporto del 24 gennaio scorso non emergono profili specifici relativi all'opposizione parlamentare. Cfr. GROUPE DE TRAVAIL DU SÉNAT SUR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE, *40 proposition pour une révision de la Constitution utile à la France*, 24 janvier 2018.

riforma del 2008 e confermano la volontà di mantenere un approccio che tenda a far divenire sempre più il Parlamento - nella dialettica tra maggioranza e opposizione - l'interlocutore attivo del Governo nel recupero di una circolarità decisionale necessaria alla democrazia.

MARINO DE LUCA

## **Gli effetti delle primarie socialiste del 2011 sulle presidenziali francesi del 2012**

**Sommario:** 1. Un secolo di riforme. – 2. Il dibattito attuale sulla riduzione del numero dei Lords. – 3. Lo *Strathclyde Review* e il controllo sugli *statutory instruments*. – 4. Recenti novità sull'applicazione della *Salisbury-Addison Convention*.

### **1. Introduzione**

L'analisi della dimensione organizzativa ha rappresentato nel corso degli ultimi decenni uno degli argomenti di studio più interessanti in relazione alla crisi dei partiti. Da questa prospettiva, Dalton e Wattenberg (2000) focalizzano l'attenzione su quattro elementi principali: a) il rapporto tra partiti ed elettori e la salvaguardia del consenso attraverso la dinamica elettorale; b) i livelli di *membership*; c) la diminuzione dei costi di informazione elettorale; d) lo sviluppo di modalità più semplici di coinvolgimento al fine di garantire maggiore mobilitazione. Altri studiosi hanno indagato invece il livello di rilevanza e vitalità dei partiti attraverso l'osservazione delle funzioni che ogni democrazia stabile e efficace riserva loro (Webb et al. 2002). Lo studio ha evidenziato la presenza di organizzazioni politiche che sono (in parte) sopravvissute adattandosi alle esigenze di un'epoca che mutava i modelli di comunicazione e collegamento con i gruppi sociali. Questa capacità se da una parte ha permesso loro di occupare un ruolo centrale all'interno dei sistemi democratici – soprattutto per quanto riguarda le funzioni politiche di *governance*, reclutamento e, anche se più problematicamente, nell'aggregazione degli interessi –, dall'altra parte li ha portati a subire una marginalizzazione in ambiti relativi all'articolazione degli interessi, della comunicazione e soprattutto della partecipazione.

A questa dinamica, nelle democrazie occidentali si è affiancata una duplice conversione legata alla funzionalità di rappresentanza dei bisogni e degli interessi dei cittadini. Da una parte, si assiste alla nascita di nuovi attori politici, come ad esempio i movimenti, e dall'altra emerge l'affermazione di nuove modalità di accesso al processo politico, come le recenti forme di *web-democracy*, che sembrano aver (parzialmente) sostituito i partiti politici nelle loro funzioni di aggregazione delle domande sociali.

Una parte della letteratura invece ha focalizzato l'attenzione sulle cause dei bassissimi tassi di affluenza alle urne, oltre che il declino dell'identificazione, la diminuzione del numero degli iscritti e la bassissima fiducia rispetto ai partiti e ai politici (Dalton 2004; Mair 2008; Stoker 2006; Whiteley 2011).

## 2. La crisi dei partiti e le primarie

Le organizzazioni partitiche quindi non sono riuscite a preservare se stesse dal processo di logoramento della legittimità a cui erano (e sono tuttora) sottoposte, ma hanno cercato di sviluppare nel tempo una serie di strategie contenitive. Da un lato, infatti, abbiamo l'adozione di nuove forme organizzative, più leggere e flessibili, dall'altro, la spinta verso una democratizzazione interna della vita dei partiti, attraverso l'inclusione su diversi livelli dei cittadini/elettori nei processi decisionali (Cross e Blais 2012; Bille 2001; Kittilson e Scarrow 2003; Pilet e Cross 2014; Sandri et al. 2015). Sebbene queste nuove modalità, siano state considerate da alcuni studiosi come il nuovo tentativo da parte dei leader partitici di manipolare i propri iscritti (Katz 2001), oppure come una strategia utile per offrire agli iscritti incentivi diffusi (Pennings e Hazan 2001; Ignazi 2002), resta fuor di dubbio che attraverso di esse i cittadini abbiano (avuto) l'opportunità di influenzare in modo crescente diversi ambiti partitici, primo fra tutti la selezione dei candidati e dei loro leader, dominio assoluto dei 'giardini segreti' della politica.

Per alcuni studiosi (Colomer 2011; Pilet e Renwick 2011) anche la tendenza verso una maggiore personalizzazione dei sistemi elettorali ha costituito una riforma rispetto al bisogno di partecipazione. Questa strutturazione del sistema elettorale ha raggiunto una forte popolarità nell'idea che per gli elettori il maggior grado di personalizzazione rappresentasse un più alto livello di opportunità rispetto alla possibilità di ancorare i singoli politici a dinamiche di *accountability*. Questa visione presuppone, inoltre, un maggior grado di attrazione per la politica ai tempi dei partiti, proprio nel momento in cui le organizzazioni politiche hanno subito una forte delegittimazione e la personalizzazione ha ricoperto un ruolo centrale (Poguntke e Webb 2005).

Per Indridason e Kristinsson (2013) questa tendenza è interessante per almeno due motivi. Innanzitutto, mentre una maggiore possibilità di scelta e una più forte dinamica di responsabilità sembrano aver ritagliato un ruolo importante nelle prospettive di sviluppo della politica, la letteratura si è soffermata molto sulla negatività di alcune conseguenze legate alla personalizzazione (McAllister 2007). Secondariamente, la tendenza verso una maggiore istituzionalizzazione della personalizzazione è stata principalmente condotta attraverso importanti riforme elettorali. Per i due autori molti degli stessi risultati potrebbero, allo stesso modo, essere raggiunti attraverso la semplice adozione delle primarie di partito che, tuttavia - come sostenuto dalla loro prospettiva -, hanno suscitato poco interesse come tecnica di riforma partecipativa, soprattutto per quanto riguarda i sistemi di rappresentanza

proporzionali. La ragione di questo tiepido approccio, secondo Indridason e Kristinsson, può essere dovuta al fatto che le primarie hanno una cattiva reputazione proveniente dall'esperienza americana. Infatti, le primarie americane sono viste come uno strumento in grado di garantire posizioni privilegiate solo a determinati profili - basti pensare ai costi eccessivi della campagna elettorale - oppure come uno strumento responsabile di selezionare i candidati più 'estremi' (Gerber e Morton 1998), o più semplicemente come una competizione per 'candidati deboli' (Banks e Kiewiet 1989). Questa dimensione prettamente americana rende quasi comprensibile la diffidenza dei partiti, soprattutto in vista degli effetti negativi sul rendimento elettorale. In realtà, Indridason e Kristinsson segnalano come per alcuni studiosi quali Carey e Polga-Hecimovich (2006) il caso statunitense possa essere un cattivo esempio di comparazione<sup>1</sup>. Infatti, l'ipotesi che presentano, ancorata all'esperienza latinoamericana di sistemi multipartito, sembrerebbe azzerare alcuni degli effetti negativi appena elencati<sup>2</sup>. Inoltre, diversamente da quanto accade negli Stati Uniti, le primarie sembrerebbero ridurre i conflitti principali all'interno dei partiti, accrescendo l'immagine dei candidati e la loro capacità di attrarre e raccogliere fondi economici. Le primarie, pertanto, sono considerate (per lo meno da questa parte di letteratura) uno strumento di successo elettorale anziché un fattore di ostacolo alla vittoria nelle elezioni generali successive.

L'elemento oggettivamente più univoco nel dibattito sulle primarie è il fatto che oggi le primarie non costituiscono più un'esclusiva della politica statunitense, ma sono diventate uno strumento a forte impatto politico in buona parte dell'America Latina (Carey e Polga-Hecimovic 2006), in Europa occidentale (Barberà et al. 2015; De Luca e Venturino 2015), in Asia (Narita et al. 2015) e in Africa (Ichino e Nathan 2013).

Recentemente Hazan e Rahat (2010) hanno proposto un framework analitico attraverso cui è possibile ordinare e classificare più agevolmente le diverse ricerche empiriche che si occupano di selezione dei candidati. I due autori, in particolare, sottolineano come i diversi metodi di selezione dei candidati si differenzino per un diverso livello di inclusività dei elettori e come questo si sviluppi su (almeno) quattro distinte dimensioni: la partecipazione, la rappresentazione, la competitività e la *responsiveness*. Le conclusioni a cui Hazan e Rahat (HR) giungono sono piuttosto poco fiduciose. Infatti, le quattro dimensioni sembrano essere legate tra loro da una sorta di trade-off per cui non è possibile massimizzare gli effetti delle primarie su tutte e quattro contemporaneamente. Nella migliore delle ipotesi, un partito può decidere di adottare un sistema misto, che prenda il meglio dalle quattro dimensioni, riducendo così gli effetti potenzialmente più dannosi. Molto più

---

<sup>1</sup> In sintesi, i partiti che adottano le primarie sono predestinati a perdere le elezioni generali successive, in particolar modo quando le primarie sono competitive e/o negative.

<sup>2</sup> Anche Bruhn (2012), per quanto riguarda il Messico, individua come in i candidati selezionati attraverso elezioni primarie risultino ideologicamente più moderati rispetto a quelli selezionati all'interno del partito.

realisticamente, secondo HR, l'aumento di inclusività produce inevitabilmente delle 'esternalità negative' tali da rendere vano il tentativo di democratizzazione interna dei partiti.

Su questa scia si pone appunto il lavoro di Indridason e Kristinsson (2013) che cerca di sottoporre a verifica empirica le quattro dimensioni proposte da HR nel caso islandese. Sebbene poco conosciuto e poco citato come esempio, l'Islanda rappresenta uno dei paesi europei in cui le elezioni primarie si svolgono da più tempo e in cui sono particolarmente radicate nel processo politico e partitico. Indridason e Kristinsson (IK) hanno raccolto dati riguardanti le primarie dei quattro principali partiti nazionali per le elezioni parlamentari dal 1971 al 2009. I risultati a cui giungono i due autori islandesi sono tendenzialmente contrastanti con quanto affermato da HR: le primarie in Islanda non riducono la rappresentanza femminile, non riducono la coesione del gruppo parlamentare, promuovono il rinnovamento della classe politica parlamentare e accrescono la *membership* partitica. Insomma, sono tutto fuorché un fattore dannoso per i partiti politici.

Un altro studio molto importante e recente sul versante europeo riguarda il caso spagnolo (Ramiro 2013) dove si evidenziano gli effetti positivi delle primarie - attraverso il sistema OMOV - sui risultati elettorali del partito promotore. La ricerca di Ramiro si inserisce all'interno di un dibattito che in Europa ha avuto poca rilevanza empirica e contribuisce a chiarire alcuni aspetti delle primarie. In particolare, l'analisi riguarda le performance elettorali del Partito socialista spagnolo (PSOE) nei comuni superiori a 10 mila abitanti dal 1999 al 2011.

A tal proposito, in questo studio si cercheranno di testare empiricamente le conseguenze politiche delle primarie in Francia sulla base dell'approccio analitico proposto da HR e utilizzando i metodi di ricerca di IK e di Ramiro. L'obiettivo è cercare di capire se le primarie hanno un effetto sulle performance elettorali. Tuttavia, è importante sottolineare alcuni elementi di differenziazione. In primo luogo, mentre le ricerche di HR, IK e Ramiro sono longitudinali e ricoprono un arco temporale ben definito, il caso in questione si concentra esclusivamente su un'unica tornata di primarie: quella del 2011 per la selezione del candidato alla presidenza in Francia. Secondariamente, mentre HR e IK concentrano la propria analisi su tutte e quattro le dimensioni, l'articolo si concentrerà esclusivamente sulla partecipazione e sulla competizione (quest'ultima elemento molto ricercato nello studio di Ramiro). Infine, mentre HR aggregano i propri dati a livello nazionale, IK a livello distrettuale e Ramiro a livello comunale, l'analisi in questo articolo si basa, invece, sui dati raccolti a livello dei dipartimenti. Questa scelta è dettata da due fattori: in primo luogo, dal fatto che gli stessi organizzatori delle primarie hanno utilizzato i dipartimenti come unità di riferimento per presentare i risultati elettorali; in secondo luogo, in questo modo è possibile analizzare un numero sufficientemente ampio di casi (N=96 per la Francia Metropolitana) escludendo così problemi di «*small-N*».

### 3. La Francia e le primarie

In Francia la prima esperienza di primarie per la selezione di un candidato alla presidenza della repubblica risale al 1995 quando, le varie 'sensibilità' del Partito socialista, orfane di François Mitterrand, si trovarono di fronte alla scelta del nuovo candidato. In quell'occasione, il ritiro di Jacques Delors, oltre a riaprire i giochi all'interno del PS, aveva lasciato un vuoto di leadership tale da richiedere una competizione interna, riservata ai soli militanti, tra i due principali contendenti: Lionel Jospin e Henri Emmanuelli. La vittoria di Jospin, con il 66% dei consensi, contro il segretario in carica del PS fu attribuita alle sue capacità di gestire la comunicazione e alla maggiori chance nella campagna presidenziale. Tuttavia, Jospin non riuscì ad imporsi contro il gollista Chirac, ma ottenne l'incarico di primo ministro avviando, per la prima volta, un lungo periodo di coabitazione.

Nelle successive presidenziali, nonostante la sperimentazione di consultazioni primarie da parte di altri schieramenti politici<sup>3</sup>, il Partito socialista bypassava la selezione interna attraverso la nomina, quasi fisiologica, di Jospin. Tuttavia, nelle elezioni presidenziali del 2002, il candidato socialista non riuscì ad ottenere il passaggio al secondo turno, battuto da Chirac, poi eletto presidente, e dal leader del Fronte Nazionale (FN), Jean-Marie Le Pen (Lewis-Beck, 2004; Dolez e Laurent, 2007).

Le elezioni presidenziali del 2007 segnarono una svolta importante nell'evoluzione delle primarie francesi. Infatti, la competizione interna al PS e la vittoria di Ségolène Royal con il 62% dei consensi furono caratterizzate da una contingenza di diversi fattori: l'assenza dalla competizione del segretario socialista François Hollande; la mediatizzazione della campagna elettorale; l'incremento inaspettato della membership socialista, 220 mila iscritti rispetto ai 120 mila del congresso di Le Mans, circa un anno prima. La vittoria di Royal contro gli 'elefanti' del PS indicava la fragilità del partito e la forza dell'opinione pubblica che considerava la candidata come la più *présidentiables* ancor prima dell'investitura da parte dei militanti. L'ex ministra, infatti, traeva la sua forza non soltanto da un'immagine di 'novità politica' e dal ruolo di outsider, ma soprattutto dalla vulnerabilità del partito all'influenza crescente dei sondaggi (Lefbvre 2011).

Contemporaneamente, anche se con meno clamore mediatico, altre forze politiche applicavano le primarie per la scelta dei loro candidati alle presidenziali. Da una parte i Verdi (circa 5 mila partecipanti), attraverso una primaria chiusa a doppio turno, sceglievano il loro candidato, Dominique Voynet; dall'altra l'Unione per un Movimento Popolare (UMP) sottoponeva a circa 340 mila iscritti la candidatura unica di Nicolas Sarkozy, successivamente approvata da 230 mila elettori tra il 2 e il 14 gennaio 2007 (98% dei voti

---

<sup>3</sup> Il Partito comunista francese selezionava, in una consultazione interna di circa 64 mila votanti su circa 138 mila iscritti, Robert Hue (77%) che ottenne nelle presidenziali del 2002 il 3,4%.

favorevoli) e acclamata davanti a oltre 100 mila iscritti nel congresso del 14 gennaio (Ivaldi, 2007; Grunberg e Haegel, 2007).

La strada verso una forma più aperta di partecipazione attraverso le primarie arrivò da parte del Partito socialista nel 2009 quando venne pubblicato un rapporto molto dettagliato del segretario nazionale francese al rinnovamento, Arnaud Montebourg, dal titolo *Pour des primaires ouvertes et populaires*, (approvato successivamente attraverso il voto favorevole del 68% degli aderenti socialisti) dove erano evidenziate alcune motivazioni interessanti: a) la legittimità conferita dai soli militanti non è più sufficiente; b) per scegliere il miglior candidato è necessario «testare» un numero elevato di candidati per consentire loro di ‘incrementare’ progressivamente il proprio consenso, anche attraverso il fallimento degli uni rispetto agli altri; c) la crisi della leadership può essere superata solo attraverso le ‘primarie presidenziali’.

Il fermento mediatico e l’appoggio di alcune personalità francesi, come il sociologo Alain Touraine, ma anche i diversi documenti di sostegno prodotti negli ultimi anni (Duhamel e Ferrand 2008; Colin, et al. 2010; Ferrand 2011) spingevano, in misura maggiore, il partito socialista e la sua segretaria Martin Aubry ad accettare e accelerare il processo delle primarie.

La Tabella 1 presenta alcune caratteristiche delle regole della competizione, mentre la Tabella 2 i sei candidati con i voti ottenuti al primo e i voti di Hollande e Aubry al secondo turno.

**Tabella 1 – Le regole delle primarie socialiste del 2011**

1. Elezione	Due turni, con ballottaggio (soglia primo turno 50%)
2. Partecipazione	Tutti i cittadini francesi
3. Registrazione	Iscrizione nelle liste elettorali prima del 31 dicembre 2010
4. Minori	Ammessi se diciottenni al momento delle presidenziali 2012; ammessi se membri dei partiti organizzatori
5. Stranieri	Ammessi al voto se membri di uno dei partiti organizzatori
6. Contributo	1 Euro
7. Firma	Richiesta per la carta dei valori di libertà, uguaglianza, fraternità, laicità, giustizia, solidarietà e progresso
8. Seggi	Circa 10.000
9. Candidatura	Un endorsement tra i seguenti: 5% dei deputati socialisti (17 endorsements); 5% dei membri del Consiglio Nazionale (16 endorsements); 5% dei consiglieri regionali (100 endorsements) da non meno di 10 <i>départements</i> e 4 regioni; 5% dei sindaci socialisti delle città con più di 10.000 abitanti (16 endorsements) da non meno di 4 regioni.

Fonte: PS; elaborazione propria.

**Tabella 2 – Risultati delle primarie francesi del 2011**

Candidati	Primo turno		Secondo turno	
	N	Voti validi %	N	Voti validi%
François Hollande	1.036.767	39,2	1.607.268	56,6
Martine Aubry	805.936	30,4	1.233.899	43,4
Arnaud Montebourg	455.536	17,2	-	-
Ségolène Royal	183.343	6,9	-	-
Manuel Valls	149.077	5,6	-	-
Jean-Michel Baylet	17.030	0,6	-	-
<i>Totale voti validi</i>	<i>2.658.667</i>	<i>100</i>	<i>2.841.167</i>	<i>100</i>

*Fonte: Partito socialista; elaborazione propria.*

In realtà per le presidenziali del 2012 anche altre due forze politiche si erano cimentate nella selezione dei propri candidati. Da una parte il Partito comunista francese aveva dato vita ad un'articolata selezione che presupponeva in contemporanea sia la scelta di un progetto comune insieme ad altre forze politiche sia la scelta del candidato presidente, Jean-Luc Mélenchon del Partito di sinistra. Le alternative in questo caso erano costituite da un candidatura di André Chassaigne all'interno dello stesso progetto comune, oppure dalla candidatura di Emmanuel Dang Tran all'esterno del progetto e dunque collocando il PCF in autonomia rispetto alle altre forze della sinistra. La consultazione di oltre 48 mila iscritti sanciva con il 59% il sostegno a Mélanchon nel nuovo progetto a sinistra del PS. Dall'altra parte invece 25 mila iscritti dei Verdi selezionavano Eva Joly come candidata alla presidenza attraverso delle primarie a doppio turno su internet e/o tramite posta. La 'primaria ecologista' prevedeva la partecipazione sia degli aderenti a EELV sia dei *coopérateurs*, ossia dei simpatizzanti non aderenti attraverso una preiscrizione e il pagamento di una somma di 10 euro.

Dopo le presidenziali del 2012, e soprattutto dopo la vittoria di François Hollande, le primarie per la selezione dei candidati hanno ricevuto maggiore attenzione diventando un fattore chiave nella politica francese. Infatti, i due principali partiti francesi in vista delle comunali del 2014 selezionarono attraverso primarie aperte i loro candidati alla carica di sindaco nelle principali città della Francia (Tab. 3)<sup>4</sup>. I socialisti, sul modello delle primarie presidenziali del 2011, hanno svolto primarie aperte in cinque città il 13 e il 20 ottobre 2013: Aix-en-Provence, Béziers, Boulogne-Billancourt, Le Havre e Marsiglia. L'UMP ha organizzato primarie a Parigi (via Internet anche se a causa di un

<sup>4</sup> Una particolarità di queste selezioni municipali è che nessun candidato selezionato dalle primarie è riuscito poi a vincere nelle comunali.

malfunzionamento della rete ha causato molte polemiche) e Lione. Tranne che per Parigi, dove è stato richiesto un contributo di 3 euro, nelle altre primarie il contributo di partecipazione ammontava a 1 euro.

**Tabella 3 - Le primarie nelle comunali del 2014**

Città	Partito	Primo Turno	Secondo Turno	Eletto
Aix-en-Provence	PS	2.821	2.433	Édouard Baldo
Béziers	PS	1.119	-	Jean-Michel Du Plaa
Boulogne-Billancourt	PS	679	-	Pierre Gaborit
La Rochelle	PS	3.656	-	Anne-Laure Jaumouillié
Le Havre	PS	1.472	-	Camille Galap
Lyon	UMP	10.000	-	Michel Havard
Marseille	PS	20.731	24.037	Patrick Mennucci
Paris	UMP	23.300	-	Nathalie Kosciusko-Morizet

Infine, l'effetto contagio verso destra, dopo Parigi e Lione, ha spinto la leadership dell'UMP (diventato successivamente 'I Repubblicani') ad organizzare una primaria aperta per la scelta del candidato repubblicano alle presidenziali del 2017.

#### **4. Ipotesi, misurazione delle variabili e metodologia**

Questo articolo si propone di analizzare il rapporto fra l'uso delle elezioni primarie e la performance di François Hollande alle elezioni presidenziali. Il modello proposto introduce in qualità di variabile dipendente il risultato del candidato socialista François Hollande nelle presidenziali del 2012, e come variabili indipendenti due caratteristiche delle elezioni primarie: i livelli di partecipazione e di competizione. Queste due caratteristiche costituiscono i due elementi centrali dell'analisi. Infatti, l'ipotesi è che le prestazioni dei partiti organizzatori delle primarie risultino, in qualche modo, collegate in maniera positiva alla partecipazione elevata e alla competitività limitata. Perché questa combinazione dovrebbe risultare efficace ai fini elettorali?

Innanzitutto un più alto livello di partecipazione alle primarie rappresenta un riscontro pratico di un partito, attraverso i suoi candidati, in grado di

attrarre potenzialmente degli elettori. Secondariamente, l'immagine che emerge è quella di un'organizzazione impegnata in una dinamica di mobilitazione all'interno di un contesto di campagna elettorale 'post-moderna', fortemente centralizzata e sostanzialmente professionalizzata (Norris 2000).

Dall'altro lato, invece, alti livelli di competizione creano le condizioni per una possibile disfatta elettorale dei promotori delle primarie. Questa visione riporta ad alcuni riferimenti teorici basati sulla dimensione individuale (Anderson et al. 2005) che, in breve, possono essere descritti in base a questa sequenza: un alto livello di competizione interna presuppone un *winner* con un margine ristretto di voti rispetto agli altri candidati; un gran numero di selettori 'subisce' l'eliminazione del proprio candidato favorito. Quest'ultima condizione presuppone una serie di alternative: i) superare la delusione e cooperare alla vittoria del candidato espresso dal loro partito, sostenendolo lealmente alle elezioni generali; ii) astenersi dal voto in quanto poco disposti a sostenere un candidato differente rispetto a quello votato alle primarie; iii) votare contro il loro partito, soprattutto se i partiti competitori mettono in campo dei candidati che per qualche ragione risultano fortemente graditi.

Le elezioni generali risultano così, in qualche modo, vincolate a questa tipologia di fattori e la scelta di un *second best* dipenderà dall'intensità dell'identificazione partitica, dalle caratteristiche personali dei candidati rimasti in campo, dal grado di coinvolgimento nella campagna per le elezioni, e così via. Quello che interessa principalmente in questa analisi è il rapporto tra la competizione elevata e la possibilità che questa generi un maggiore astensionismo, provocando una prestazione inferiore del candidato promosso dalle primarie.

A tal proposito, la scelta di utilizzare queste due dimensioni come variabili indipendenti principali presuppone un'ulteriore valutazione. Nel caso della partecipazione, un problema rilevante consiste nell'assenza di un elenco degli aventi diritto, ovvero l'universo di riferimento. La soluzione più diffusa prevede il ricorso ad una stima, quantificata come rapporto fra il numero dei selettori che hanno votato alle primarie e il numero degli elettori che alle elezioni generali hanno votato per il *nominee*. Tuttavia, questa prima soluzione può in qualche modo dare luogo a spiegazioni di tipo circolare, superabili attraverso l'uso del numero degli aventi diritto al voto nelle elezioni generali per quanto riguarda il calcolo della partecipazione alle primarie<sup>5</sup>.

Anche per quanto riguarda la competizione, la letteratura in materia presuppone l'utilizzo di una serie di metodi, con relative varianti (Fiorini e Venturino 2012). Nell'articolo si fa riferimento all'indice di Kenig (2008) che assume valori teorici compresi fra 0 e 1. L'indice è calcolato dividendo l'indice di Laakso-Taagepera (1979) per il numero di candidati reali. Sebbene non sia

---

<sup>5</sup> Da qualche anno si è optato per un tentativo di standardizzazione dei lavori empirici sulla partecipazione alle primarie che prendi in considerazione come riferimento il numero dei votanti alle elezioni precedenti, relativamente all'area ideologica di riferimento degli organizzatori delle primarie.

esente da difetti - a cominciare dal peso eccessivo assegnato a candidati probabilmente trascurabili - quella di Kenig appare come la proposta più affidabile rispetto all'uso di altri indici che si soffermano principalmente sulla performance del *front runner*, oppure sulla *closeness*, ovvero la differenza dei voti tra i primi due classificati.

Inoltre, controllando la presenza di possibili effetti spuri, sono state introdotte alcune variabili di controllo. La prima riguarda il risultato delle elezioni presidenziali del 2007, relativamente alla performance della candidata socialista Royal. La seconda inerente alla *membership*<sup>6</sup> del PS (De Luca 2015) attraverso il tasso di iscrizione (misurato come il rapporto tra il numero degli iscritti e la popolazione).

Infine, è necessario precisare alcuni elementi di metodo. Innanzitutto, le primarie si sono sviluppate in relazione ad un sistema di elezione a doppio turno. Questo ha indirizzato l'attenzione esclusivamente sull'analisi del primo turno, considerando infatti il ballottaggio come una nuova elezione rispondente a logiche diverse e distanti rispetto alle variabili considerate. Inoltre, la scelta del livello territoriale di riferimento (dipartimenti, N=96) risulta collegata alla necessità di sovrapporre funzionalmente le unità di analisi individuate con le modalità di raccolta e comunicazione dei risultati ad opera dei promotori.

## 5. Risultati

Nella Tabella 4 è presente un'analisi preliminare della partecipazione e della competizione in relazione al voto del candidato socialista alle presidenziali. Tuttavia, in questa prima analisi è stata testata le performace di alcuni partiti nelle legislative del 2012: Partito socialista, Radicali di sinistra (RDG), altre formazioni minoritarie di sinistra (DVG) e Verdi (EELV). L'obiettivo era quello di valutare la presenza o meno di correlazione tra le primarie e il voto ai partiti, oltre al PS, promotori delle primarie (RDG e piccoli gruppi indipendenti 'DVG') e ai partiti alleati dei PS prima delle primarie (EELV)<sup>7</sup>.

La Tabella 4 mostra come la partecipazione alle primarie sia correlata positivamente rispetto ai voti ottenuti dal candidato socialista nelle elezioni successive, mentre risulta non correlata rispetto ai voti ottenuti da RDG, DVG e EELV. Un'alta correlazione è presente nei voti che il PS ottiene alle legislative, seppur inferiori ai valori delle presidenziali. La differenza tra presidenziali e legislative è concettualmente importante poiché queste ultime, calendarizzate a distanza di pochi mesi, subiscono una forte influenza rispetto all'esito delle prime.

Per quanto riguarda la competizione la tabella mostra una correlazione negativa tra le diverse variabili prese in considerazione. Un dato interessante

---

<sup>6</sup> I dati relativi alle membership sono calcolati in base alla media degli iscritti negli anni 2004, 2006 e 2011.

<sup>7</sup> Per l'analisi del profilo dei elettori nelle primarie francesi si veda De Luca (2014).

emerge dai RDG – il loro candidato alle primarie era Baylet – che presentano una correlazione positiva.

**Tabella 4 – Matrice di correlazione tra la partecipazione e competizione alle primarie e il voto ai partiti di centrosinistra**

	Partecipa z.	Competi z.	Voto presidenzi ali PS	Voto legislati ve PS	Voto Legislati ve RDG	Voto legislati ve DVG	Voto legislati ve EELV
<b>Partecipazio ne</b>	1	-.158 (.125)	.742 (.000)**	.499 (.000)**	.005 (.958)	-.075 (.466)	.071 (.495)
<b>Competizio ne</b>		1	-.416 (.000)**	-.348 (.001)**	.253 (.013)*	-.131 (.205)	.229 (.025)*
<b>Voto presidenzial i PS</b>			1	.671 (.000)**	-.025 (.811)	-.106 (.303)	-.071 (.495)
<b>Voto legislative PS</b>				1	.462 (.000)**	-.350 (.000)**	-.143 (.164)
<b>Voto legislative RDG</b>					1	-.070 (.499)	-.209 (.041)*
<b>Voto legislative DVG</b>						1	-.200 (.051)
<b>Voto legislative EELV</b>							1

*Nota: fra parentesi i livelli di significatività. \*\* Correlazione significativa a livello  $p < 0.01$  (test a due code). \* Correlazione significativa a livello  $p < 0.05$  (test a due code).*

*Fonte: Ps e Ministero dell'Interno francese; elaborazione propria.*

Più in generale, la forza della relazione della competizione sembrerebbe risultare inferiore rispetto a quella individuata nella partecipazione. Le primarie sembrerebbero aver prodotto un'esternalità positiva, soprattutto in relazione alla partecipazione, variabile in qualche modo, ostacolata o contenuta dalla variabile della competizione. In sintesi, il vantaggio elettorale prodotto dalla partecipazione sembrerebbe più alto rispetto all'inconveniente causato dalla competizione. Tuttavia, un aspetto importante da tenere in considerazione riguarda, nel complesso, l'interpretazione delle bivariate precedenti. Infatti, le correlazioni hanno la caratteristica di non esplicitare la presenza o meno di possibili relazioni spurie, ovvero il fatto che tra di esse possa intercorrere la presenza di variabili terze, non prese in considerazione, ma in qualche modo influenti a loro volta e in modo significativo sui risultati elettorali del PS.

Diventa interessante a questo punto prendere in considerazione il modello ipotizzato in precedenza con l'aggiunta di alcune variabili di controllo: i) il voto per il candidato socialista alle presidenziali precedenti; ii) il tasso di *membership*.

Per quanto riguarda la prima variabile, è necessario comunque considerare il rendimento elettorale di un partito in relazione alle dinamiche politiche di determinati territori. In Francia, sono presenti alcune aree geografiche e territoriali che più di altre si sono caratterizzate per un voto meno volatile e più ancorato a dinamiche storiche e sociali. Ad esempio, come evidenziato da Chalard (2012), l'immutabile distribuzione del voto geografico tra sinistra e destra ha dimostrato nelle ultime elezioni legislative - ma anche nelle regionali e amministrative - il disallineamento elettorale tra territorio e partiti. Tuttavia, l'ipotesi è che possa comunque registrarsi una performance più bassa del Partito socialista nei bastioni storici della destra, come il grande Ovest (Vendée, Mayenne, Manche), oppure il Sud-est (Lozère, Loire, Haute-Loire, Aveyron e Cantal). In breve, la probabilità che il PS registri un maggior risultato nei territori storicamente più vicini alla sinistra è maggiore rispetto al raggiungimento di buone performance nei territori vicini alla destra. Tenendo in considerazione questo aspetto, l'introduzione della variabile di controllo relativa al voto del PS nelle precedenti elezioni può, in qualche modo, controllarne le possibili distorsioni.

Allo stesso modo la variabile legate alla *membership* presuppone una maggiore probabilità di registrare migliori performance del PS lì dove il partito risulta più strutturato e dunque capace di sviluppare una maggiore mobilitazione (Lefevbre 2013; 2015). L'utilizzo della *membership* come variabile di controllo serve appunto a controllare l'effettività (non spuria) di questa relazione tra le nostre principali variabili.

La Tabella 5 indicano le regressioni relative al voto socialista nel 2012. La partecipazione alle primarie rappresenta una chiave di lettura interessante rispetto alla performance elettorale, nonostante appunto le variabili di controllo inserite all'interno del modello. Tra queste il voto socialista del 2007 presenta una forte significatività, mentre le due variabili sulla *membership* risultano poco significative.

**Tabella 5 - Le determinanti del voto al PS nel 2012: la partecipazione**

Modello	Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati	t	Sign.
	B	Errore std.	Beta		
(Costante)	-1,949	2,455		-,794	,429
Partecipazione	,764	,147	,315	5,182	,000
Voto candidato socialista presidenziali 2007	,574	,044	,742	12,941	,000
Tasso di membership	-2,605	1,370	-,101	-1,901	,060

a. Variabile dipendente: voto del PS nel 2012; R-quadrato adattato .840; F 125.467; N=96.

L'identica regressione è presente all'interno della Tabella 6, dove la competizione viene analizzata in relazione alle variabili di controllo. La Tabella mantiene l'identica prospettiva rispetto ai valori registrati in precedenza con una perdita di significatività rispetto al precedente nella variabile tasso di *membership*.

**Tabella 6 - Le determinanti del voto al PS nel 2012: la competizione**

Modello	Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati Beta	t	Sign.
	B	Errore std.			
(Costante)	7,239	3,339		2,168	,033
Competizione	-12,222	3,134	-,177	-3,899	,000
Voto candidato socialista presidenziali 2007	,661	,041	,856	16,213	,000
Tasso di membership	-,377	1,337	-,015	-,282	,779

a. Variabile dipendente: voto del PS nel 2012; R-quadrato adattato .822; F 110.818; N=96.

Attraverso l'introduzione di alcune variabili di controllo, la partecipazione ha continuato a presentare una forza caratterizzante rispetto al voto delle presidenziali 2012. Diverso, invece, il rapporto con la competizione che risulta danneggiare il candidato socialista.

L'elemento centrale, dunque, sul quale si è concentrata l'attenzione del modello è il valore aggiunto costituito dalla partecipazione che in teoria migliorerebbe le fortune dei partiti promotori, mentre l'elemento della competizione giocherebbe un ruolo peggiorativo. Non solo, ma l'effetto positivo della partecipazione sembrerebbe, con le dovute precauzioni, più grande ed incisivo rispetto all'effetto negativo della competizione. Per comprendere questa dinamica è necessario approfondire quale dei due aspetti ha avuto concretamente un ruolo maggiore in relazione al risultato elettorale. Nella Tabella 7 sono riportati i coefficienti di regressione di quattro diversi modelli. Ogni modello ha l'obiettivo di testare come e quanto perdono in significatività le due variabili principali in seguito all'inserimento delle tre variabili di controllo (considerando anche quale di queste ultime tre conti di più):

i) il primo modello prende in considerazione esclusivamente la dimensione della partecipazione e, come abbiamo già visto nelle matrici iniziali, questo aspetto comporta una forte correlazione con i voti ottenuti dal centrosinistra alle elezioni politiche successive;

ii) il secondo modello, invece, considera contemporaneamente le due variabili principali, evidenziando come ad entrambe sia assegnato il segno

ipotizzato - positivo per la partecipazione e negativo per la competizione - lasciando tuttavia alla sola partecipazione il ruolo più influente;

iii) il terzo modello, presenta la prima variabile di controllo (il voto al PS nelle presidenziali precedenti). In questo caso entrambe le variabili subiscono un forte impatto, nonostante ciò la partecipazione alle primarie mantiene il ruolo di variabile principale rispetto alla competizione;

iv) il quarto modello, valorizza anche il ruolo della variabile di controllo relativa alla *membership*, aumentando il valore delle due variabili dipendenti con la partecipazione che assume un carattere maggiormente esplicativo dell'intero modello rispetto alla competizione. Un elemento interessante è rappresentato dal tasso di *membership* correlato negativamente rispetto al voto al PS.

**Tabella 7 - Le determinanti del voto al PS nel 2012: partecipazione VS competizione**

Modello		Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati	t	Sign.
		B	Errore std.			
1	(Costante)	17,551	1,017		17,253	,000
	Partecipazione	1,800	,168	,742	10,743	,000
2	(Costante)	30,231	2,748		11,000	,000
	Partecipazione	1,682	,152	,694	11,060	,000
	Competizione	-21,201	4,335	-,307	-4,891	,000
3	(Costante)	7,664	2,417		3,171	,002
	Partecipazione	,693	,120	,286	5,789	,000
	Competizione	-12,863	2,691	-,186	-4,780	,000
	Voto PS presidenziali 2007	,504	,039	,652	12,819	,000
4	(Costante)	7,310	2,790		2,620	,010
	Partecipazione	,828	,130	,342	6,356	,000
	Competizione	-13,796	2,630	-,200	-5,246	,000
	Voto PS presidenziali 2007	,529	,040	,685	13,266	,000
	Tasso di membership	-3,436	1,216	-,133	-2,825	,006

a. Variabile dipendente: voto del PS nel 2012; Modello 1 = R-quadrato adattato .546; F 115.408; Modello 2 = R-quadrato adattato .635; F 83.735; Modello 3 R-quadrato adattato .868; F 208.635; Modello 4 R-quadrato adattato .876; F 135.125.

La partecipazione alle primarie ha un segno positivo e risulta avere un carattere predittivo in relazione alla performance elettorale del PS. Questo, in qualche modo, sembrerebbe funzionale alle teorie che riconoscono un valore positivo al ruolo delle primarie aperte dove supportate da un'alta partecipazione dei cittadini. L'elemento della competizione è meno incisivo. Infatti, come ipotizzato, presenta un segno negativo che danneggia il voto socialista. La variabile più importante è il voto ottenuto nelle elezioni precedenti da parte della candidata socialista a dimostrazione del fatto che è necessario considerare il rendimento elettorale PS collegato a *path dependency*

storiche e culturali. Per quanto riguarda la variabile della *membership*, rispetto alle aspettative, dai dati è emerso un impatto negativo rispetto al voto socialista, ciò indica che la performance elettorale della sinistra francese è superiore nei dipartimenti con meno iscritti, mentre i dipartimenti con un alto tasso di *membership* sembrerebbero agire negativamente sulla performance del candidato socialista.

Provando dunque a tracciare una sintesi dei dati presentati, le primarie e le diverse caratteristiche misurabili costituiscono – soprattutto al di fuori degli Stati Uniti – una novità dal punto di vista della ricerca. I risultati emersi possono essere sintetizzati in alcuni punti. Il primo riguarda il fatto che l’impatto delle primarie tendenzialmente è un fattore rilevante per i partiti promotori, anche se mancano in questo studio altri elementi di comparazione (come un’analisi storica delle diverse primarie). Inoltre, le analisi sulle primarie francesi hanno confermato le intuizioni semplici sulle quali gli ultimi studi sulle primarie si sono soffermati. La partecipazione dei cittadini alle primarie costituisce un ottimo punto di partenza per avere la possibilità di un buon successo nelle elezioni generali. Infine, anche le questioni teoriche relative al coinvolgimento dei simpatizzanti dei candidati sconfitti dalla competizione delle primarie sembrerebbero confermate dai nostri dati.

## **6. Conclusioni**

Mentre la letteratura sulle primarie è abbastanza consolidata sull’analisi delle dimensioni della *membership* e della *leadership*, l’impatto sulle elezioni generali costituisce ancora una materia controversa di studio. La problematicità evidenziata ha a che fare soprattutto con gli effetti negativi che le primarie potrebbero causare sul rendimento elettorale.

La correlazione tra le primarie e le successive elezioni generali presente in questo paper partiva dal presupposto che le prestazioni dei partiti organizzatori delle primarie fossero collegate in maniera positiva alla partecipazione elevata e in maniera negativa alla competizione limitata.

L’idea è che l’organizzazione di primarie con livelli elevati di partecipazione produca delle ricadute dirette e indirette sulle prestazioni dei partiti e dei candidati promotori. Più complicato, invece, l’approccio alla competizione che crea le condizioni di una possibile diserzione dalle urne. Si tratta in questo caso, infatti, di molteplici comportamenti dell’elettore atti a superare la delusione rispetto alla sconfitta del proprio candidato.

I risultati indicano che la correlazione tra la partecipazione alle primarie e i voti alle elezioni successive è significativa. In questa prospettiva l’altra variabile considerata, ossia la competizione, ha registrato una relazione inferiore rispetto a quella della partecipazione. Anche l’introduzione di variabili di controllo per verificare le eventuali relazioni spurie ha confermato la forza caratterizzante della partecipazione rispetto alla performance

elettorale. Dall'altra parte, invece, la competizione ha dimostrato di essere meno rilevante rispetto alla dimensione partecipativa.

## 7. Bibliografia

- Anderson, C.J., Blais, A., Bowler, S., Donovan, T. and Listhaug, O. (2005) *Losers' Consent. Elections and Democratic Legitimacy*. New York: Oxford U.P.
- Banks J.S., Kiewiet D.R. (1989), Explaining patterns of candidate competition in congressional elections, in «*American Journal of Political Science*», 33, 4, pp.997-1015.
- Barberà, O., Lisi, M. and Teruel, J.R. (2015) Democratizing Party Leadership Selection in Spain and Portugal. In: G. Sandri, A. Seddone and F. Venturino (eds) *Party Primaries in Comparative Perspective*. Farnham: Ashgate, pp. 59-84.
- Bille L. (2001), Democratizing a democratic procedure: Myth or reality?, in «*Party Politics*», 7, pp. 363-380.
- Bruhn K.M. (2012), Democratic primaries, democratic outcomes? How holding primaries affects the ideological positions of candidates, "2012 Annual Meeting and Exhibition", Apsa, New Orleans, 30 agosto- 2 settembre 2012.
- Cain B.E., Dalton R.J., Scarrow S. (eds) (2003), *Democracy Transformed?*, Oxford: Oxford University Press.
- Carey, J.M. and Polga-Hecimovic, J. (2006) Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. *The Journal of Politics* 68 (3): 530-543.
- Chalard, L. 2012. La géographie du vote en France n'est pas immuable. Médiapart.
- Colin A., Chopin D., Lanathoua M. (2011), Des primaires à l'américaine pour le président de la Commission européenne : une révolution démocratique et stratégique?, in «*Terranova*», 25, novembre.
- Colomer J. (eds) (2011), *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester: ECPR Press.
- Cross W., Blais A. (2012), "Who Selects Party Leaders?", in «*Party Politics*», 18, pp. 127-150
- Dalton R.J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices*, Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R.J. and Wattenberg, M.P (eds) (2002) *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford U.P.
- Dalton, R.J., Beck, P.A. and Flanagan, S.C. (eds.) (1984) *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton U.P.
- De Luca, M. (2014) Les électeurs socialistes dans les primaires présidentielles à Paris. *French Politics, Culture & Society*, 32(2): 123-142.
- De Luca, M. (2015). The French Socialist Party: Membership between Closed and Open Primaries. *Partecipazione e Conflitto*, 8(1): 264-283.
- De Luca, M. and Venturino, F. (2015) Democratizing Candidate Selection in Italy and France. In: G. Sandri, A. Seddone and F. Venturino (eds) *Party Primaries in Comparative Perspective*. Farnham: Ashgate, pp. 129-144.
- Dolez, B. and Laurent, A. (2007) Une primaire à la française: la désignation de Ségolène Royal par le Parti Socialiste. *Revue Française de Science Politique* 57 (2): 133-161.
- Duhamel O., Ferrand O. (2008), Pour une primaire à la française, in «*Terranova*», 25, agosto.
- Ferrand O., Montebourg A. (2011), *Primaire: Comment sauver la gauche*, Paris: Seuil.

- Fiorini, A., e F. Venturino. 2012. "Le primarie comunali, 2004-2011: una descrizione basata su dati aggregati." In *Primarie per il Sindaco. Partiti, candidati, elettori*, edited by A. Seddone and M. Valbruzzi, 130. Milano, Egea.
- Franklin, M.N. (2004) *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Franklin, M.N., Mackie, T. and Valen, H. (eds) (1992) *Electoral Change. Responses to Evolving Social and Attitudinal Structure in Western Countries*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Gerber E., Morton R., (1998), *Primary Election Systems and Representation*, in «*Journal of Law, Economics, and Organization*», XIV, pp. 304-324.
- Grunberg G. and Haegel F. (2007), *La France vers le bipartitisme? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hazan, R.Y. and Rahat, G. (2010) *Democracy Within Parties. Candidate Selection Methods and their Political Consequences*. Oxford: Oxford U.P.
- Ichino, N. and Nathan, N. (2013) *Do Primaries Improve Electoral Performance? Clientelism and Intra-Party Conflict in Ghana*. *American Journal of Political Science* 57 (2): 428-441.
- Ivaldi G. (2007) *Presidential Strategies, Models of Leadership and the Development of Parties in a Candidate-Centred Polity: The 2007UMP and PS Presidential Nomination Campaigns*, in "French Politics", 5, 3, pp. 253-277.
- Ignazi, P. (2014). *Power and the (il) legitimacy of political parties An unavoidable paradox of contemporary democracy?*. *Party Politics*, 1354068813519970.
- Indriðason, I.H. and Kristinsson, G.H. (2015) *Primary Consequences: The Effects of Candidate Selection through Party Primaries in Iceland*. *Party Politics* 21 (4): 565-576.
- Katz, R.S. (2001) *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy*. *Party Politics* 7 (3): 277-296.
- Kenig, O. (2008) *Democratization of Party Leadership Selection: Do Wide Selectorates Produce More Competitive Contests?*. *Electoral Studies* 28 (2): 240-247.
- Kittilson M.C., Scarrow S. (2003), *Political parties and the rhetoric and realities of democratization*, in Cain B.E., Dalton R.J., Scarrow S.E. (a cura di), *Democracy Transformed*, Oxford: Oxford University Press, pp.59-80.
- Laakso, M. and Taagepera, R. (1979) "Effective" Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Lefebvre, R. (2011) *Les primaires socialistes. La fin du parti militant*. Paris: Raison d'Agir.
- Lefebvre, R. (2013). *Le militantisme socialiste n'est plus ce qu'il n'a jamais été*. *Politix*, (2), 7-33.
- Lefebvre, R. (2015). *La proximité en politique: usages, rhétoriques, pratiques*. Presses universitaires de Rennes.
- Lewis-Beck M.S. (2004), *The French Voter Before and After the 2002 Elections*, Basingtoke: Macmillan.
- Mair P. (2008), *The challenge to party government*, in «*West European Politics*», 31, 1, pp.211-234. Mair P. (1997), *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press.
- McAllister I. (2007), *The personalization of politics*, in Dalton R., Klingemann H. (a cura di), *Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Narita, Y., Nakai, R. and Kubo, K. (2015) *Democratising Party Leadership Selection in Japan and Taiwan*. In: G. Sandri, A. Seddone and F. Venturino (eds) *Party Primaries in Comparative Perspective*. Farnham: Ashgate, pp. 129-144.

- Norris, P. (2000) *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Pennings P., Hazan R.Y. (2001), Democratizing candidate selection. Causes and consequences, in «Party Politics», VII, 3, pp. 267-275.
- Pilet, J.B. and Cross, W.P. (eds) (2014) *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies*. London: Routledge.
- Pilet J.B., Renwick A. (2011), The personalization of electoral systems: Theory and European evidence, "ECPR General Conference", University of Reykjavik, 25-27/08/2010, Reykjavik.
- Pogunkte T., Webb P. (eds), (2005), *The presidentialization of politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Sandri, G., Seddone, A., & F. Venturino (eds). (2015). *Party Primaries in Comparative Perspective*. Ashgate Publishing, Ltd..
- Setälä M., Schiller T. (2009), *Referendums and Representative Democracy*, London: Routledge.
- Smith G. (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation - Theories of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker G. (2006), *Why Politics Matters*, Houndmills: Palgrave.
- Webb, P., Farrell, D.M. and Holiday, I. (eds) (2002) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford U.P.
- Whiteley P.F. (2011), Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world, in «Party Politics», 17, pp.21-44.

## **Primarie e partiti. Appunti di ricerca**

Il tema delle elezioni primarie merita grande attenzione. E non solo perché sono sempre più numerosi i partiti politici che fanno ricorso a queste procedure inclusive per selezionare i loro candidati e i loro leader politici. La diffusione di queste particolari elezioni infatti indica un mutamento in atto nella relazione fra i partiti, i loro iscritti e i simpatizzanti. Le primarie - ormai così comuni - hanno introdotto modalità partecipative inedite che hanno ridefinito la vita interna dei partiti, le loro organizzazioni e il loro stesso funzionamento. Le primarie, aperte o chiuse, offrono a simpatizzanti e/o iscritti la possibilità di esercitare un ruolo determinante in uno dei processi decisionali più cruciali della vita interna a un partito: la selezione dei candidati o addirittura del leader stesso del partito. Si tratta di occasioni di partecipazione attiva, in un momento in cui - in verità - i partiti sempre più de-strutturati e lontani dal territorio offrono ben poche opportunità di questo tipo. Si tratta di un mutamento che deve necessariamente essere inquadrato in un contesto sociopolitico in cui i partiti politici sono sfidati da crescenti sentimenti di antipolitica che ne minano la legittimità nei processi di rappresentanza politica, fuori e dentro i parlamenti.

Può essere più utile dunque considerare le primarie come strumenti di partecipazione che - al di là della mera selezione del personale politico - introducono nuove relazioni organizzative fra i partiti, i loro iscritti e i loro simpatizzanti. Questo non significa trascurare il fatto che i partiti quando promuovono le primarie - al di là delle narrazioni che evocano trasparenza e democrazia - in realtà abbiano ancora un controllo (diretto e indiretto) sul processo di selezione<sup>1</sup>. Guardare alle primarie dal punto di vista del risultato della selezione, o magari del loro potenziale effetto elettorale significherebbe

---

<sup>1</sup> Dominguez, C. B. (2011). Does the party matter? Endorsements in congressional primaries. *Political Research Quarterly*, 64(3), 534-544; Aldrich, J. (2009). The invisible primary and its effects on democratic choice. *PS: Political Science & Politics*, 42(1), 33-38; Cohen, M., Karol, D., Noel, H., & Zaller, J. (2009). *The party decides: Presidential nominations before and after reform*. Chicago: University of Chicago Press; Steger, W. P. (2007). Who wins nominations and why? An updated forecast of the presidential primary vote. *Political Research Quarterly*, 60(1), 91-99.

guardare (male) solo un lato della medaglia, e probabilmente il lato meno interessante. Le primarie sono prima di tutto un dispositivo partecipativo.

Prima di ragionare sugli effetti delle primarie è bene interrogarsi sul concetto stesso di primarie, scoprendo come lo stesso termine racchiuda significati piuttosto diversi. Le primarie sono certamente un prodotto tipico, addirittura caratterizzante, della politica US - per quanto giovi sempre ricordare che anche il panorama americano offre uno scenario di primarie piuttosto eterogeneo per quel che concerne regole, procedure e meccanismi di selezione delle candidature. Tuttavia, recentemente queste particolari elezioni sono diventate una routine democratica in molti paesi dell'America Latina<sup>2</sup>. E la casistica fra i partiti europei è in costante crescita, come già sottolineato<sup>3</sup>. Il mito americano è stato ridefinito e riadattato alle caratteristiche di sistemi politici e partitici differenti. Proviamo quindi a tracciare qualche distinzione minima che ci consenta di presentare i tratti peculiari di queste primarie.

In prima battuta, l'abbiamo sottolineato sopra, occorre considerare che con il termine primarie si identificano spesso procedure piuttosto diverse, finalizzate a selezionare incarichi del tutto differenti. Di primarie si parla infatti sia nel caso di selezione delle candidature<sup>4</sup> sia - in maniera forse troppo disinvolta - nel caso di selezione della leadership di partito<sup>5</sup>. Come sottolineano Kenig, Rahat e Hazan<sup>6</sup>, da un punto di vista teorico - prima ancora che analitico - è cruciale distinguere fra queste due differenti procedure di selezione: il leader di partito, infatti, non è sempre (e non è automaticamente) il candidato naturale di un partito in caso di elezioni politiche. Il caso francese, come pure quello italiano, lo confermano<sup>7</sup>. Da un

---

<sup>2</sup> Siavelis, P. M. (2012). *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*. Philadelphia: Penn State Press; Kemahlioglu, O., Weitz-Shapiro, R., & Hirano, S. (2009). Why primaries in Latin American presidential elections?. *The Journal of Politics*, 71(1), 339-352; Carey, J. M., & Polga-Hecimovich, J. (2006). Primary elections and candidate strength in Latin America. *The Journal of Politics*, 68(3), 530-543.

<sup>3</sup> Sandri, G., Seddone, A., & Venturino, F. (Eds.). (2015). *Party Primaries in Comparative Perspective*. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd; Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press; Serra, G. (2007). *Why and when do political parties adopt primary elections? A theoretical and comparative study*. Boston: Harvard University.

<sup>4</sup> Rahat, G. (2007). Candidate selection: The choice before the choice. *Journal of Democracy*, 18(1), 157-170; Pennings, P., & Hazan, R. Y. (2001). Democratizing candidate selection: causes and consequences. *Party Politics*, 7(3), 267-275; Gallagher, M., & Marsh, M. (1987). *Candidate selection in comparative perspective*. Newbury Park, CA: Sage.

<sup>5</sup> Cross, W. P., & Pilet, J. B. (Eds.). (2015). *The Politics of Party Leadership: A Cross-National Perspective*. Oxford: Oxford University Press; Pilet, J. B., & Cross, W. (Eds.). (2014). *The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies: a comparative study*. London: Routledge.

<sup>6</sup> Kenig, O., Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2015). Leadership Selection versus Candidate Selection: Similarities and Differences. In: G. Sandri, A. Seddone & F. Venturino (Eds) *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham: Ashgate Publishing, Ltd, 21-39.

<sup>7</sup> Nel 2008 il Partito Socialista francese ha organizzato delle primarie chiuse per selezionare il proprio leader. Tre anni più tardi, un'altra elezione primaria è stata organizzata per

punto di vista procedurale la distinzione fra selezione dei leader di partito e la selezione delle candidature aperte a iscritti e/o simpatizzanti non è invece così rilevante. Ciò che però è differente è l'impatto sistemico che ne deriva. Nel caso della selezione inclusiva dei candidati, sia per cariche monocratiche o assembleari, a livello locale come a livello nazionale, le primarie non sono che un primo step di un processo selettivo più lungo che si conclude con l'elezione. Ottenuta la nomination, in altre parole, si apre la partita elettorale vera e propria, dove la competizione intrapartitica, la sfida dei competitors esterni e non di meno le regole elettorali giocano un ruolo essenziale. Nel caso della selezione della leadership di partito parliamo invece di una vera e propria elezione che si gioca all'interno del partito, le conseguenze sul piano organizzativo sono immediate e rilevanti. Le dinamiche di personalizzazione messe in campo dalle primarie incidono infatti sulle relazioni organizzative interne al partito: la leadership ottiene una legittimazione ampia che determina una marginalizzazione delle strutture intermedie del partito. La relazione diretta fra leader e sostenitori (siano essi iscritti o simpatizzanti) viene sancita e celebrata con le primarie, a scapito delle tradizionali meccaniche organizzative interne ai partiti.

Un altro ordine di distinzione delle primarie riguarda invece la dimensione dell'inclusività. Le primarie si collocano all'estremo di una scala di inclusività del processo di selezione di candidati (e leader)<sup>8</sup> che vede i partiti politici cedere sempre maggiori poteri, diritti e facoltà decisionale a soggetti esterni e iscritti. Tralasciando in questa sede la discussione dell'inclusività relativa alla candidacy, ci riferiamo invece al elettorato, o più precisamente elettorato attivo: gli aventi diritto a partecipare. Le primarie sono una procedura di intra-party democracy che mira al coinvolgimento di iscritti e simpatizzanti nei processi decisionali interni a un partito. I partiti, in altre parole, cedono parte del loro potere di controllo sulle nomination o sulla selezione della leadership per incentivare maggiore partecipazione e inclusione dei propri sostenitori. Lo scopo è quello di riattivare canali partecipativi, offrendo nuove opportunità di mobilitazione e coinvolgimento politico. Nel caso di primarie chiuse la partecipazione è dunque consentita ai soli iscritti di partito, mentre nel caso delle primarie aperte il potere decisionale è esteso anche ai simpatizzanti. Tuttavia, come spesso accade, questa semplice distinzione dicotomica non è esaustiva e non coglie pienamente l'intera casistica. Il caso italiano, da solo, presenta alcune interessanti particolarità. Si pensi ad esempio al caso del MoVimento 5 Stelle. Dietro le curiose etichette coniate di volta in volta (parlamentarie, regionali, comunali...) si celano

---

scegliere il candidato della coalizione in vista delle Presidenziali del 2012. Un caso analogo è quello del Partito Democratico che, seppure nel proprio statuto riconosca il leader eletto tramite le primarie aperte come il candidato naturale in caso di elezioni politiche, nel 2012 ha organizzato delle primarie per scegliere il candidato alla guida della coalizione del centrosinistra.

<sup>8</sup> Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods: An analytical framework. *Party politics*, 7(3), 297-322.

delle primarie che si svolgono su piattaforme informatiche, sfruttando la tecnologia web per coinvolgere gli iscritti nei processi decisionali. La platea del elettorato è però limitata a una porzione degli iscritti registrati. Il partito infatti per evitare i fenomeni di instant membership<sup>9</sup> impedisce infatti la partecipazione a coloro che aderiscono al partito nei mesi immediatamente precedenti alle consultazioni primarie. Si tratta dunque di primarie hyper-closed<sup>10</sup>.

Un ulteriore tratto distintivo delle primarie in salsa Europea concerne la loro regolamentazione. Se nel caso delle primarie US e come pure in gran parte dei paesi del Sud America le elezioni primarie sono una questione regolata formalmente sulla base di norme di legge statali, il caso europeo da questo punto di vista è decisamente più eterogeneo. Sono ben più frequenti infatti i casi di *primarie private*, dove cioè le regole, le procedure e i meccanismi selettivi sono definiti autonomamente dai partiti politici che adottano questi strumenti di selezione. Non vi è pertanto un vincolo normativo, ne consegue - nella pratica - un costante e sistematico riadattamento delle regole e delle procedure, lasciando ampia discrezionalità ai partiti politici. In altre parole, la devoluzione di potere decisionale si articola all'interno di un insieme di regole definito dai partiti stessi, che dunque mantengono un controllo effettivo sulle norme che disciplinano le candidature, la necessità di endorsements, la timeline delle primarie stesse, le regole elettorali etc.. La questione non è di poco conto perché è qui che si gioca la capacità dei partiti di controllare questi processi di intra-party democracy.

Come si è già sottolineato, le primarie implicano la cessione di un potere (anche se - l'abbiamo ricordato sopra - spesso le regole sono ancora saldamente controllate dai partiti) a soggetti esterni alla stretta cerchia delle direzioni di partito. Occorre quindi comprendere quali siano gli incentivi che inducono i partiti a scegliere procedure inclusive per selezionare i loro candidati o leader.

In prima battuta, ragionando sulle motivazioni che spingono i partiti a promuovere meccanismi di intra-party democracy come le primarie, occorre considerare la necessità dei partiti politici di migliorare la loro immagine pubblica<sup>11</sup>. Non è un caso che le primarie conoscano una così rapida e costante crescita in un momento di grande crisi di legittimità per i partiti politici. Antipolitica, sentimenti di antipartitismo, populismo sono fenomeni intrecciati che vedono nella critica della politica e dei partiti politici in particolare un

---

<sup>9</sup> Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2007). Participation in party primaries: increase in quantity, decrease in quality. In: T. Zittel & D. Fuchs (Eds) *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?*, pp. 57-72; Carty, R. K., & Blake, D. E. (1999). The adoption of membership votes for choosing party leaders: The experience of Canadian parties. *Party Politics*, 5(2), 211-224.

<sup>10</sup> Rombi, S., & Seddone, A. (2017). Rebel Rebel. Do Primary Elections Affect Legislators' Behaviour? Insights from Italy. *Parliamentary Affairs*, 70 (3), pp. 569-588.

<sup>11</sup> Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press.

tratto comune. I partiti tradizionali sono individuati come élite, distanti dalla società, chiusi e incapaci di farsi interpreti delle domande sociali e dunque del tutto inutili nei processi di rappresentanza. Le primarie evocano ideali di trasparenza, democrazia, partecipazione e, per l'appunto, inclusione. Un'operazione di re-branding, insomma. Le primarie aiuterebbero i partiti politici a costruire una nuova immagine pubblica, nel tentativo di re-intercettare il sostegno di iscritti e simpatizzanti. Resta da valutare – magari empiricamente e con adeguati indicatori – se effettivamente le primarie contribuiscano a migliorare realmente l'immagine pubblica dei partiti che le promuovono. Alcuni studi comparati sul caso Italiano e Francese suggeriscono l'idea che almeno nel dibattito pubblico l'immagine pubblica dei partiti non tragga diretto giovamento dall'adozione di primarie. Le analisi sul coverage delle campagne elettorali primarie infatti mostrano come a una copertura mediatica favorevole sul tema delle primarie non corrisponda una analoga copertura positiva sui partiti che le promuovono<sup>12</sup>.

Altri autori suggeriscono che le elezioni primarie siano utilizzate strategicamente dai partiti politici per reagire a sconfitte elettorali e introdurre percorsi di rinnovamento nella classe politica<sup>13</sup>. Ma anche in questo caso, le ricerche presentano risultati spesso non univoci. E gli effetti sui processi di renewal della classe politica paiono ancora piuttosto limitati, come mostrano alcuni lavori sulle selezioni dei leader di partito<sup>14</sup>.

Barnea e Rahat<sup>15</sup>, invece, sottolineano come vi sia un nesso molto stretto fra primarie e personalizzazione della politica. Le primarie sarebbero dunque un canale di legittimazione diretta per leader e candidati. Un tratto evidenziato anche da Katz e Mair<sup>16</sup> che individuavano nelle primarie un rischio di destabilizzazione organizzativa. Le primarie contribuirebbero infatti a rafforzare la leadership (o i candidati) a scapito delle strutture organizzative intermedie del tutto marginali nei processi di selezione di natura inclusiva. Alcune ricerche mostrano come gli effetti di questa dinamica di legittimazione diretta siano particolarmente evidenti se si prende in considerazione il comportamento parlamentare dei candidati selezionati mediante primarie<sup>17</sup>. Si

---

<sup>12</sup> Bobba, G. (2016). Le elezioni primarie come strumento di comunicazione. L'immagine pubblica di candidati e partiti in Italia e Francia. *Comunicazione politica*, 17(1), 23-44.

<sup>13</sup> Cross, W., & Blais, A. (2012). Who selects the party leader?. *Party Politics*, 18(2), 127-150.

<sup>14</sup> Sandri, G., Seddone, A., & Venturino, F. (Eds.). (2015). *Party Primaries in Comparative Perspective*. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.

<sup>15</sup> Barnea, S., & Rahat, G. (2007). Reforming candidate selection methods: A three-level approach. *Party Politics*, 13(3), 375-394.

<sup>16</sup> Katz, R. S., & Mair, P. (Eds.). (1994). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London: Sage.

<sup>17</sup> Shomer, Y. (2009). Candidate selection procedures, seniority, and vote-seeking behavior. *Comparative Political Studies*, 42(7), 945-970; Rahat, G. (2007). Determinants of Party Cohesion: Evidence from the Case of the Israeli Parliament. *Parliamentary Affairs*, 60(2), 279-296; Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2006). The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators: Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence. *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 366-385.

è osservato infatti che fra quei candidati scelti da selectorate inclusivi siano maggiori gli incentivi ad adottare strategie di voto parlamentare orientate a massimizzare la visibilità personale. In altre parole, dal momento che la loro nomination non è controllata in maniera diretta dal partito, i parlamentari hanno minore interesse a conformarsi alla disciplina di partito. Se lo scopo è quello di ottenere una nuova nomination che consenta di competere alle successive elezioni, le primarie offrono maggiori incentivi ad adottare un comportamento di voto parlamentare ribelle, magari finalizzato a consolidare agli occhi del elettorato (non solo dell'elettorato) la figura del rappresentante. Tuttavia, altre ricerche sembrano mitigare questi risultati, suggerendo che gli effetti di personalizzazione indotti dalle primarie vadano inquadrati in una prospettiva più ampia dove intervengono variabili contingenti e dinamiche sistemiche molto articolate ed eterogenee<sup>18</sup>. Occorre poi sottolineare che secondo alcune ricerche l'adozione di meccanismi inclusivi per la selezione di candidati o leader da parte di un partito innescherebbe una sorta di mimesi all'interno del sistema partitico, inducendo anche altri partiti a utilizzare procedure simili.

Le opportunità offerte dalle primarie sono molteplici, ma altrettanti sono i rischi che accompagnano la loro introduzione all'interno di un sistema politico. E si tratta di rischi sistemici ed organizzativi. I rischi legati alla personalizzazione della politica sono stati menzionati sopra. Occorre ancora ricordare altri elementi che la letteratura americana individua come rilevanti. Molti studi mostrano che le primarie contribuiscono ad attivare conflittualità interna ai partiti, soprattutto quando le campagne elettorali assumono toni e connotazioni negativi<sup>19</sup>. La letteratura americana ha posto inoltre particolare attenzione sulle conseguenze della divisiveness delle primarie. Molte ricerche sottolineano come primarie particolarmente competitive possano rivelarsi un elemento di debolezza in sede elettorale, spingendo i sostenitori dei candidati perdenti a defezionare e non sostenere il candidato vincente<sup>20</sup>. Altri lavori si sono invece focalizzati sulla dimensione della rappresentanza, vale a dire sulle caratteristiche dei candidati e dei selettori che partecipano alle primarie<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Rombi, S., & Seddone, A. (2017). Rebel Rebel. Do Primary Elections Affect Legislators' Behaviour? Insights from Italy. *Parliamentary Affairs*, 70 (3), pp. 569-588.

<sup>19</sup> Peterson, D. A., & Djupe, P. A. (2005). When primary campaigns go negative: The determinants of campaign negativity. *Political Research Quarterly*, 58(1), 45-54; Djupe, P. A., & Peterson, D. A. (2002). The impact of negative campaigning: Evidence from the 1998 senatorial primaries. *Political Research Quarterly*, 55(4), 845-860.

<sup>20</sup> Wichowsky, A., & Niebler, S. E. (2010). Narrow victories and hard games: Revisiting the primary divisiveness hypothesis. *American Politics Research*, 38(6), 1052-1071; Lazarus, J. (2005). Unintended consequences: Anticipation of general election outcomes and primary election divisiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 30(3), 435-461; Kenney, P. J., & Rice, T. W. (1987). The relationship between divisive primaries and general election outcomes. *American Journal of Political Science*, 31(1), 31-44; Hacker, A. (1965). Does a "Divisive" Primary Harm a Candidate's Election Chances?. *American Political Science Review*, 59(1), 105-110.

<sup>21</sup> Norrander, B., & Wendland, J. (2016). Open versus closed primaries and the ideological composition of presidential primary electorates. *Electoral Studies*, 42, 229-236; Norrander, B.

mettendo in luce controversa relazione fra viability e electability<sup>22</sup>. Anche in questo caso le ricerche non restituiscono risultati univoci, se da un lato resta forte l'argomentazione secondo cui le elezioni primarie produrrebbero candidati ideologicamente estremi e dunque poco appealing in sede elettorale<sup>23</sup> altri lavori rilevano che proprio l'estensione del selettorato (soprattutto nel caso di primarie aperte) possa indurre alla selezione di candidati più moderati<sup>24</sup>.

Sul tema della rappresentanza, molti studiosi osservano come gli effetti di rinnovamento delle élites politiche indotti dall'apertura dei processi di selezione siano in verità piuttosto limitati<sup>25</sup>. Mentre il dibattito è ancora aperto per quel che concerne la capacità delle primarie di facilitare la presenza femminile nelle assemblee elettive. Tuttavia, anche da questo punto di vista i risultati sono controversi. Il caso israeliano sembra infatti smentire l'idea che le primarie influiscano positivamente sull'equilibrio di genere nelle assemblee elettive<sup>26</sup>, e i lavori di Gauja e Cross<sup>27</sup> sul caso australiano confermano questi risultati suggerendo però l'idea che in questa dinamica di rappresentanza molto dipenda in realtà dalle culture politiche ed organizzative dei partiti.

L'agenda di ricerca sulle primarie è insomma ricca di stimoli e promette di offrire opportunità di approfondimento teorico ed empirico di sicuro interesse.

Chiaramente i percorsi che conducono i partiti politici alla decisione di avvalersi di meccanismi inclusivi per la gestione di processi decisionali interni sono diversi. Non è mai un incentivo solo a guidare queste scelte, ma più verosimilmente a facilitare l'adozione delle primarie contribuisce una combinazione di fattori contestuali e valutazioni strategiche. Detto questo, per completare il quadro delle opportunità offerte dalle primarie vale la pena focalizzarsi sulla dimensione partecipativa. Le primarie sono infatti prima di

(1989). Ideological Representativeness of Presidential Primary Voters. *American Journal of Political Science*, 33(3), 570-87.

<sup>22</sup> Simas, E. N. (2016). The effects of electability on US primary voters. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27(3), 1-17; Dowdle, A. J., Adkins, R. E., & Steger, W. P. (2009). The viability primary: Modeling candidate support before the primaries. *Political Research Quarterly*, 62(1), 77-91; Abramowitz, A. I. (1989). Viability, electability, and candidate choice in a presidential primary election: A test of competing models. *The Journal of Politics*, 51(4), 977-992.

<sup>23</sup> Brady, D. W., Han, H., & Pope, J. C. (2007). Primary elections and candidate ideology: Out of step with the primary electorate?. *Legislative Studies Quarterly*, 32(1), 79-105.

<sup>24</sup> Gerber, E. R., & Morton, R. B. (1998). Primary election systems and representation. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 14(2), 304-324.

<sup>25</sup> Sandri, G., Seddone, A. & Venturino, F. (2015) Understanding Leadership Profile Renewal. In: W.P. Cross & J. B. Pilet, (Eds.). *The Politics of Party Leadership: A Cross-National Perspective*. Oxford: Oxford University Press, pp. 90-106.

<sup>26</sup> Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>27</sup> Cross, W., & Gauja, A. (2014). Evolving membership strategies in Australian political parties. *Australian Journal of Political Science*, 49(4), 611-625; Cross, W., & Gauja, A. (2014). Designing candidate selection methods: Exploring diversity in Australian political parties. *Australian Journal of Political Science*, 49(1), 22-39.

tutto eventi di partecipazione. Al di là della mera selezione del personale politico, con le primarie si innescano nuove relazioni organizzative fra i partiti, i loro iscritti e i loro simpatizzanti. I partiti politici, che come si è detto mirano a riaccreditare la loro immagine pubblica agli occhi di un elettorato piuttosto critico, con le primarie offrono una occasione di mobilitazione inedita. Ed è qui che si rintracciano le maggiori potenzialità di queste procedure di intra-party democracy.

Le primarie infatti si inseriscono perfettamente in quei percorsi di mutamento organizzativo recentemente intrapresi da numerosi partiti politici. Le organizzazioni di partito non sono più quelle strutture burocratiche che avevano organizzato la vita politica dei loro affiliati e simpatizzanti<sup>28</sup>. Si tratta sempre più di strutture organizzative leggere, in cui la burocrazia interna ricopre ruoli sempre meno rilevanti – d'altra parte sono venuti meno molti meccanismi di finanziamento pubblico che ne garantivano la sussistenza<sup>29</sup>. La personalizzazione della politica, la figura del leader è un palliativo della tradizionale identificazione ideologica, che diviene oggi fiducia personale – al leader, soprattutto e prima di tutto<sup>30</sup>.

Gli iscritti di partito in questo frangente giocano un ruolo particolare. I partiti conoscono oggi un costante assottigliamento delle cifre dei loro affiliati e in linea generale i tassi di membership misurati sull'elettorato hanno subito un tracollo<sup>31</sup>. Eppure, gli iscritti servono ai partiti. Ne sono parte essenziale. Rappresentano la base più fedele e più facilmente mobilitabile. Susan Scarrow<sup>32</sup> ha osservato come allo scopo di frenare l'emorragia di iscrizioni, come pure al fine di fornire nuove e innovative modalità di partecipazione attiva nelle fila di un'organizzazione politica, i partiti politici ricorrano sempre più frequentemente a forme di multi-speed membership. Offrendo cioè la possibilità di affiliarsi al partito seguendo percorsi differenti e soprattutto godendo di ruoli e poteri decisionali interni diversi, riconosciuti ed accreditati proprio in funzione del tipo di membership e del livello di attivismo.

Le primarie intervengono in questa nuova dinamica di partecipazione fra partiti ed iscritti offrendo un'opportunità di partecipazione del tutto nuova. Per gli iscritti si tratta di sperimentare un potere inedito e a maggior ragione lo stesso vale per i simpatizzanti nel caso di primarie aperte. Ed è proprio qui che

---

<sup>28</sup> Dalton, R. J., & Wattenberg, M. P. (Eds.). (2002). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>29</sup> Van Biezen, I., & Kopeck, P. (2007). The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party politics*, 13(2), 235-254.

<sup>30</sup> Karvonen, L. (2010). *The personalisation of politics: a study of parliamentary democracies*. Colchester: ECPR Press.

<sup>31</sup> Van Biezen, I., Mair, P., & Poguntke, T. (2012). Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European journal of political research*, 51(1), 24-56; Scarrow, S. E., & Gezgor, B. (2010). Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. *Party Politics*, 16(6), 823-843.

<sup>32</sup> Scarrow, S. (2014). *Beyond party members: changing approaches to partisan mobilization*. Oxford: Oxford University Press.

la faccenda delle primarie diventa interessante. Perché se le primarie chiuse semplicemente riconoscono un diritto di parola, scelta e un potere a soggetti regolarmente affiliati al partito, le primarie aperte ammettono invece la partecipazione di chiunque. Certo al simpatizzante può essere richiesta una dichiarazione di intenzione di voto, supporto al partito. Ma di fatto, le primarie aperte vedono iscritti e simpatizzanti accomunati dal medesimo potere. Il punto è che questo nuovo potere si applica a due categorie estremamente diverse: se gli iscritti hanno un coinvolgimento attivo (e magari di lunga durata) con il partito, lo stesso non è necessariamente vero per un simpatizzante. In altre parole, a fronte di un coinvolgimento attivo nella vita di partito del tutto diseguale, le primarie aperte riconoscono a iscritti e simpatizzanti la stessa opportunità di incidere sulle scelte del partito in tema di candidature (o anche leadership del partito). Un potere non marginale in tempi di personalizzazione della politica. La questione non è banale, tutt'altro. Le primarie rischierebbero insomma di alienare ulteriormente gli iscritti in favore di una platea esterna che come suggerito da Katz e Mair<sup>33</sup> appare certamente più manipolabile dalla leadership del partito stesso.

Ragionare sulle primarie in termini di partecipazione mette efficacemente in luce il paradosso che queste particolari elezioni portano con loro. L'ampliamento del elettorato insomma per quanto finalizzato a riattivare una relazione partecipativa con le frange di sostenitori più fedeli introduce il rischio di indebolire il ruolo degli iscritti. Gli incentivi che sostengono la partecipazione attiva di iscritti e simpatizzanti possono essere molto differenti nel caso delle primarie aperte. Se per gli iscritti l'incentivo collettivo, di partecipazione, identificazione ed appartenenza è più forte, nel caso del simpatizzante può prevalere un incentivo selettivo che traduce la partecipazione alle primarie in un evento spot. Una tantum. Senza reali esiti in termini di affiliazione o eventuali coinvolgimenti attivi.

Si tratta di un tema di non facile indagine empirica. I dati aggregati non consentono di comprendere in maniera efficace le dinamiche partecipative che si celano dietro le primarie. Testare - ad esempio - l'impatto della partecipazione alle primarie sui tassi di membership può rivelare più frequentemente dinamiche di instant membership che poco hanno a che fare con un attivismo politico interessato e partecipato nelle fila di un partito. Per di più i dati aggregati riflettono spesso effetti di natura sistemica non direttamente legati al meccanismo delle primarie. La strategia empirica più efficace è certamente quella della raccolta di dati d'opinione sugli iscritti di partito o sui elettori partecipanti alle primarie (nel caso di primarie aperte). Il caso italiano da questo punto di vista è particolarmente stimolante perché offre una pluralità di esperienze di elezioni primarie, diversificate in termini di inclusività, consentendo quindi di comprendere il diverso effetto di primarie aperte e chiuse sulle percezioni degli iscritti di partito.

---

<sup>33</sup> Katz, R. S., & Mair, P. (Eds.). (1994). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London: Sage.

I dati raccolti da Candidate and Leader Selection<sup>34</sup> su quattro partiti italiani<sup>35</sup> che avevano in quella fase fatto ricorso ad elezioni primarie per selezionare i loro candidati (i candidati parlamentari e il leader della coalizione nel caso del Partito Democratico e Sinistra Ecologia e Libertà, i candidati al parlamento per quel che riguarda il Movimento 5 Stelle) o il leader di partito (la Lega Nord). Anche dal punto di vista dell'inclusività i quattro partiti hanno adottato soluzioni diverse: se PD e SEL hanno selezionato le loro nomination attraverso un sistema di primarie aperte, nel caso della LN e M5S si è trattato di primarie chiuse.

Lo scopo della ricerca era esattamente quello di indagare sulle opinioni degli iscritti di partito sulle elezioni primarie. L'ipotesi era che gli iscritti di quei partiti che promuovono primarie aperte avessero opinioni più negative sulle primarie. In sostanza, come chiarito sopra, nel caso di primarie aperte il ruolo dell'iscritto è sfidato da una nuova categoria di partecipanti alla vita interna di partito: il simpatizzante delle primarie. Un soggetto, magari elettore fedele del partito, che però non è militante né formalmente registrato all'interno del partito. L'iscritto condivide con lui i poteri riconosciuti dalle primarie anche se l'impegno organizzativo profuso è del tutto differente. L'attenzione era dunque focalizzata sugli iscritti di PD e SEL, le cui risposte erano comparate con quelle degli iscritti LN e M5S, i cui partiti promuovono invece primarie chiuse. I risultati smentiscono le nostre ipotesi e anzi mostrano come proprio fra gli iscritti dei partiti più inclusivi abbiano opinioni più positive sulle primarie. Di cui riconoscono la capacità di migliorare l'immagine pubblica del partito, come pure la capacità di rinnovare le élites politiche e certamente non mostrano alcun desiderio di chiusura del selectorate. Paradossalmente, in altre parole, sono gli iscritti dei partiti che promuovono primarie chiuse a manifestare maggiori perplessità sullo strumento.

Si tratta di dati interessanti che fanno emergere con grande chiarezza il reale significato attribuito alle primarie: quello di evento di partecipazione. Nell'indebolimento delle organizzazioni di partito, le primarie offrono oggi una ricetta partecipativa buona per gli iscritti che ritrovano un rito e un'occasione partecipativa collettiva e ottima anche per i sostenitori meno

---

<sup>34</sup> Candidate & Leader Selection è uno Standing Group operante all'interno della Società Italiana di Scienza Politica. CLS si interessa allo studio dei processi di selezione dei candidati e dei leader di partito. Per maggiori info: [www.cals.it](http://www.cals.it).

<sup>35</sup> Per tutti e quattro i partiti indagati si è proceduto mediante un metodo di somministrazione CAWI che ha previsto l'invio di una mail con la richiesta di compilazione del questionario a tutti gli iscritti che avessero reso disponibili i loro indirizzi mail al momento dell'iscrizione al partito. Nel caso della Lega Nord sono stati raccolti 5147 questionari (periodo di somministrazione: 10/2/2014-10/3/2014), per quel che riguarda il Movimento 5 Stelle il totale dei questionari ammonta a 628 unità (periodo di somministrazione: 27/2/2013-31/3/2013), per il Partito Democratico i questionari sono invece 13733 (periodo di somministrazione: 25/3/2013-21/4/2013) e infine 5256 sono i questionari raccolti fra gli iscritti di Sinistra Ecologia e Libertà (periodo di somministrazione: 4/2/2013-13/3/2013).

coinvolti, che trovano invece nelle primarie l'opportunità di una partecipazione estemporanea ma di grande impatto.



## GLI AUTORI

Paolo Bonini, Dottore di Ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, Sapienza - Università di Roma.

Giulia Caravale, Professore di Diritto costituzionale italiano e comparato, Sapienza - Università di Roma.

Stefano Ceccanti, Professore di Diritto pubblico comparato, Sapienza - Università di Roma.

Salvatore Curreri, Professore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Kore - Enna.

Marino De Luca, Dottore di ricerca in Sociologia dei Fenomeni Politici all'Università della Calabria, insegna Analisi delle Politiche Pubbliche presso l'Università degli Studi di Cagliari.

Jean-Philippe Derosier, Professore di Diritto pubblico presso l'Université de Lille.

Paola Piciacchia, Professore di Diritto pubblico comparato, Sapienza - Università di Roma.

Antonella Seddone, Post-Doc, Dipartimento di Culture Politica e Società, Università di Torino

Giuliaserena Stegher, dottorando di Ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, Sapienza - Università di Roma.



