

Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*

di Paola Piciacchia**
(18 marzo 2017)

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il problema dello “Statuto giuridico” dell’opposizione parlamentare in Francia: la logica maggioritaria, la riforma costituzionale del 1974 e l’introduzione della *saisine parlementaire* – 3. La revisione costituzionale del 2008 e i nuovi diritti delle opposizioni e dei gruppi minoritari: l’art. 51-1 Cost. e l’art. 48, 5°c. Cost. – 4. L’attuazione attraverso le modifiche regolamentari: i regolamenti parlamentari come strumento incrementale dei diritti dell’opposizione parlamentare.- 5. I contenuti specifici dello Statuto dell’opposizione francese e la prassi applicativa - 6. Conclusioni

1. *Introduzione*

Salutato con entusiasmo come uno dei contenuti “potenzialmente più innovativi” della riforma costituzionale francese del 2008¹, lo Statuto dell’opposizione introdotto nella Costituzione del 1958,² è rimasto negli ultimi anni sullo sfondo nel dibattito dottrinale, soprattutto italiano.

Il tema dell’opposizione parlamentare, com’è stato recentemente messo in luce, “dopo un iniziale interesse maturato a cavallo del secolo scorso in scia alla trasformazione della nostra forma di governo” sembra “essersi eclissato dall’orizzonte politico e dottrinale”³. Tale interesse è stato solo parzialmente riacceso⁴ dal dibattito sul disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, ormai bocciato dal referendum dello scorso 4 dicembre, il quale all’art. 6 adottava una soluzione simile a quella francese per il riconoscimento dello Statuto dell’opposizione⁵.

A distanza di quasi dieci anni dalla riforma con la quale la Francia ha cercato di allinearsi agli standard democratici di altri Paesi, una riflessione sui contenuti, sulle sue implicazioni e soprattutto sulla prassi applicativa appare, invece, oggi utile per valutare virtuosità e limiti della soluzione francese.

Non è scopo di questo scritto soffermarsi specificatamente sulla definizione dei modelli di opposizione parlamentare sui quali, negli anni, si è espressa la dottrina italiana con ampiezza di studi e di prospettive⁶, tuttavia merita ricordare come sia difficile individuare un modello unico di Statuto dell’opposizione parlamentare e soprattutto individuare un modello che meglio possa esprimere le garanzie per la funzione oppositoria. Sebbene l’esigenza democratica di tutela delle opposizioni e delle minoranze⁷ sia presente in ogni ordinamento, i diritti riconosciuti alle opposizioni sono condizionati da una pluralità di fattori di natura storica, politica, sociale e culturale cosicché il grado di garanzia e protezione dell’opposizione è da sempre

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Cfr. S. CECCANTI, *Lo Statuto dell’opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in F. LANCHESTER-V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene editore, 2009, 263-272; S. CECCANTI-M. RUBECHI, *Un assestamento (ancor più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo statuto dell’opposizione*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese / La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato - Bari 22-23 maggio 2008, Comunicazioni, Torino, Giappichelli, 2009, 127-145.

rinvenibile a livelli variabili. Se si esclude il modello inglese⁸ che costituisce sin dalle origini un “idolo costituzionale” per il ruolo effettivo riconosciuto all’opposizione parlamentare nell’ambito di un ordinamento con caratteristiche uniche⁹, le esperienze straniere ci confermano la pluralità di soluzioni adottate per la definizione di uno Statuto giuridico dell’opposizione parlamentare, soluzioni che vanno, appunto, dal riconoscimento convenzionale e tacito ad una regolamentazione formale consacrata dalla Costituzione o direttamente dai regolamenti parlamentari¹⁰. Allo stesso modo il grado di attenzione del dibattito politico e dottrinario al tema dell’opposizione varia da paese a paese anche a seconda del particolare momento storico.

La Francia rispetto alle dinamiche maggioritarie è arrivata in ritardo a concepire la regolamentazione di un compiuto Statuto dell’opposizione, la cui definizione è stata a

2 Per gli studi generali della dottrina italiana in tema di opposizione v. G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano 1980; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984; O. MASSARI-A. MISSIROLI-G. PASQUINO, *Opposizione, governo ombra alternativa*, Roma-Bari, Laterza, 1990; 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; A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su “Lo Statuto costituzionale” dell’opposizione parlamentare*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 1999; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell’opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell’opposizione parlamentare nell’ordinamento italiano*, Firenze, Nocchioli, 2001; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell’età repubblicana*, in *Storia d’Italia. Annali*, 17. Il Parlamento (a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza), Torino, Einaudi, 2001, 613-658; C. CHIMENTI, *L’opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2002, 743 ss.; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, Cedam, 2004; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004; A. SAITTA, *L’oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell’opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Vol. 3, *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 221-270; V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura Editrice, 2006; V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007; E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007; G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell’opposizione*, in *Associazione dei costituzionalisti*, 2008; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012; V. CASAMASSIMA, *L’opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013; S. CECCANTI-S. CURRERI, *L’opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2015; S. CURRERI, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista Aic*, 3/2016, 1-70.

3 S. CURRERI, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., 2.

4 V. S. CURRERI, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, cit.; A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in *Amministrazione in cammino*, 26 giugno, 2016, 1-56; V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2016, 21-25.

5 G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, *Testo di legge costituzionale* «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»: Art. 6: « 1. All’articolo 64 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il primo comma è inserito il seguente: *I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni*».

lungo trascurata¹¹. Nonostante, infatti, sin dalle origini dell'esperienza costituzionale della V Repubblica, la vita politica e istituzionale francese sia stata strutturata intorno alla dinamica maggioranza/opposizione¹², per quasi cinquant'anni il riconoscimento formale esplicito in Costituzione è stato ignorato. È vero che in termini impliciti, come si dirà tra breve, 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 opposizione¹³. Tale riconoscimento è arrivato solo dopo mezzo secolo con la riforma costituzionale del luglio 2008 e l'introduzione dell'art. 51-1 Cost. e del 5°c dell'art. 48 Cost., entrambi specificatamente consacrati ai gruppi di opposizione e minoritari con i quali si è dotato lo Statuto dell'opposizione di "un véritable ancrage constitutionnel"¹⁴. Ritornare a riflettere sullo Statuto dell'opposizione in Francia, ma soprattutto farlo alla luce di quella che è stata in quasi dieci anni l'effettiva ricaduta ordinamentale, sia in termini di dinamica parlamentare, sia in termini di efficacia del modello di tutela dell'opposizione parlamentare, si rivela significativo in un momento in cui in Italia, abbandonata, dopo l'esito referendario del 4 dicembre scorso, l'idea di un'imminente costituzionalizzazione dello Statuto dell'opposizione, ci si interrogherà ancora a lungo sulle future possibili soluzioni.

6 V. in particolare G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, cit.; S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit.; O. MASSARI-A. MISSIROLI-G. PASQUINO, *Opposizione, governo ombra alternativa*, cit.; L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare: modelli europei a confronto*, cit.; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi: prolegomeni ad una soluzione italiana*, cit.; A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su "Lo Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, cit.; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit.

7 Merita naturalmente sottolineare che occorre tenere distinte le due nozioni di opposizione e minoranza. Se è vero, infatti, che ogni gruppo di opposizione, ipoteticamente, è aritmeticamente minoritario, non è vero il contrario, ovvero, che ogni gruppo minoritario possa essere considerato opposizione: esso può essere minoritario sul piano aritmetico ma maggioritario sul piano politico, cioè sostenere la maggioranza.

8 G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel sistema parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973; più di recente cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013.

9 Nel modello britannico l'istituzionalizzazione dell'*Her Majesty's Most Loyal Opposition*, in assenza di una costituzione scritta, è riconosciuta da poche disposizioni legislative *Ministers of the Crown Act* de 1937, *Ministerial and Other Salaries Act* 1975, da disposizioni regolamentari e prevalentemente da convenzioni costituzionali e prassi che per il carattere convenzionale della costituzione britannica non sminuiscono il valore giuridico e costituzionale della protezione che ad essa viene accordata. B. RIDARD, *La définition juridique de l'opposition parlementaire en France et au Royaume-Uni*, Relazione presentata all' VIII^e congrès français de droit constitutionnel – nancy, 16-18 juin 2011 Atelier « Aspects Institutionnels Nationaux ».

10 Per la prospettiva comparata si veda per la dottrina straniera J.P. DEROSIER (a cura di), *L'opposition parlementaire*, Paris, Lexis-Nexis, 2016. O. ROZENBERG-E. THIERS, *L'opposition parlementaire*, Les Etudes de La Documentation française, n.5378-79, Paris, La Documentation française, 2013 e il meno recente L. HELMS, *Parliamentary opposition in old and new democracies*, Londra-New York, Routledge, 2009; per la dottrina italiana G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, cit.; S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit..

2. *Il problema dello “Statuto giuridico” dell’opposizione parlamentare in Francia: la logica maggioritaria, la riforma costituzionale del 1974 e l’introduzione della saisine parlementaire*

L’ordinamento francese della Quinta ha sempre largamente ignorato l’opposizione parlamentare. Il suo riconoscimento e la sua regolamentazione non costituirono 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. Dopo l’esperienza della IV Repubblica, come è noto, 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 Stato¹⁵ 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 ridimensionato il suo ruolo.

Il problema del riconoscimento dell’opposizione parlamentare e delle garanzie ad essa connesse non fu una questione all’ordine del giorno poiché rifuggiva dalla stessa logica costituente. Quest’ultima si muoveva animata, in assenza (ancora) di una dinamica maggioritaria, prevalentemente dall’intento di garantire con la nuova Costituzione i mezzi e i meccanismi necessari ai Governi 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 massicce dosi di parlamentarismo

11 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.

12 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.

13 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*, 6° ed., Torino, Giappichelli, 2016; *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI ET. AL., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, 405-464.

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

15 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.

razionalizzato, frutto delle idee di ingegneria costituzionale di Michel Debré, vanno dunque lette in quest'ottica.

Come sappiamo, la logica maggioritaria e il *fait majoritaire* si imposero 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'opposizione¹⁶ 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 Governo¹⁷ - la prima importante riforma per i diritti delle minoranze e dell'opposizione. La riforma del 1974¹⁸, 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.

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 sarà successivamente assunto dal *Conseil Constitutionnel* 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 costituzionale¹⁹ 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 vedevano nel Consiglio

16 Sull'opposizione e il ricorso alle corti v. per la dottrina italiana L. Mezzetti, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare: modelli europei a confronto*, cit.; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi: prolegomeni ad una soluzione italiana*, cit.

17 V. M. BERNARD, *Histoire politique de la Ve 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.

18 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.

costituzionale prevalentemente un'istituzione volta al controllo delle rispettive sfere di competenza tra Parlamento e Governo, a tutela e protezione, in ultima istanza, del potere Esecutivo, contro la possibile ingerenza dell'istituzione parlamentare. È in quest'ottica, infatti, che vanno anche lette le competenze relative al controllo della ripartizione tra legge e regolamento (artt. 34 e 37 Cost.) e anche al controllo in materia di regolamenti parlamentari e di contenzioso elettorale.

La dottrina francese²⁰ è concorde nel ritenere che la riforma del 1974 abbia rappresentato un passaggio fondamentale per il ruolo assunto dal Consiglio costituzionale nell'ordinamento²¹. Il *Conseil constitutionnel* ha infatti progressivamente mutato e incrementato il suo ruolo²², trasformando progressivamente la sua funzione da quella di guardiano dei principi fondamentali della Costituzione²³ contro i possibili abusi della maggioranza e di "arma contro la deviazione del sistema parlamentare"²⁴ 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"²⁵. Dopo la riforma del 1974, l'"alliance objective"²⁶ tra opposizione parlamentare e Consiglio costituzionale ha potuto giocare un doppio ruolo. Da un lato ha costituito una leva nella dinamica

19 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.

20 Si veda in particolare il n.13 del 1980 della rivista *Pouvoirs* dedicata al Consiglio costituzionale.

21 L'impatto di tale riforma è valutabile viepiù 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.

22 Tale trasformazione inizia 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*.

23 D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, Dalloz, 1999.

24 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 (...).

25 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.

26 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.

dei rapporti tra maggioranza e opposizione, dall'altro, ha progressivamente contribuito all'ampliamento della giurisprudenza costituzionale e alla costruzione di un vero e proprio diritto costituzionale giurisprudenziale²⁷.

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 gruppi²⁸.

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"²⁹.

3. La revisione costituzionale del 2008 e i nuovi diritti delle opposizioni e dei gruppi minoritari: l'art. 51-1 Cost. e l'art. 48, 5°c. Cost.

Prima della riforma costituzionale del 2008 un tentativo di introdurre un più compiuto Statuto dell'opposizione in Francia era stato 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 decidere³⁰. A questa 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

27 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.

28 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.

29 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.

30 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 ».

missions d'information. L'articolo 8 della risoluzione precisava infine che le disposizioni sarebbero entrate in vigore all'inizio della XIII legislatura.

Il Consiglio costituzionale, tuttavia - 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 decisione n. 537 del 22 giugno³¹. 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 Costituzione³².

Occorrerà tuttavia attendere la riforma costituzionale n. 724 del 23 luglio 2008 per vedere compiutamente consacrati nel testo costituzionale gli intenti annunciati da Sarkozy durante la campagna elettorale del 2007 di istituire uno Statuto dell'opposizione, che il Comitato Balladur³³, non senza difficoltà³⁴ cercherà di definire nell'ambito della missione ad esso affidata di elaborazione di una proposta di riforma

31 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.

32 V. *Décision Dc 537* del 22 giugno 2006, 12°,13°,14° *Considérants*: "12. Considérant que l'article 1er de la résolution insère, dans l'article 19 du règlement relatif à la constitution des groupes auxquels les députés peuvent adhérer ou s'apparenter, un nouvel 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 " ; que le III de son article 2 et ses articles 6 et 7, qui modifient, respectivement, les articles 86, 140-1 et 145 du règlement, permettent aux groupes s'étant déclarés de l'opposition d'obtenir, de plein droit, pour leurs membres, la présentation de rapports sur la mise en application des lois et la fonction de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information ; que son article 8 précise que ces dispositions entreranno in application " à l'ouverture de la XIIIème législature " ; 13. Considérant qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale, les modalités retenues par la résolution conduisent à méconnaître le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution et, compte tenu des conséquences qu'en tirent les articles 2-III, 6 et 7, ont pour effet d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée ;14. Considérant, dès lors, que doivent être déclarés contraires à la Constitution l'article 1er, le III de l'article 2 et les articles 6 à 8 de la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, Décide : Article premier.- L'article 1er, le III de l'article 2 et les articles 6 à 8 de la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 7 juin 2006 sont déclarés contraires à la Constitution ».

Per la dottrina italiana v. S. CURRERI, *Il Conseil constitutionnel boccia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2006, 776 ss.

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

nell'ottica di una complessiva rivalutazione del Parlamento e di un generale riequilibrio istituzionale.³⁵

L'art. 51-1 Cost. introdotto nel 2008 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.

La Costituzione non riconosce, dunque, direttamente i diritti delle opposizioni e delle minoranze ma rinvia ai regolamenti parlamentari, attestando la vaghezza già presente nella proposta del Comitato Balladur³⁶ e la difficoltà di pervenire ad una definizione unitaria di opposizione parlamentare. Ciò ha indotto la dottrina a definire "modesta, vaga ed eminentemente simbolica" tale riforma.³⁷

L'art. 51-1 Cost. va certamente letto alla luce dell'art. 4 Cost. sui partiti politici, anch'esso modificato con l'aggiunta di un ultimo comma "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 politico³⁸.

Il legislatore costituzionale nel 2008 sembra essersi principalmente preoccupato di rimuovere gli ostacoli fissati dalla giurisprudenza costituzionale nel 2006 e dal momento che la Costituzione non riconosce direttamente i diritti delle minoranze e delle opposizioni ma rinvia ai regolamenti parlamentari appare chiaro che l'intento principale era quello di conferire loro la base giuridica al fine di evitare nuove censure del *Conseil constitutionnel*. Da questo punto di vista si capisce il perché non siano state operate specifiche scelte nel riconoscere i diritti dell'opposizione direttamente in Costituzione³⁹.

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

34 Difficoltà che sorgeva 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^e République, Une V^e République plus démocratique*, cit., 65.

35 Sulla riforma avviata da Sarkozy all'inizio del suo settennato e il Comitato Balladur v. P. PICCIACCHIA, *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.

36 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".

37 B. NABLI, *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, cit., 136.

38 *Ibidem*, 132.

al ristretto ambito del diritto parlamentare⁴⁰ - diventano infatti il fondamento giuridico necessario per la definizione dei diritti dell'opposizione e delle minoranze.

L'introduzione della categoria dei gruppi minoritari nell'art. 51-1 Cost ha suscitato 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 logica bipolare consolidata nelle assemblee parlamentari francesi, abituate a logiche binarie,⁴¹ un recupero del centrismo contro il "manichéisme traditionnel qui caractérise le travail et le fonctionnement des assemblées parlementaires"⁴² una "opportunité de défendre le pluralisme"⁴³.

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

39 Questa tecnica tipicamente francese ci ricorda quanto fatto a proposito del potere di sperimentazione legislativa introdotto con la riforma costituzionale sull'Organizzazione decentrata della Repubblica nel 2003; uscito dalla porta nel 2002 dopo la 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. Stessa cosa si è in fondo cercato di fare più di recente con il tentativo, poi naufragato, di costituzionalizzazione dello stato d'urgenza, il cui scopo principale era quello di mettere il legislatore al riparo da eventuali censure del Consiglio costituzionale.

40 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'Assemblée Nationale 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.

41 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'entré 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).

42 *Ibidem*, 615.

43 *Ibidem*, 616.

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.⁴⁴ 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.⁴⁵ e 16, ult.⁴⁶ c. Cost., il primo concernente il controllo delle commissioni parlamentari sulle nomine presidenziali; il secondo relativo al controllo ad attivazione parlamentare⁴⁷ 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.

4. L'attuazione attraverso le modifiche regolamentari: i regolamenti parlamentari come strumento incrementale dei diritti dell'opposizione parlamentare

L'introduzione in Costituzione di uno Statuto dell'opposizione è stato solo il primo passo verso il processo di positivizzazione dei diritti dell'opposizione⁴⁸. Naturalmente

44 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, 3^a ed., 2008, 1218 il quale individua proprio nel controllo e nei diritti dell'opposizione la parte innovativa della novella dell'art. 48 Cost.

45 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 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.

46 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".

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

48 Sulla prassi parlamentare antecedente alla riforma di progressivo riconoscimento di alcune garanzie per l'opposizione v. G.BERGOUIGNOUS, *Les binômes majorité-opposition*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, 44-45.

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 loro stesso ruolo 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.

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 costituzionalizzazione⁴⁹ 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 parlamentare⁵⁰ 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"⁵¹ 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 constitutionnelle*⁵² – e quindi non l'ha incluso

49 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, 21.

50 M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 75 ss.

51 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. Haberle (a cura di), *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Tübingen, Mohr Siebeck 1996.

52 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° Considérant 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 ».

nel *bloc de constitutionnalité*⁵³ - sia pur riconoscendo alle 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 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 »⁵⁴, 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.⁵⁵ hanno di fatto ridotto la libertà di intervento del regolamento⁵⁶.

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.

53 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 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.

54 E. Pierre, *Traité de droit politique, électorale et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1893, 429.

55 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.

56 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 riforma⁵⁷ 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 al criterio proporzionale tra gruppi⁵⁸. L'Assemblea Nazionale ha modificato il proprio regolamento il 27 maggio 2009 – se pure in maniera non unanime⁵⁹ – 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 sentenza⁶⁰ 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'interpretazione⁶¹ 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”⁶² 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.

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.

57 Merita in ogni caso ricordare che prima ancora dei regolamenti parlamentari la legge organica del 15 aprile 2009 di attuazione della riforma nella 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.

58 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.

59 La Risoluzione di modifica del RAN fu approvata il 27 maggio 2009 con 312 voti a favore e 218 contrari.

60 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.

61 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. GHÉVONTIAN-A. ROUX-F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, 452-465.

62 Cfr. B. NABLI, *L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, cit., 140-141.

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 2005⁶³ - 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* »⁶⁴.

L'atteggiamento del *Conseil* è sembrato quindi meno ostativo rispetto al passato⁶⁵ 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 minoritari⁶⁶.

5. I contenuti specifici dello Statuto dell'opposizione e la prassi applicativa

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 5-6 *bis*. Essi sono rappresentati sia nell'Ufficio di Presidenza che nelle commissioni

63 Cfr. CC., sentenza n.2005-526 del 13 ottobre 2005, 5° *Considérant*

64 V. CC, sentenza n. 2009-581 DC del 25 giugno 2009, 29° *Considérant*.

65 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.

66 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).

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 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”⁶⁷ che il Regolamento dell'Assemblea Nazionale “escamote la notion de majorité qui, bien qu'elle soit la cle de voute de parlamentarisme de la V^e République, n'est ainsi définie que par défaut”⁶⁸. 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 deduttivo⁶⁹.

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.

67 P. AVRIL-J. GICQUEL, J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., 112.

68 *Ivi*

69 J.-P. DEROSIER-A.VIDAL NAQUET, *France in AA.VV., L'opposition politique. Rapport nationaux*, 1^{er} ForInCIP, 19 et 20 juin 2015, 84.

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).

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.

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 2014.⁷⁰

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),

70 V. Risoluzione n° 437 del 28 novembre 2014.

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*⁷¹ debbano spettare sempre ad un membro dell'opposizione sempre che tale funzione non sia esercitata dalla stessa.

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"⁷². Con la modifica del RAN del 27 maggio 2009 è stato creato il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (Cecpp)⁷³, al quale vengono attribuiti ampi poteri consultivi (artt. 98-1 e 146-2 -146-7 RAN)⁷⁴. 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)⁷⁵. 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.

71 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.

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

73 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.

74 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.

75 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.

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)⁷⁶ - il tempo a 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.⁷⁷

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 parlamentare⁷⁸. 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 2009⁷⁹ sulla base dell'art. 44 Cost. Qualora la Conferenza dei Presidenti decida di ricorrervi⁸⁰, 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 limitazioni⁸¹. 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 numerica⁸².

76 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 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”.

77 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.

78 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”.

79 V. art.18 Legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 il quale rinvia ai regolamenti parlamentari lo 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 ».

80 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”.

81 Salvo quella che al termine del tempo di un gruppo nessun membro di quel gruppo possa prendere nuovamente la parola.

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

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'opposizione⁸³. 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*⁸⁴ - 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 controllo e valutazione ai sensi dell'art. 48, 4° c. Cost.⁸⁵. 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

83 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^e République*, Paris, Thèse, 2004, 309.

84 A. LEVADE, *Les nouveaux équilibres de la V^e République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82, 2010, 247.

85 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".

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 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 altri⁸⁶ di non vertere su questioni sulle quali già sono in corso i lavori di un'altra commissione d'inchiesta o *mission d'information*⁸⁷, le *missions d'infomation* 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 legislativo⁸⁸.

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.6*bis* RS aveva previsto per l'opposizione il diritto alla creazione di una commissione di inchiesta o di una *mission d'information* per anno parlamentare.⁸⁹ 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 relatore⁹⁰.

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

86 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.

87 Art. 138, 1° c. RAN

88 Sul controllo di tipo legislativo, v. G. PASQUINO-R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, 181 ss.

89 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."

90 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. ».

d'inchiesta sia più che raddoppiato salendo a 17 commissioni d'inchiesta dalle 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 sono 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 casi⁹¹, dunque, i gruppi di opposizione (soprattutto nella XIII legislatura⁹²) e i gruppi minoritari (con il ricorso in due casi al *droit de tirage*⁹³) sono stati i veri protagonisti della creazione delle commissioni d'inchiesta. Lo strumento stesso delle commissioni d'inchiesta sembra essere stato rivitalizzato da una prassi che, nonostante i numerosi e rigidi limiti imposti dalla normativa all'istituto⁹⁴ - 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 sono state di iniziativa della maggioranza e solo 1 di iniziativa del maggiore gruppo dell'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 13 sono state le commissioni d'inchiesta istituite, di cui 6 dal 2014 ad oggi e 7 tra il 2011 e il 2014. Sebbene le maggioranze politiche al Senato siano spesso, come nel caso dell'attuale composizione dopo l'ultimo rinnovo nel 2014, 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 Governo⁹⁵ - il dato relativo alle commissioni d'inchiesta al Senato, tende comunque a confermare l'inchiesta parlamentare come strumento di

91 Nella XIV legislatura solo in due casi sono state create commissioni d'inchiesta volute dal gruppo socialista: si tratta Commission 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

92 Cinque delle sette commissioni d'inchiesta create nella XIII legislatura sono state di iniziativa dell'opposizione.

93 Il 23 giugno 2015 da parte dell'UDI e il 15 marzo 2016 da parte del RRD.

94 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; 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.

controllo dei gruppi minoritari che consacrano l'idea di pluralismo al di là della logica maggioritaria⁹⁶. Infatti, solo due delle sei commissioni d'inchiesta create dall'ultimo rinnovo del Senato nel 2014⁹⁷ sono state ad iniziativa dal gruppo di maggioranza (in questo caso *Les Republicains*), 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 si è rivelato uno strumento in crescita rispetto all'utilizzo nella precedente legislatura (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.⁹⁸ 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 sua 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 opposizione ma anche luogo in cui discutere temi alternativi a quelli giudicati dal Governo prioritari⁹⁹.

6. Conclusioni

95 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 counter-power 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 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".

96 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.

97 Il rinnovo parziale del Senato del 2014 ha riportato – dopo un intermezzo il 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.

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

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-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"¹⁰⁰, a plasmare i diritti delle opposizioni.

Nonostante lo scetticismo di chi aveva visto nella riforma del 2008 un'occasione persa di rinascita¹⁰¹ 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'opposizione¹⁰² 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.

Naturalmente questa trasformazione è anche, e soprattutto, consequenziale¹⁰³ 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 principali¹⁰⁴. 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.

99 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.

100 J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, cit., 409-410.

101 Cfr. A. VIDAL-NAQUET, *Le renouveau de l'opposition*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, 136.

102 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.

103 *Ibidem*, 141.

104 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.

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-sanzione¹⁰⁵ 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 Parlamento¹⁰⁶ 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»¹⁰⁷ 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 procedimento legislativo¹⁰⁸ 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"¹⁰⁹.

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 parlamentare¹¹⁰.

Nella XIV legislatura sul totale delle leggi adottate (224 al netto delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati), quelle di origine parlamentare sono state il 41,07% (ben 92) a fronte del 58,92% (132) rappresentato da quelle di origine governativa. Se si analizzano i dati per sessione parlamentare non si può non osservare la progressiva crescita della percentuale di testi adottati di origine parlamentare. Si è passati, infatti, dal 35,18% della sessione parlamentare 2012-2013 al 52,63% della sessione parlamentare 2015-2016, fino ad arrivare nei primi

105 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.

106 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.

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

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

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

110 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.

due mesi – ma il dato in questo caso è ancora poco significativo, in considerazione anche della scadenza prossima della legislatura - della sessione parlamentare 2016-2017 addirittura al 66,66%.¹¹¹ Il dato appare ancora più significativo se comparato con le sessioni parlamentari della XIII legislatura, precedenti o immediatamente successive alla riforma del 2008¹¹².

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”¹¹³. La stessa opposizione trova in questa dinamica un nuovo posizionamento e non è un caso che essa ricorra sempre più spesso all'utilizzo dell'iniziativa legislativa come dimostra il progressivo aumento del numero di proposte di legge da parte dell'opposizione parlamentare rispetto a quelle dei gruppi parlamentari di maggioranza¹¹⁴, in una sorta di “*accountability*” o “un gouvernement reste constamment comptable devant les parlementaires de ses décisions comme de ses inerties”¹¹⁵.

Alla luce di quanto suesposto, ci si può dunque ben interrogare sulla percorribilità del “modello francese” in una prospettiva comparata, in particolare nella prospettiva delle riforme istituzionali in Italia.

Con la bocciatura il 4 dicembre scorso del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, si è forse persa l'occasione di dare un fondamento costituzionale allo Statuto dell'opposizione, rinviando la questione *sine die*. Com'è noto, il progetto di revisione costituzionale aveva infatti cercato di innovare introducendo un comma all'art. 64 Cost. che rinviava, come nel caso francese, ai regolamenti parlamentari la garanzia delle minoranze parlamentari e la definizione dello Statuto dell'opposizione, con una differenziazione tra Senato e Camera dei deputati (alla quale solamente, in quanto

111 Rielaborazioni dei dati dei *Bullettins annuels* dell'Assemblea Nazionale. Nella sessione parlamentare 2011-2012 (30 giugno-30 settembre) nei primi quattro mesi di legislatura su 4 leggi al netto di quelle di autorizzazioni dei trattati 3 erano di origine governativa e 1 di di origine parlamentar. Nella sessione 2012-2013 si è passati al 35,18% (19) di testi adottati di origine parlamentare contro il 66,81% (35) di testi di origine governativa; nella sessione 2013-2014 la percentuale di testi di origine parlamentare è salita è 40,90% (27) contro il 59,09% (39) di testi di origine governativa; dopo una leggera inversione di tendenza nella sessione parlamentare 2014-2015 con il 70% (29) di testi di origine governativa approvati contro il 29,26% (12) di testi di origine parlamentare nella sessione 2015-2016 la percentuale di testi adottati di origine parlamentare ha addirittura superato, con il 52,63% (30), la percentuale dei testi adottati di origine governativa del 47,36%.

112 Se infatti nella sessione parlamentare 2006-2007 addirittura il 100% (6) dei testi adottati era di origine governativa, nella sessione 2009-2010 la percentuale di testi adottati di origine governativa è scesa al 61,40% (35) con un incremento di quelli di origine parlamentare che hanno raggiunto il 38,56% (22); proporzione più meno mantenuta anche nella sessione 2010-2011 con il 35,82% (24) di testi adottati di origine parlamentare e il 64,17% (43) di testi di origine governativa. Rielaborazioni dei dati dei *Bullettins annuels* dell'Assemblea Nazionale.

113 Cfr. A. VIDAL-NAQUET, *Le renouveau de l'opposition*, cit., 142.

114 Vedi statistiche Assemblée Nationale.

115 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.

titolare del rapporto fiduciario, veniva riservato la definizione dello Statuto dell'opposizione).

Dopo anni di dibattiti politici e dottrinari¹¹⁶ sull'evoluzione dell'opposizione in Italia e sulla definizione di un suo compiuto e organico statuto – problematica, com'è noto, emersa con forza negli anni Novanta con l'avvento del maggioritario e il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica e parzialmente consacrata dalla modifica del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 - era sembrata questa un'occasione per porre (per la prima volta) le basi costituzionali per lo sviluppo coerente di un vero e proprio Statuto dell'opposizione (e delle minoranze). La risposta all'esigenza di attribuire rango costituzionale alla tutela delle opposizioni e delle minoranze, quale elemento caratterizzante ed ineliminabile di una compiuta democrazia pluralista e maggioritaria.

La scelta di un modello simile a quello francese, sebbene, come sottolineato dalla dottrina, contenesse elementi di criticità legati all'aver interamente devoluto la definizione dei diritti e delle prerogative dell'opposizione ai regolamenti parlamentari¹¹⁷ - appariva invece non privo di una certa percorribilità. D'altronde esso si collocava entro una linea di continuità¹¹⁸ con le proposte di riforma costituzionale emerse sin dalla fine degli anni Novanta con la Bicamerale D'Alema del 1997 nella XIII legislatura (i cui esiti furono poi abbandonati per il mutare delle condizioni politiche) prima, e, agli inizi degli anni Duemila nella XIV legislatura, poi, con la riforma approvata dalla maggioranza di centro-destra bocciata dal referendum popolare del giugno 2006, le quali - sia pur con diverse sfumature e sicuramente fornite di maggiore sostegno grazie alla presenza di altre previsioni costituzionali dalle quali poter "sviluppare, nella fase attuativa, lo statuto delle opposizioni a livello regolamentare"¹¹⁹ - rinviavano ai regolamenti parlamentari la definizione delle garanzie e delle prerogative delle opposizioni.

116 Per la dottrina italiana sul tema dell'opposizione parlamentare si rinvia alla nota 2

117 Cfr. in tal senso V. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2015, 4, la quale ritiene "insufficiente" il rinvio ai regolamenti parlamentari operato dall'art.64,1°c. per la garanzia e la definizione dei diritti delle opposizioni e delle minoranze in un contesto politico in cui "la solidarietà tra i due lati dell'emiciclo, è definitivamente tramontata, e neppure le regole minimali di *fair play* funzionano"; v. inoltre S. Curreri in S. CECCANTI-S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, n.22, 2015, 10, il quale sottolinea il rinvio "troppo ampio" al regolamento della Camera dei Deputati e la mancanza "nel quadro di un più complessivo rafforzamento dei contropoteri in una democrazia parlamentare maggioritaria" di "alcuni capisaldi fondamentali dello Statuto dell'opposizione, sia sul piano parlamentare (la presidenza delle Commissioni parlamentari di garanzia e di controllo; l'iniziativa vincolante per la costituzione di Commissioni di inchiesta e la loro composizione paritaria (7), la nomina di portavoce qualificati dell'opposizione) sia su quello extraparlamentare (impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, consultazione in speciali circostanze dei suoi esponenti da parte del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica) ; v. infine V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n.4, 2016, 22, il quale sottolinea il pericolo di un indebolimento delle garanzie delle opposizioni e delle minoranze in quanto "di fatto rimesse alla buona volontà delle maggioranze parlamentari".

118 V. sul punto A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 17-18.

119 A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, cit., 19-20.

Tralasciando in questa sede altre considerazioni, è opportuno mettere in evidenza soprattutto il profilo relativo al ruolo da assegnare ai regolamenti parlamentari quale strumento incrementale dei diritti e delle prerogative dell'opposizione¹²⁰. Tale profilo, così come successo in Francia con la riforma del 2008, è emerso alla luce del disegno di legge Renzi-Boschi e, al di là della bocciatura referendaria, andrebbe tenuto presente nell'ottica di future, auspicabili, puntuali riforme relative allo Statuto dell'opposizione. In Francia, come abbiamo visto, tale dimensione incrementale dei regolamenti parlamentari si è tradotta in una sorta di rivincita del diritto parlamentare – quale fonte di innovazione - sul diritto costituzionale. In Italia, i “rinvii espliciti vincolati in merito al risultato”¹²¹, caratterizzandosi appunto per un “preciso vincolo di risultato”¹²² in merito alla tutela delle minoranze e alle garanzie per l'opposizione, potrebbero tradursi, in un futuro, - qualora venissero riproposte simili soluzioni -, al di là dei timori espressi in dottrina, in un'occasione di farsi realmente interpreti non solo dell'innovazione ma anche dell' “esigenza costituzionale” della protezione dell'opposizione e delle maggioranze. I regolamenti parlamentari “sono parte essenziale di quell'insieme di regole che concorrono a delineare la forma di governo”¹²³, e potrebbero contribuire a creare un terreno comune di regole in grado di creare una cultura parlamentare più specificatamente orientata al rispetto, alla tutela, alla garanzia delle opposizioni e delle minoranze. Il modello francese d'istituzionalizzazione dell'opposizione appare in tal senso un modello cui potersi ancora richiamare.

** Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – “Sapienza-Università di Roma”

120 Sul ruolo dei regolamenti parlamentari nell'attuazione della riforma costituzionale in caso di approvazione cfr. V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, cit.; v. inoltre A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2016.

121 Cfr. E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2016, 6 ss., la quale tenta una classificazione dei rinvii ai regolamenti parlamentari presenti nel testo di riforma costituzionali Renzi-Boschi riconducendoli a quattro tipi: rinvii espliciti facoltizzanti, rinvii espliciti vincolati in merito all'attuazione, rinvii espliciti vincolati in merito al risultato, rinvii impliciti.

122 *Ibidem*, 13.

123 G. de Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in *Associazione dei costituzionalisti*, 19 dicembre 2008, 1.