

Osservatorio sulle fonti

SISTEMA ELETTORALE E GARANZIE COSTITUZIONALI DELLE OPPOSIZIONI*

di Elena Bindi**

1. Il sistema delle garanzie costituzionali è una conseguenza diretta del sistema elettorale oltre che delle stesse norme costituzionali. Come abbiamo già rilevato anche nei precedenti incontri, la riforma elettorale incide sugli stessi *quorum* previsti in Costituzione al fine di sganciare gli organi e gli istituti di garanzia dalla maggioranza di governo. Senza ripetere cose già dette e a tutti note, tenendo conto delle modifiche introdotte alla Camera, vorrei soffermarmi su alcuni passaggi.

Si parla di garanzie e se ne lamenta la carenza¹ proprio adesso che la riforma costituzionale procede di pari passo con la riforma elettorale. Tenuto conto delle ricadute del sistema elettorale prescelto sugli istituti di garanzia, si è sempre ritenuto opportuno che la legge elettorale sia frutto dell'accordo tra forze di maggioranza e forze di minoranza. Ancorché non disciplinato in Costituzione, il sistema elettorale costituisce infatti il presupposto implicito sia del modello di forma di governo in essa previsto che dei suoi contrappesi.

Le forze politiche, dunque, non solo devono trovare un accordo il più ampio possibile sulle modifiche costituzionali, ma anche sulle modifiche del sistema elettorale (queste ultime, del resto, resesi necessarie a seguito della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale). Tanto più che gli istituti previsti in Costituzione, quali la forma di governo e le garanzie, oltre ovviamente ad essere collegati fra di loro, vedono il loro funzionamento in indissolubile legame con il sistema elettorale prescelto. Cosicché quando si cambia la legge elettorale, bisogna tenere conto degli effetti che questa modifica genera sugli altri istituti previsti in Costituzione, e in particolare sugli stessi *quorum* ivi disciplinati. L'armonia del modello complessivo è, del resto, il collante del quale non si può fare a meno.

Del resto, con il governo Letta la "dimensione" delle riforme era tenuta separata dalla "dimensione" di governo. Il presidente del consiglio Renzi ha invece voluto collegare le due dimensioni e l'operazione, com'era agevolmente prevedibile, si è rivelata assai delicata, appunto perché, come si è soliti dire, "le regole del gioco" devono essere scritte insieme, soprattutto le regole che servono a trasformare i voti espressi dagli elettori in seggi alla Camera dei deputati.

Se per almeno trent'anni si è tenuto separate le due dimensioni, quella delle riforme e quella di governo, la storia ha dimostrato che ciò che è astrattamente opportuno, in concreto non ha dato i risultati auspicati, lasciando tutti i progetti di riforma giacere a terra senza vita. Parafrasando Ruffini, "più che la ragione deve rispondere la storia. E la storia ci insegna che» senza riforme siamo condannati a «*piétiner sur place*»².

* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

** Professoressa di istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Siena.

¹ V. G. ZAGREBELSKY *La politica al tempo dell'esecutivo*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2015.

² Vd. E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi Edizioni, Milano, 1987, p. 104,

Osservatorio sulle fonti

Questo stallo ha, pertanto, indotto le forze di governo a collegare le due dimensioni, ma soprattutto a procedere lungo la via della riforma della legge elettorale, che può essere modificata, in quanto legge ordinaria, a maggioranza relativa. Sarebbe stato auspicabile un dialogo con le opposizioni e, forse, il patto del Nazareno avrebbe dovuto preludere a questo, ma alla fine la legge elettorale in discussione, il c.d. *Italicum*, non è riuscita neppure raccogliere il consenso di tutti gli esponenti della maggioranza di governo.

Con l'*Italicum* si è optato per un bilanciamento tra rappresentanza e governabilità. La soluzione è a tutti nota: soglie di sbarramento al 3%, 20 circoscrizioni, con 100 collegi con capi lista bloccati; doppia preferenza di genere; premio di maggioranza alla lista che raggiunge la soglia del 40%, altrimenti ballottaggio tra le due liste più votate, ma in entrambi i casi il premio assicura comunque alla lista più votata 340 seggi, ovvero un numero di seggi che assicura alla maggioranza di governo una netta maggioranza assoluta.

Questo si riflette su tre punti meritevoli di alcune brevi considerazioni:

- a) lo statuto delle opposizioni;
- b) i *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica;
- c) il controllo di costituzionalità preventivo.

2. Questo stretto collegamento tra sistema delle garanzie e legge elettorale si riflette espressamente nella riforma dell'art. 64 Cost., dove leggiamo: «I regolamenti *delle Camere* garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei Deputati disciplina lo statuto delle opposizioni».

Questo articolo diversifica tra statuto delle minoranze (presenti anche nella Camera non politica) e statuto delle opposizioni e attribuisce per la prima volta, sulla scia dei precedenti progetti di riforma, rilievo costituzionale alle opposizioni/opposizioni, soggetti giuridici già titolari di alcuni diritti per previsione regolamentare, ma fino ad ora non costituzionalmente garantiti.

Per la verità solo il progetto della Bicamerale D'Alema parlava di “statuto delle opposizioni”, gli altri progetti parlavano di “statuto della opposizione”³.

Se si parla di “statuto della opposizione” si istituzionalizza la minoranza principale, nell'altro caso, con la locuzione “statuto delle opposizioni” si rimane all'interno di una logica di “*funzione* di opposizione” che interessa *tutte le minoranze*, logica alla quale sembrava infatti improntato il testo della Commissione D'Alema⁴: ma questa logica è

che afferma: «Ma qui, più che la ragione, deve rispondere la storia. E la storia ci insegna, che il maggioritario è nelle deliberazioni l'unico principio *dinamico* (mi si conceda l'abusata antitesi), mentre tutti gli altri sono principi *statici*. Le collettività devono adottarlo, se non vogliono essere condannate a *piétiner sur place*».

³ Cfr. il Dossier del Servizio Studi del Senato, sull'A.S. n. 1429, “*La riforma costituzionale (schede di lettura sul testo della 1ª Commissione)*”, 1ª ed. provvisoria, XVII legislatura, luglio 2014, n. 155, in www.senato.it, p. 45 ss.

⁴ Cfr. Camera dei deputati, Documentazioni e ricerche, “*La forma di Governo nei progetti di riforma costituzionale*”, XVII legislatura, 8 luglio 2013, n. 31, p. 35 s. in www.camera.it, dove si legge, con riferimento allo “statuto delle opposizioni” nel testo della c.d. Commissione D'Alema, che: «A tutela e garanzia dei diritti delle minoranze, il regolamento della Camera dei deputati deve recare norme idonee a

Osservatorio sulle fonti

già compresa nel primo periodo dell'art. 64 Cost.: «I regolamenti *delle Camere* garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari».

Parlare di statuto dell'opposizione mi sembrerebbe invece più in linea con il modello di revisione costituzionale, che prevede un rafforzamento dell'esecutivo, e con la legge elettorale *Italicum*, anch'essa diretta a garantire la governabilità mediante il premio di maggioranza⁵.

Questo modello sembrerebbe sollecitare una diversificazione all'interno delle forze di minoranza della Camera politica tra *statuto della opposizione*, soluzione organizzativa *ad hoc* per la minoranza principale⁶ (la minoranza qualificata che ha come obiettivo centrale della sua azione politica la sostituzione della maggioranza nella funzione di governo⁷), e *funzione oppositoria* che rimane patrimonio comune di tutte le minoranze escluse dall'area di governo.

Tale differenziazione, ad esempio, è stata opportunamente introdotta nello Statuto della Toscana, che distingue, nell'art. 10, il ruolo delle minoranze (1° comma) da quello dell'opposizione (2° comma), qualificando quest'ultima come coalizione di minoranza *maggiormente rappresentativa* e affidandole specifiche prerogative⁸.

In particolare il regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana, all'art. 13 *bis*, differenzia in maniera chiara l'opposizione dalle altre minoranze. E, come emerge dal disposto dell'art. 14 *bis*⁹, cerca di favorire, anche dopo la sconfitta elettorale, il

garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare e a disciplinare le modalità di designazione dei presidenti delle Commissioni “di controllo o garanzia”, in modo da assicurare che essa venga ad opera delle stesse opposizioni; il regolamento parlamentare deve anche prevedere che proposte o iniziative indicate dalle opposizioni siano iscritte all'ordine del giorno con “riserva di tempi e previsione del voto finale” (art. 83, comma quinto). Sempre a garanzia delle minoranze parlamentari, l'art. 105, primo comma, attribuisce a ciascuna Camera la facoltà di disporre inchieste su materie di pubblico interesse quando ne faccia richiesta *almeno un terzo dei componenti di ciascuna Camera* (l'attuale art. 82 Cost. non prevede, invece, alcuna forma di iniziativa “di minoranza”). Infine, l'art. 136, quinto comma, delinea un istituto innovativo che consente ad un quinto dei componenti di una Camera di azionare direttamente la Corte per il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi solo per i vizi attinenti alla violazione dei diritti fondamentali».

⁵ Sul rapporto tra premio di maggioranza e «obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare»: vd. Corte cost., sent. n. 1/2014, par. n. 3.1.

⁶ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, Aracne, Roma, 2010, vol. II, p. 231 ss.

⁷ Cfr. V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. 3. Legalità e garanzie*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 228 ss.

⁸ Mentre sia lo statuto umbro che parla di “statuto delle opposizioni” che quello campano che parla di “statuto dell'opposizione” non diversificano tra forze di minoranza e forze di opposizione. Così S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 279 ss. Sul punto D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quad. reg.*, 2006, p. 89 ss., spec. p. 97; M. RUBECCHI, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 150.

⁹ Cfr. Regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana in www.consiglio.regione.toscana.it

Osservatorio sulle fonti

mantenimento dell'unità della maggior coalizione di minoranza, in vista del consolidamento del bipolarismo¹⁰, assicurando maggiore visibilità e coordinamento alle iniziative volte alla realizzazione di un indirizzo politico alternativo¹¹. Una normativa quindi, che si ispira almeno in parte a quella inglese e che dovrebbe agevolare la realizzazione e il perseguimento di un indirizzo politico differente rispetto a quello maggioritario da presentare agli elettori¹².

Ma anche senza scomodare sempre il modello *Westminster* (a parte il fatto che non sembrano condivisibili le tesi secondo le quali il superamento di questo modello nello stesso Regno Unito fa venire meno la *ratio* del rafforzamento dell'esecutivo nel nostro paese¹³), con una riforma che rafforza l'esecutivo, con un bicameralismo non più paritario e con una sola camera politica, con una legge elettorale che prevede nel caso in cui nessuna forza politica raggiunga il 40%, il ballottaggio tra le due forze politiche che ottengono i maggiori consensi e quindi un partito di minoranza principale, ossia quello che perde il ballottaggio, la coerenza con il modello richiederebbe la previsione di uno statuto dell'opposizione. Del resto, il partito di minoranza principale ha un supplemento di legittimazione derivante dall'aver concorso al ballottaggio con il partito che ha ottenuto il mandato elettorale a governare. Mentre la soluzione accolta è quella di limitarsi a dare copertura costituzionale al modello già previsto negli attuali regolamenti parlamentari, che tutelano tutte le diverse possibili opposizioni quali componenti minoritarie svolgenti funzione oppositoria al governo, corrispondente ad una forma di governo assai diversa, ad un modello costituzionale assai diverso¹⁴.

Come è noto anche in Francia, la legge cost. 23 luglio 2008 ha «per la prima volta istituzionalizzato la nozione di opposizione metabolizzando dopo decenni le conseguen-

na.it, in particolare l'art. 13 *bis* «Gruppo misto- 1. Il consigliere componente del gruppo misto dichiara al Presidente del Consiglio regionale la propria appartenenza alla maggioranza, all'opposizione o alle altre minoranze. Di tale appartenenza viene tenuto conto ai fini dell'applicazione del presente regolamento e, in particolare, ai fini dell'attuazione delle disposizioni aventi per oggetto la composizione delle commissioni consiliari e di tutte le disposizioni che prevedono il rispetto della proporzione fra maggioranza e minoranze; e l'art.14 *bis* «Portavoce dell'opposizione- 1. Il portavoce dell'opposizione di cui all'articolo 10, comma 2, dello Statuto è un consigliere nominato dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa tramite comunicazione congiunta dei rispettivi presidenti di gruppo».

¹⁰ Cfr. G. RIVOCCHI, *Organizzazione e funzionamento dei consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 162 ss.

¹¹ Cfr. M. RUBECCHI, *Toscana: lo Statuto dell'opposizione finalmente in statuto*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2004, p. 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, p. 732 ss.

¹² Sul modello Westminster v. G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, 1980, p. 551 ss.; in particolare sulla bipolarizzazione come stimolo all'adozione del modello Westminster ID., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, cit., p. 235 ss.; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 41 ss.

¹³ Come, invece, pare sostenere M. VILLONE, *La politica vince sul cabaret*, in *Costituzionalismo.it.*, 26 giugno 2014.

¹⁴ Tanto che E. CHELI, nell' *Introduzione* a questo seminario, sottolinea come anche da un esame complessivo della stessa riforma costituzionale attualmente in discussione si abbia la sensazione che manchi una visione organica sottesa al progetto riformatore.

Osservatorio sulle fonti

ze dell'impianto maggioritario della V repubblica». Peraltro, è assai interessante verificare in che modo lo Statuto dell'opposizione abbia trovato espressione nei regolamenti parlamentari, per constatare come le modifiche in essi introdotte non siano rivoluzionarie, ma soltanto strumento per un ruolo più incisivo sul piano del controllo e della funzione legislativa¹⁵.

In conclusione, con riferimento al caso italiano, si potrebbe sostenere che la previsione dell'art. 64, secondo cui «I regolamenti *delle Camere* garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari», tutela il pluralismo delle idee indipendentemente dall'appartenenza ad un partito che ha la maggioranza di governo (le minoranze possono esserci anche all'interno del partito di governo, e per singole questioni: ad esempio le tematiche eticamente sensibili).

Per contro, *lo statuto delle opposizioni spinge verso una "bipolarizzazione del sistema"*; mediante la previsione in Costituzione dello statuto delle opposizioni può verificarsi di riflesso una spinta alla organizzazione nel regolamento della Camera, sotto la copertura del testo costituzionale, dei partiti di opposizione al governo del paese.

Ma l'espressione "opposizioni" anziché "opposizione" tradisce la volontà di voler rimanere all'interno di uno "statuto di tutte le minoranze parlamentari" e non volersi orientare (a differenza del dibattito che ha caratterizzato le riforme degli ultimi venti anni) verso uno statuto «della sola maggiore opposizione, uno schema, questo ultimo consono, ad un modello bipartito o bipolare»¹⁶.

Mentre a livello regionale, il bipolarismo appare politicamente e istituzionalmente consolidato, e vi sono state già esperienze di statuto dell'opposizione sul modello anglosassone, il legislatore nazionale, sia costituzionale che ordinario, continua ormai da lungo tempo a essere riluttante al riguardo. Ma anche laddove i regolamenti parlamentari hanno introdotto strumenti ispirati al modello britannico, proprio la frammentarietà delle opposizioni ha finito per vanificarne la portata innovativa. Nella prassi delle ultime legislature si rileva, difatti, «una tendenza generale delle opposizioni a cercare nella presentazione di un elevato numero di emendamenti (e di ordini del giorno) una forma di compensazione, di scarsissimo impatto pratico, rispetto alla condizione generale di estrema debolezza in cui versano»¹⁷.

Senza dubbio, in questo caso la storia non aiuta, anzi insegna come l'opposizione nel nostro paese sia lontana dal configurarsi come un soggetto politico unitario, alternativo alla maggioranza di governo¹⁸.

Continua, pertanto, a prevalere l'idea di fondo che in una società fortemente disomo-

¹⁵ Così 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 in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri)*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 27 ss., spec. p. 68 ss.

¹⁶ Cfr. ancora Dossier del Servizio Studi del Senato, sull'A.S. n. 1429, "La riforma costituzionale (schede di lettura sul testo della 1^a Commissione)", cit., p. 46.

¹⁷ Così V. CASAMASSIMA, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel regno Unito e in Italia*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2/2014, p.45 ss.

¹⁸ Sul punto C. SBAILÒ, *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23/3/2009, p.11.

Osservatorio sulle fonti

genea, frammentata, la tutela della forza di minoranza principale possa rivelarsi non adatta¹⁹ e, in linea col rifiuto della rigida logica bipolare, sia preferibile tutelare non solo le minoranze, ma le eterogenee opposizioni, e non favorire il consolidamento di un'opposizione ufficiale²⁰.

In questo senso sembra muoversi anche il modello accolto nella riforma in esame, sia costituzionale sia del sistema elettorale: riforma che favorisce il pluralismo – tanto nella fase *pre-elettorale* (con una soglia di sbarramento del 3% e pertanto bassa, che può portare tuttavia verso una inarrestabile frammentazione), quanto nella fase *post-elettorale* (statuto delle opposizioni) – e privilegia un modello multipolare di organizzazione delle forze politiche.

3. Nel testo della riforma costituzionale aggiornato al 13 febbraio 2015 sono stati modificati i *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, previsti nell'art. 83, comma 3°, Cost., dove si legge che: «Dal quarto²¹ scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dal settimo²² scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti».

Non vedo i pericoli richiamati da Ceccanti e De Siervo²³, secondo i quali la previsione di *quorum* così elevati attribuirebbe un peso eccessivo alle minoranze.

Si ritiene che in questo modo «l'elezione del Presidente potrebbe divenire anche irraggiungibile, ove le forze politiche minoritarie siano indisponibili, senza neppure prevedersi una via d'uscita istituzionale»²⁴. Si sottolinea inoltre che un sistema così congegnato non avrebbe permesso l'elezione a presidente di Sergio Mattarella²⁵.

Queste considerazioni sembrano, tuttavia, esprimere eccessiva diffidenza verso le forze di minoranza, verso quelle forze politiche insieme alle quali la maggioranza dovrebbe procedere lungo la strada delle riforme costituzionali e elettorali. La Costituzione di uno stato pluralista deve riuscire, infatti, a bilanciare tra le diverse istanze e a trovare un punto di equilibrio condiviso intorno a principi generali senza estremizzare e radicalizzare il confronto tra le diverse posizioni in gioco. La Costituzione non può pertanto essere espressione di un'ideologia di parte, ma frutto della condivisione di principi fondanti.

¹⁹ Cfr. V. ONIDA, *La concezione della democrazia in Carlo Lavagna*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 147.

²⁰ Cfr. A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (1984), trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988, p. 31.

²¹ Emendamento 21.202 Rosato, approvato il 26 gennaio 2015.

²² Emendamento 21.202 Rosato- parte consequenziale, approvato il 26 gennaio 2015.

²³ Cfr. S. CECCANTI, *Riforma costituzionale: leggere direttamente i testi per giudicare nel merito*, in www.huffingtonpost.it, 17/2/2015; U. DE SIERVO, *Riforme, la fretta mette a rischio la funzionalità*, in *La Stampa*, 10/2/2015, i quali, tuttavia, rilevano che l'intento di sottrarre l'elezione del Presidente della Repubblica alla mera maggioranza politica presente in Parlamento sia di per sé giusto.

²⁴ Cfr. U. DE SIERVO, *Riforme, la fretta mette a rischio la funzionalità*, cit., secondo il quale anche la possibilità, cui si accenna in via ipotetica, «che possa allora essere eletto un Presidente “di minoranza”, che evidentemente potrebbe essere troppo debole» è «tutt'altro che rassicurante».

²⁵ S. CECCANTI, *Riforma costituzionale*, cit.

Osservatorio sulle fonti

Questa diffidenza verso le forze di minoranza sembra, invece, troppo ripiegata sul momento contingente e dimentica del ruolo che ad esse è stato assegnato nel nostro sistema politico-istituzionale²⁶.

Sullo sfondo sembra aleggiare quello che già Kelsen aveva individuato come “*il problema del parlamentarismo*”: «se a modificare l’ordine vigente si richiedesse *meno* della maggioranza assoluta degli assoggettati all’ordine stesso, vi sarebbe la possibilità che la volontà statale al momento della sua creazione si trovi, anziché in accordo, in contrasto con un numero maggiore di volontà individuali, e che di conseguenza, avvenuta la modificazione dell’ordine sociale, vi sia un minor numero di individui liberi, perché di volontà concordante con quella dell’ordine sociale, ed un maggior numero di individui non liberi, perché in disaccordo con l’ordine sociale stesso. Se invece per la modificazione dell’ordine vigente si richiedesse *più* della maggioranza assoluta – per es. una maggioranza qualificata dei due terzi o dei tre quarti dei membri della collettività –, vi sarebbe la possibilità che una minoranza riesca a creare una volontà statale con l’impedirne – in contrasto con la volontà della maggioranza – la modificazione, ed anche in questo caso vi sarebbe un numero maggiore di individui non liberi»²⁷.

Kelsen aveva peraltro piena consapevolezza della necessità di bilanciare le esigenze discendenti dalla necessaria convivenza delle ragioni della maggioranza con quelle della minoranza (tutela dei diritti della minoranza), necessaria anche al fine di libertà di coloro che hanno concorso a formare la maggioranza, per i quali verrebbe altrimenti meno la libertà di cambiare opinione²⁸ (e qui è evidente il collegamento con quanto sopra ricordato con riferimento ai diritti delle minoranze da garantire anche all’interno della maggioranza). Ma soprattutto rilevanti nella concezione kelseniana sono i limiti derivanti dalla previsione degli istituti di giustizia costituzionale e dalla rilevanza accordata al parlamento come sede di discussione aperta al contributo delle minoranze, quali necessari presidi nei confronti di possibili prevaricazioni da parte della maggioranza²⁹ (la c.d. tirannia della maggioranza paventata da Tocqueville)³⁰. E anche laddove vi sia ostruzionismo di minoranza, Kelsen vede in esso «non di rado un mezzo efficace, più che di rendere difficile la formazione della volontà parlamentare, di condurre in definitiva questa volontà verso un compromesso fra maggioranza e opposizione»³¹.

In un sistema tendente, dunque, al rafforzamento dell’esecutivo (alcuni parlano addi-

²⁶ In tal senso, v. le interessanti considerazioni in questo seminario di M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*.

²⁷ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 168-169.

²⁸ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 168 ss. Come è noto, Kelsen opta per un sistema elettorale proporzionale (p. 171 ss.), mentre recupera l’esigenza di formazione di una maggioranza, indispensabile per il funzionamento della procedura parlamentare, in seno al parlamento, luogo di *integrazione politica* (p.172-173).

²⁹ Così V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in parlamento: Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 45.

³⁰ Il riferimento è a A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, (1835-1840), Rizzoli, Milano, 1999, p. 257 ss.

³¹ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 174.

Osservatorio sulle fonti

rittura di “un uomo solo al comando”), secondo la direzione delle riforme in atto, il presidente della Repubblica, rappresentante dell’unità nazionale (art. 87, comma 1°), è opportunamente eletto con il concorso della minoranza.

Le modifiche dei *quorum* sono pertanto condivisibili, proprio perché tengono conto delle premesse di fondo da cui si è preso le mosse: che il sistema delle garanzie costituzionali è una conseguenza diretta del sistema elettorale, oltre che delle stesse norme costituzionali. Se il sistema elettorale assegna la maggioranza assoluta al partito vincitore delle elezioni, i *quorum* per l’elezione del Capo dello Stato devono essere innalzati in modo da sganciarlo dalla maggioranza di governo³².

4. Con riferimento al controllo preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali, e alla norma che estende tale controllo anche all’*Italicum*, pare auspicabile l’ipotesi della sua introduzione, perfino tenendo conto delle perplessità sollevate dallo stesso presidente Criscuolo.

Le motivazioni sono quelle già evidenziate nel precedente incontro, sul ricorso in via preventiva alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali (artt. 73 e 134, comma 2, Cost.). La forzatura delle regole processuali, non solo in tema di rilevanza, ma anche e soprattutto in tema di efficacia retroattiva della sentenza di accoglimento e di rapporti esauriti (par. 7 sent. n. 1 del 2014), ha dimostrato senza alcun dubbio quanto sia preferibile un controllo *a priori*, che permetterebbe, tra l’altro, alle opposizioni di negoziare sui contenuti della legge, prima che entri in vigore. Una legge, quella elettorale, le cui ripercussioni sul modello di forma di governo prescelto in Costituzione, come si è detto, sono evidenti e che l’opposizione e la maggioranza dovrebbero quindi scrivere insieme per dividerne il contenuto. E il ricorso verrebbe a bilanciare lo “strapotere” che alle forze di governo potrebbe derivare, anche in questo caso, dal premio di maggioranza.

I pericoli derivanti da una forte esposizione ‘politica’ della Corte, sono innegabili, tanto più se si vuole scaricare sulla Corte il compito di riequilibrare un sistema politico-istituzionale fortemente squilibrato, come il nostro. Ma del resto, anche nel 1953, allorché alla Corte fu attribuita la competenza a sindacare l’ammissibilità del referendum abrogativo, si parlò di dono avvelenato, perché spingeva i giudici costituzionali verso una eccessiva politicizzazione.

In quel caso, tuttavia, l’esperienza ha confermato gli indubbi benefici in termini di democraticità del sistema politico-istituzionale; benefici che alla prova dei fatti potrebbero realizzarsi anche con riferimento al sindacato sulle leggi elettorali. Se non altro, per la funzione che ad esso possono fare svolgere le opposizioni, al fine di contribuire a realizzare un’idea di democrazia che non si risolva soltanto nel principio maggioritario,

³² Del resto già all’interno della Commissione nominata dal Presidente del Consiglio Letta si era riflettuto se fosse possibile prevedere dopo la quarta votazione il ballottaggio tra i primi due candidati e di conseguenza l’elezione di chi avesse riportato il maggior numero di voti. Peraltro già alcuni componenti della Commissione per le riforme costituzionali avevano rilevato che l’ipotesi del ballottaggio potesse intaccare il ruolo del Presidente di istanza neutrale ed equilibratrice del sistema: cfr. “Relazione finale della Commissione per le Riforme costituzionali” (17 settembre 2013) nominata dal Presidente del Consiglio Enrico Letta, in www.governo.it.

Osservatorio sulle fonti

nell'istanza decisionistica, ma che si incentri anche sulle garanzie politiche e giuridiche, istituti indispensabili per la sua tenuta.