



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2016

CRISI E CONFLITTI NELL'UNIONE EUROPEA: UNA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE

Le maggioranze speciali. Prime note*

di ANTONIO IGNAZIO ARENA

LE MAGGIORANZE SPECIALI
PRIME NOTE

di *Antonio Ignazio Arena*
Dottorando in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Messina

ABSTRACT

ITA

Questo scritto riguarda l'origine e il senso delle maggioranze speciali. I primi paragrafi (1-4) contengono brevi considerazioni di carattere storico e teorico. Mostrano principalmente come le maggioranze speciali nascano, nella nostra tradizione giuridica, quali rimedi agli inconvenienti dell'unanimità (e non della maggioranza semplice). Alle maggioranze speciali nella Costituzione italiana è dedicata la seconda metà del lavoro (paragrafi 5-8), a partire dall'interpretazione dell'articolo 64. Una ricostruzione dogmatica unitaria delle maggioranze speciali è possibile. Il loro senso comune, però, non è la tutela delle minoranze (sebbene esse siano state introdotte a questo scopo), ma genericamente l'importanza della decisione.

EN

This paper concerns the origin and the meaning of supermajority rule. The first paragraphs (1-4) contain brief historical and theoretical considerations. They mainly show that supermajorities arise, in our legal tradition, as remedies for the problems of unanimity (and not of simple majority). The second half of the work (paragraphs 5-8) deals with supermajority rule in the Italian Constitution, starting from the interpretation of Article 64. A unified dogmatic reconstruction of supermajorities is possible. Their common sense, however, is not the protection of minorities (although they have been introduced for this purpose), but generally, the importance of the decision.

LE MAGGIORANZE SPECIALI

PRIME NOTE^(*)

di Antonio Ignazio Arena

SOMMARIO: 1. *Premesse di carattere storico e teorico: l'origine delle maggioranze speciali come rimedio agli inconvenienti dell'unanimità (e non della maggioranza semplice);* 2. *Maggioranze speciali e votazione (come prerogativa esclusiva): cenni;* 3. *Dall'onore degli antichi alla dignità dei moderni: antropocentrismo e principio di maggioranza;* 4. *Maggioranze speciali, una tradizione e non una teoria (ovvero sulla dubbia legittimità delle maggioranze speciali sul piano teorico-pratico e sulla necessità di abbandonare tale piano per comprendere le maggioranze speciali dal punto di vista giuridico);* 5. *Maggioranze speciali ed ordinamento costituzionale, prime considerazioni a partire dall'art. 64 della Costituzione (ovvero sull'impossibilità di riferire l'articolo 64, III comma, Cost. a tutte le decisioni parlamentari: ostacolo ad una ricostruzione unitaria del senso delle maggioranze speciali?);* 6. *Alla ricerca di un senso comune per le maggioranze speciali (che non è la tutela delle minoranze);* 7. *Dall'unanimità alla maggioranza speciale, un processo storico che, nonostante tutto, si ripete;* 8. *Conclusioni.*

1. Premesse di carattere storico e teorico: l'origine delle maggioranze speciali come rimedio agli inconvenienti dell'unanimità (e non della maggioranza semplice)

Il primo uso documentato della maggioranza speciale nella tradizione giuridica occidentale sembra potersi rinvenire nella *lex repetundarum* (123-122 a.C.). Si trattava di una legge relativa ai procedimenti giudiziari per i casi di concussione. La maggioranza speciale era prevista nel contesto della *ampliatio*, vale a dire la richiesta da parte dei giurati di una nuova udienza se, dopo la prima, non si fossero ritenuti nelle condizioni di rendere il verdetto. Richiesta che – stabiliva la nuova legge – poteva essere accolta solo se avanzata da più di un terzo

* In questo scritto l'autore anticipa tesi che costituiscono parte di un più ampio lavoro, in corso di elaborazione, sul principio di maggioranza, dal punto di vista storico, teorico e dogmatico.

dei giurati. Sebbene la maggioranza qualificata (due terzi) fosse necessaria a dimostrare la presenza di informazioni adeguate per prendere una decisione, la maggioranza semplice era considerata sufficiente per dichiarare la colpevolezza dell'imputato¹.

In generale, i romani prediligevano le decisioni a semplice maggioranza (il loro ordinamento giuridico aveva una caratterizzazione fortemente maggioritaria): proprio nella prassi e nella cultura dell'antica Roma venne a delinearsi l'idea per la quale *refertur ad universos quod publicae fit per majorem partem* (Ulpiano)². Pertanto i *quorum* qualificati non potevano avere grande spazio. Inoltre, come ha osservato la dottrina, i romani «ebbero il concetto di *maior pars*, del maggior numero, quale regola per dirimere le disparità di posizioni [...] Ma [...] se elevarono il principio di maggioranza a *regula iuris*, non ne fecero una dottrina politica, né in epoca repubblicana né, tanto meno, in epoca imperiale»³.

La vera e propria età dell'oro della maggioranza qualificata ebbe inizio dopo la fine dell'età antica, nel medioevo. Secondo Ruffini Avondo «il Medioevo barbarico non ammise che deliberazioni ed elezioni unanimi, poiché la mentalità primitiva, non riuscendo a ravvisare nelle assemblee che la somma dei singoli, non concepì volontà collettiva se non coincidente con quella di tutti i singoli»⁴. La Chiesa avrebbe tenuto fermo per ragioni mistiche questo stesso principio, abbandonandolo in favore di quello maggioritario dopo l'anno Mille. Le maggioranze speciali sembrerebbero quindi da concepirsi come espressione del principio maggioritario, contrapposto al giuridicamente poco raffinato criterio dell'unanimità. Nella nostra civiltà giuridica, però, il principio unanimistico non ha a che vedere soltanto con gli usi germanici, ma deriva anche dalla visione ebraica della comunità riversatasi

¹ M. SCHWARTZBERG, *Counting the Many. The origins and the limits of overmajority rule*, Cambridge, 2014, 44 ss.

² L. ORNAGHI, *Maggioranza, principio di*, in *Enc. Fil.*, vol. VII, Milano, 2006, 6901 ss.

³ F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2007, 22-23. Più oltre (p. 27) il chiaro Autore ammonisce: «Non sorprenda il fatto che la transizione lessicale da *maior pars* a *maioritas* si sia compiuta in epoca tarda e non abbia mai assunto, nella romanità, il pregnante significato moderno. *Maiores* corrisponde a ciò che, nei termini dell'analisi del linguaggio, si definisce come una ipostasi: una data quantità (la *maior pars*) di una data sostanza (l'*universitas civium*) viene elevata essa stessa a sostanza, avente una propria identità, distinta da quella della sostanza base».

⁴ E. RUFFINI AVONDO, voce *Maggioranza*, in *Enciclopedia Italiana*, Roma, 1934, in treccani.it/enciclopedia/maggioranza, 1.

nel cristianesimo e nell'organizzazione della Chiesa fin dai suoi albori. Come noto, «nel giudaismo, religione e popolo costituiscono un binomio indissolubile [...] L'insegnamento fondamentale del giudaismo in quanto religione è in genere identificato nel suo *monoteismo* etico e nella particolare concezione della *storia* che ne consegue»⁵.

Per esemplificare, gli apostoli non decidevano a maggioranza, e quando risultava impossibile l'accordo unanime (per esempio allorché si trattò di scegliere il successore di Giuda Iscariota, Mattia) non fecero ricorso ad un'elezione, ma si rimisero ad un sorteggio⁶. Di fatto il diritto canonico fu dominato dal principio unanimistico per oltre undici secoli. Il suo superamento risale al XII secolo, in favore del principio della *maior et sanior pars*. La decisione non veniva affidata semplicemente ad una maggioranza determinata quantitativamente (*maior pars*). I voti, oltre che essere contati, dovevano essere pesati, giudicati qualitativamente (*sanior pars*)⁷. Questo poteva farlo solo un'autorità superiore, su istanza della *minor pars* cui spettava l'onere di provare la non coincidenza tra *maior* e *sanior pars*. Pertanto, in assenza di un'autorità superiore alla quale rivolgersi, rimaneva vigente il criterio della decisione all'unanimità.

Il principio della *maior et sanior pars* non è ancora quello della maggioranza speciale, ma il passo tra l'uno e l'altro è breve. Fu compiuto in occasione del terzo Concilio Lateranense del 1179 in relazione alla decisione più importante del mondo medievale, l'elezione del Vescovo di Roma. Mancando in questo caso un'autorità in grado di pesare qualitativamente i voti, si stabilì che la *sanior pars* sarebbe coincisa proprio con la *maior pars*... ma qualificata (cioè dei due ter-

⁵ G. FILORAMO, *Giudaismo*, in G. FILORAMO, M. MASSENZIO, M. RAVERI, P. SCARPI, *Manuale di storia delle religioni*, Roma-Bari, 2009, 174 ss. (miei i corsivi).

⁶ Negli *Atti degli Apostoli* (1, 15-26) si legge che Pietro, nei giorni seguenti l'ascensione, «levatosi in mezzo ai fratelli, riunite insieme circa centoventi persone», propose di scegliere uno tra i componenti dell'assemblea come nuovo membro del collegio apostolico. Ne furono proposti due, Giuseppe (chiamato Barsabba) e Mattia, il quale fu sorteggiato ed aggregato agli altri undici apostoli.

⁷ R. FOREVILLE - J. ROUSSET DE PINA, *Storia della Chiesa*, vol. IX/2, *Dal primo Concilio Lateranense all'avvento di Innocenzo III (1123-1198)*, trad. it. a cura di G. Picasso, Roma-Torino, 1984, 617 ss. Secondo F. GALGANO (*op. cit.*, 213 ss.) negli ultimi decenni statteremmo assistendo ad una riviviscenza del principio della *pars valentior* o *sanior*. Il principio maggioritario sarebbe oggi messo in crisi in campo politico dalla tecnocrazia. In campo economico, invece, sarebbe il managerialismo ad esautorare le prerogative delle assemblee societarie.

zi)⁸. Il terzo Concilio Generale del Laterano doveva liquidare lo scisma del 1159 e scongiurare il ritorno. Si trattava di una vicenda che aveva lacerato la Chiesa per due decenni. Nel 1159 “venivano eletti” due pontefici: Alessandro III (il più votato) e Vittore IV (supportato da una esigua minoranza, ma che per primo – invero rocambolescamente – aveva vestito il manto papale). Nel 1160 la questione veniva rimessa all’imperatore Federico Barbarossa, ma il Concilio di Padova (che si esprimeva a favore di Vittore IV e scomunicava Alessandro III) fu presto autorevolmente definito «parodia di una rispettabile assemblea» (Giovanni di Salisbury)⁹.

Neppure la morte di uno dei due contendenti, Vittore IV, mise fine alla storica disputa che continuò fin quando l’imperatore, ritornando sui suoi passi, nel 1177 si riconciliò con Alessandro III. Questi, dopo lunghe e tormentate vicende, faceva ritorno, in via definitiva, a Roma nel 1178 e tre anni più tardi moriva, dopo aver dato alla Chiesa (e per il tramite di essa consegnato alla nostra tradizione giuridica) il superamento del principio unanimistico¹⁰. È stato giustamente osservato¹¹ che la maggioranza speciale venne introdotta per ovviare agli inconvenienti dell’unanimità, o in altri termini per superare la “debolezza” della procedura tradizionale. Infatti «il diritto canonico subordinava a preoccupazioni morali e religiose le semplificazioni giuridiche che sembrano oggi più naturali [...] esso non accordava ciecamente la preferenza a chi era stato scelto dal maggior numero. Il suo uso ripugnava ancora al vertice come alla base della gerarchia».

Con il Concilio di Lione la regola dei due terzi fu estesa a tutte le elezioni di diritto canonico. L’identificazione della *maior pars* con la *sanior* continuò ad ammettere la prova contraria fino al Concilio di Trento (1563), nell’ambito del quale venne eliminata con l’introduzione dello scrutinio segreto¹². Perché dunque l’unanimità

⁸ M. SCHWARTZBERG, *op. cit.*, 49 ss.

⁹ Sullo scisma del 1159 v. R. FOREVILLE - J. ROUSSET DE PINA, *op. cit.*, 473 ss.; la citazione di Giovanni di Salisbury è riportata a p. 483.

¹⁰ Su questi temi v. K. BIHLMAYER - H. TUECHLE, *Storia della Chiesa*, vol. II, *Il Medioevo*, trad. it. a cura di I. Rogger, Morcelliana, Brescia, 1996, 196 ss.

¹¹ R. FOREVILLE - J. ROUSSET DE PINA, *op. cit.*, 476.

¹² La norma in questione è vigente ancor oggi nell’ordinamento della Chiesa «e fu solo leggermente ritoccata da Pio XII e da Paolo VI»; cfr. J. LORTZ, *Storia della Chiesa, considerata in prospettiva di storia delle idee*, vol. I, *Antichità e medioevo*, trad. it. a cura di B. Ulianich, Milano, 1987, 500. Di essa si legge oggi nella costituzione apostolica *Universi*

venne abbandonata? Essa aveva dato luogo ad inconvenienti di varia natura, tra i quali spicca la possibilità per ciascuno dei componenti del collegio di esercitare un vero e proprio potere di veto e così bloccare il funzionamento dell'intero organo. Per questa ed altre ragioni fu introdotta la maggioranza speciale, che dunque non nasce e non è nella nostra civiltà giuridica un rimedio agli inconvenienti della maggioranza semplice, ma a quelli dell'unanimità¹³.

La sua funzione originaria non fu la tutela delle minoranze. Il Concilio del 1179 doveva manifestare in modo evidente che la Chiesa aveva ritrovato la sua unità sotto la piena autorità del Papa. Si trattava di bilanciare l'esigenza della più ampia condivisione possibile della scelta con quella di evitare spaccature ogni volta che ci fossero stati dissensi¹⁴. Non mi pare si possa davvero dire che la Chiesa abbandonò l'unanimità per abbracciare il principio maggioritario. La Chiesa scelse piuttosto di modificare un principio che aveva profonde implicazioni religiose per indifferibili esigenze pratiche. Le maggioranze speciali avrebbero dovuto acquisire (quasi) lo stesso significato dell'unanimità, ne rappresentavano un surrogato. Sarebbe ben strano immaginare una transizione dall'unanimità alle maggioranze speciali giustificata dalla esigenza di tutelare le minoranze. La posizione di ciascuno dei componenti un collegio, a seguito di tale innovazione, peggiora perché non è più possibile per essi esercitare un diritto di veto. Il senso originario delle maggioranze speciali può dunque riassumersi nel passaggio dal "Decidiamo tutti assieme a qualsiasi costo" al "Decidiamo tutti assieme nei limiti del possibile".

Dominici Gregis promulgata da Papa Giovanni Paolo II e modificata nel 2007 durante il pontificato di Benedetto XVI.

¹³ Il terzo Concilio Lateranense fu inaugurato da Alessandro III, ricordato anche come il "papa giurista", ed il discorso introduttivo fu affidato all'allora Vescovo di Assisi, *magister* Rufino, uno dei canonisti più preparati del suo tempo: il risultato dei lavori fu condensato in ventisette canoni. Cfr. H. WOLTER - H.G. BECK, *Civitas Medievale, La scolastica – Gli ordini mendicanti (XII-XIV sec.)*, in H. JEDIN (a cura di), *Storia della Chiesa* (1968), vol. V/1, trad. it. a cura di E. Guerriero, Milano, 1993, 78 ss.

¹⁴ Si veda A. VAUCHEZ, *Apogeo del papato ed espansione della cristianità (1054-1274)*, trad. it. a cura di A. Vasina e P. Petrucci, in J.-M. MAYEUR, C. PIETRI, L. PIETRI, A. VAUCHEZ, M. VENARD (a cura di), *Storia del cristianesimo. Religione – Politica – Cultura*, ed. it. a cura di G. Albengo, Roma, 1997, 215 ss.

2. Maggioranze speciali e votazione (come prerogativa esclusiva): cenni

Che si decida a maggioranza semplice, a maggioranza speciale o all'unanimità si pone comunque in essere uno stesso comportamento: votare.

Votare è comunemente considerato il comportamento democratico per eccellenza. In realtà questa pratica – che non a caso si addice ancor oggi solo a soggetti riconosciuti titolari di “particolari qualità” – nasce come aristocratica. Nella società dell'antica Grecia le decisioni erano prese in origine per acclamazione. L'Iliade lo testimonia e può aiutarci a comprendere in che contesto si passò dall'acclamazione alla votazione¹⁵. Si prenda in esame la figura di Nestore, l'uomo saggio per antonomasia. Due erano i luoghi in cui questo anziano eroe poteva partecipare alle decisioni collettive: il Consiglio e l'Assemblea. E le differenti sedi esigevano *modus agendi* contrapposti, da parte sua e dell'uditorio. Davanti all'Assemblea, dalla composizione in prevalenza popolare (si trattava per lo più di soldati), il saggio Nestore è anzitutto un re, i suoi pensieri esigono silenzio ed obbedienza (Libro, II, 77). Nel Consiglio, invece, Nestore è saggio in mezzo ai saggi (Libro IX, 94): le sue opinioni devono essere soppesate attentamente e le sue parole accuratamente ascoltate. In questo caso la decisione collettiva si forma attraverso il confronto tra opinioni espresse da persone alle quali viene riconosciuto il medesimo onore (non tutti infatti prendono parte al Consiglio).

Più tardi furono proprio i consigli a divenire la sede della storica transizione alle votazioni, la culla delle decisioni a maggioranza. Si pensi, *in primis*, alla γερουσία (*gherusia*), il consiglio degli anziani di Sparta. Questo organo era composto da trenta saggi. Ad eccezione dei due re, gli altri venivano eletti dall'Assemblea, la ἀπέλλα (*apella*), mediante l'antico metodo dell'acclamazione. I geronti decidevano votando. Il circolo di considerazione e rispetto, l'eguale capacità di giudizio, la condivisione dello stesso grado di onore, questo consentiva di contare i voti e di accettare il verdetto della conta¹⁶. Anche l'Areopago ateniese pare decidesse a maggioranza. E proprio ad Atene si ebbe, per la prima volta, un significativo allargamento del cerchio dei soggetti

¹⁵ Sul punto v. M. SCHWARTZBERG, *op. cit.*, 21-22.

¹⁶ *Ibidem*, 25 ss.

giudicati idonei a partecipare alla votazione. Questo ampliamento del novero degli aventi voce in capitolo ebbe il suo apice nella giustamente celebrata (ma da non mitizzare) esperienza democratica ateniese del V secolo. Anche in quel contesto, come in ogni altro che sia dato esaminare fin oggi, il voto mantenne una caratterizzazione esclusiva¹⁷.

Nel mondo antico chi non ha dignità (o, se si preferisce, onore) non vota, la sua opinione si può perdere nella confusione della folla. Al contrario chi vota si vede riconosciuto un onore. Nella nostra civiltà votare significa che ciascuno riconosce (almeno relativamente alla questione da decidere) il peso della propria opinione, dignità, onore pari a quello di tutti gli altri votanti. Nell'Atene del V secolo a.C. a votare erano quanti ritenuti capaci di esercitare le proprie facoltà abbastanza bene da poter prendere parte alla vita politica della città. Secondo la mentalità dell'epoca questo comportava l'esclusione delle donne, degli schiavi, dei meteci. Eppure, come già si è accennato, l'allargamento del cerchio dei soggetti giudicati idonei – in raffronto ai tempi omerici – fu notevole e va valutato non solo in termini quantitativi, cioè di incremento del numero di soggetti ritenuti meritevoli, ma anche qualitativi, di sviluppo “di ciò che sta in mezzo al cerchio” (l'idea di bene comune). Il luogo, il centro verso cui si rivolgevano i discorsi diventava così *idea, κοινόν ἀγαθόν (koinon agathon)*¹⁸.

L'onore che legittimava un uomo alla partecipazione politica nel mondo antico è un concetto che supera indenne il medioevo, nel quale si era saldato all'etica cavalleresca ed ai particolarismi di stampo feudale. Nel XVIII secolo Montesquieu può definire l'onore la virtù cardine della monarchia. La natura dell'onore, spiega il francese, è quella di «richiedere preferenze e distinzioni»¹⁹. Nel mondo antico, come nell'*Ancien Régime*, esso si lega all'appartenenza sociale. L'onore è uguale solo tra soggetti che se lo vedono riconosciuto in pari grado e non avrebbe senso se non ci fossero soggetti da esso esclusi. Che si tratti di deliberare con un *quorum* qualificato o meno, il contare i voti implica un processo compiuto di reciproco riconoscimento di onore, una vicendevole attribuzione di patenti di legittimità.

¹⁷ M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009, 12.

¹⁸ F. JULLIEN, *L'universale e il comune*, trad. it. a cura di B. Piccioli Fioroni e A. De Michele, Roma-Bari, 2010, 27 ss.

¹⁹ MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, trad. it. a cura di B. Boffito Serra, Milano, 2004, 173.

A partire dal XVIII secolo il crollo delle gerarchie sociali che costituivano un tempo la base dell'onore determinò l'esigenza di configurarlo diversamente. L'onore degli antichi si legava alla diseguaglianza: perché qualcuno avesse onore in questo senso, era necessario che non l'avessero tutti. Ad una simile concezione del valore personale si contrappose quella moderna di dignità dell'uomo, che oggi usiamo in senso universalistico ed egualitario²⁰. Sebbene essa presenti degli elementi di assoluta novità, è indubbio che il rischiaramento operato dai Lumi sia debitore del mondo antico, della sua storia e della sua filosofia.

3. Dall'onore degli antichi alla dignità dei moderni: antropocentrismo e principio di maggioranza

Occorre ricordare, sia pure in estrema sintesi, come il volto del voto sia cambiato negli ultimi secoli, l'onore degli antichi si sia trasformato nella dignità dei moderni.

Nel basso medioevo inizia a riaffiorare una dimensione culturale ed economica antropocentrica, dopo secoli reicentrici, nei quali si era affermato il primato della terra, del sangue, del tempo, vale a dire di forze primordiali che minimizzavano il contributo del singolo, elevando a protagonista dell'esperienza (anche giuridica) la natura delle cose ed il gruppo²¹.

La decisione a maggioranza implica una concezione esistenziale in virtù della quale l'uomo possa riconoscersi come artefice del proprio destino, in grado di incidere sul corso degli avvenimenti storici e di esserne protagonista. Non è quindi casuale se la rinascita delle deliberazioni a maggioranza si sia accompagnata alla graduale riscoperta della cultura classica²². È nella civiltà comunale (che precede e prepa-

²⁰ C. TAYLOR, *La politica del riconoscimento*, in J. HABERMAS-C. TAYLOR, *Multiculturalismo*, trad. it. a cura di L. Ceppa e G. Rigamonti, Milano, 2008, 11.

²¹ P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2009, 18 ss.

²² Osserva in proposito H.J. BERMAN (*Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge (Mass.)-London, 1983, 3) come la lettura del mondo classico cui i moderni si ispirarono sia cosa diversa dalla classicità qual era in sé e per sé. Alla base della tradizione giuridica occidentale non vi è semplicemente la cultura greca o latina (o prima ancora giudaica), ma il fare ritorno dei popoli europei a quel patrimonio storico per trarne ispirazione, e cioè un processo di inevitabile trasformazione di quest'ultimo; come tale non privo di elementi fortemente innovativi. Il libro dell'eminente Autore, qui

ra quella umanistica) e nella Riforma protestante che è possibile scorgere le vere e proprie radici del principio maggioritario nell'epoca moderna.

Nei comuni italiani, e più in generale europei, si ebbe lo sviluppo di nuclei di potere almeno inizialmente autonomi rispetto alla gerarchia ecclesiale ed imperiale. Essi nacquero come associazioni private tra cittadini per affermare le loro rivendicazioni nei confronti del signore feudale. Benché l'origine dei comuni sia tra le questioni storiche più controverse, se non altro per le differenze che si possono riscontrare avendo riguardo ai diversi contesti geografici, c'è tuttavia un elemento ricorrente: il comune si afferma sempre in contrapposizione, esplicita o implicita, alle vecchie autorità feudali, è espressione di forze sociali emergenti. Si innesca così un meccanismo di partecipazione dal basso che, è possibile dire col senno di poi, avrebbe contribuito al delinarsi dell'ideale democratico moderno. Si è osservato, ad esempio, che «i primi *scioperi* fanno capolino nella seconda metà del Duecento, e hanno come teatro la Francia settentrionale e la Fiandra [...] Le sommosse, le rivolte urbane si moltiplicano, e nel 1378 scoppia a Firenze una grande rivolta “operaia”: il tumulto dei Ciompi. È l'inizio della tradizione europea delle ribellioni urbane e dei movimenti rivoluzionari delle città»²³.

Occorre sottolineare che nell'organizzazione comunale, nella quale si decideva votando, i cittadini di pieno diritto erano una minoranza rispetto all'insieme della popolazione; inoltre il cuore del diritto dell'epoca non poteva certo esprimersi in queste votazioni. Rimaneva preponderante il ruolo della giuridicità dal basso, degli usi e delle consuetudini che costituivano un limite alle prerogative dei sovrani (quegli stessi che, intesi come supreme potestà soggettive di comando, si spera abbiano terminato la loro parabola nel XX secolo, con l'affermazione della democrazia costituzionale)²⁴. Come osservato da una illustre dottrina, ancora sul finire del XVI secolo, Bodin, per esprimere la giuridicità dei suoi tempi, non poteva limitarsi a fare rife-

citato, venne completato con un secondo volume (del quale soltanto dispongo in lingua italiana: v. nota n. 26) pubblicato venti anni più tardi, nel 2003.

²³ J. LE GOFF, *Il Medioevo. Alle origini dell'identità europea*, trad. it. a cura di D. Quagliani, Roma-Bari, 2011, 53.

²⁴ G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, 110 ss.

rimento alla legge, espressione della volontà del re, ma accanto ad essa doveva annoverare il diritto, figlio dei costumi e dell'equità soggiacente alle cose²⁵.

Quanto alla Riforma protestante (la seconda delle radici del moderno principio maggioritario), suo tratto distintivo fu la difesa della libertà di coscienza. Si assistette al moltiplicarsi delle Chiese riformate, alla transizione dal principio "Tutti assieme" a quello "Ciascuno a modo proprio". Di fronte ad una spaccatura considerata insanabile, nell'ottica protestante (e prim'ancora delle popolazioni germaniche), molto semplicemente ci si divide (almeno che non si decida di combattere). Nella maggior parte dei casi anche le Chiese riformate trovano una loro stabilità. La cultura protestante (pure non esente da derive intolleranti, non diversamente da quella cattolica) alimentò la convinzione che occorresse rafforzare lo spazio della libertà individuale e limitare il potere delle collettività (ecclesiali, e poi anche statali) sul singolo²⁶. Ciò che si riscontra soprattutto in Inghilterra.

Il diritto non scritto costituiva, almeno oltremontana, il principale baluardo ai possibili abusi della Corona. L'esercizio della funzione legislativa – e quindi l'applicazione del principio maggioritario – rimase, invece, seppur con alcune significative eccezioni, piuttosto timido fino alla fine della seconda guerra mondiale²⁷. Soltanto dopo la grande rivoluzione e la conseguente restaurazione, il nuovo punto di equilibrio dell'architettura istituzionale inglese divenne un'assemblea. Si trattava della Camera dei Pari, la quale dovette cedere più tardi il passo alla Camera dei Comuni. In un certo senso il primato della Camera dei Comuni ebbe inizio qualche decennio dopo, a seguito della seconda rivoluzione, sebbene si sia pienamente compiuto solo nel secolo scorso. Indubbiamente il *Bill of Rights* (1689) rafforzava il ruolo del Parlamento, limitando le prerogative regie. Da allora in poi, nell'ordinamento giuridico britannico, il Legislativo crebbe in importanza, ma – se così si può dire – non a scapito delle consuetudini.

In Francia il principio maggioritario poteva cominciare ad affermarsi soltanto sul finire del XVIII secolo e per effetto dei moti rivoluzionari (infatti le consuetudini avevano fallito nel limitare le preroga-

²⁵ P. GROSSI, *op. cit.*, 78.

²⁶ H.J. BERMAN, *Diritto e rivoluzione. L'impatto delle riforme protestanti sulla tradizione giuridica occidentale*, Bologna, 2010, 123 ss.

²⁷ A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, 63 ss.

tive regie ed erano ormai percepite come fonte di oppressione). L'assemblea degli ordini convocata nel 1788 da Luigi XVI non assomigliava neppure lontanamente al Parlamento inglese. Si può ben dire che le polemiche sulle modalità deliberative di quest'organo abbiano dato avvio al sessennio rivoluzionario francese: in fin dei conti, la rivoluzione ha avuto inizio anche come rivendicazione di una eguale dignità in materia di decisioni pubbliche, al di là della appartenenza sociale: «La rivoluzione del 1789 non fu, nella sua essenza, una rivoluzione sociale ma una rivoluzione politica [...] Il grande problema della Francia consisteva nel ritardo delle istituzioni in rapporto alle realtà economiche. L'idea di una eguaglianza civile fondata sui diritti naturali, accreditata dai filosofi, seduceva naturalmente una borghesia attiva e in piena ascesa»²⁸. La storia del principio maggioritario si lega immancabilmente, nell'Europa continentale, all'affermazione del principio di eguaglianza e alla concretizzazione politica degli ideali illuministici.

Anche dall'altra parte dell'Oceano Atlantico la guerra d'indipendenza condotta dalle colonie nordamericane nei confronti della madrepatria nasceva dall'impossibilità di accettare delle decisioni sulla cui formazione i destinatari delle stesse non erano stati chiamati ad esprimersi. Anche in questo caso veniva dunque rivendicato il diritto di decidere delle proprie sorti che abbiamo visto essere storicamente a fondamento del principio di maggioranza. A scorrere le Costituzioni dei neonati Stati nordamericani, dappertutto si ritrova che il corpo politico è formato da un'associazione volontaria di individui per mezzo di un contratto sociale: «In America le leggi naturali, tanto discusse dalla metà del Seicento, diventavano leggi della società civile»²⁹.

Nel Vecchio Continente l'affermazione del principio di eguaglianza aveva subito clamorose battute d'arresto già ai tempi della rivoluzione del 1790-91 e ancora nel corso dei decenni successivi agli eventi rivoluzionari. Si prenda ad esempio l'approvazione della Costituzione francese del 1830 che prevedeva un bicameralismo perfetto con tripartizione del potere legislativo tra Camera elettiva, Camera dei Pari e Re. Quanto alla Camera elettiva fu configurata per legge una rappre-

²⁸ M. MOURRE, voce *Francia*, in *Dizionario di storia universale*, Milano, 1973, 827.

²⁹ Z. STERNHELL, *Contro l'Illuminismo. Dal XVIII secolo alla guerra fredda*, trad. it. a cura di M. Giuffredi, I. La Fatta, Milano, 2007, 251.

sentanza parlamentare censitaria. La Camera dei Pari aveva invece una configurazione ereditaria. In occasione della discussione sul progetto di legge tendente a regolare l'esercizio del potere regio di nominare i Pari, vincolandolo agli appartenenti ai ceti benestanti, la dottrina dell'epoca si esprimeva contro il suffragio universale. Rovesciato l'Antico Regime, e scongiurati i rischi di quella che agli occhi dell'aristocrazia del tempo era la più terribile tra le tirannie, occorreva limitare gli effetti degli ideali universalistici ed egualitari³⁰.

Il processo attraverso il quale l'opinione pubblica finiva per rappresentare finalmente se stessa comportava, in quella fase, l'individuazione di nuove barriere all'ingresso. Queste dovevano essere concepite in modo nuovo, e formalmente ossequioso della diversa configurazione dei rapporti umani ispirati ad una assiologia egualitaria. Il processo di democratizzazione della discussione pubblica iniziato nei caffè del XVIII secolo proseguiva nelle aule dei Parlamenti, lasciando solo intravedere la possibilità di un tracollo istituzionale per effetto dell'irrompere sulla scena delle masse organizzate in partito³¹.

Solo nel XX secolo la configurazione "monoclasse" della rappresentanza politica poté essere superata in un sistema istituzionale contraddistinto dalla separazione dei poteri e dalla tutela dei diritti, in special modo delle minoranze. Kelsen³² ha sostenuto che la produzione delle leggi da parte del Parlamento deve essere espressione della maggioranza politica di turno, ma al tempo stesso deve adeguatamente tenere conto degli interessi della minoranza. Questo tipo di "compromesso" esprime quella superiore sintesi in cui risiede, secondo il giurista praghese, il più profondo significato della democrazia: «Il principio di maggioranza non si identifica affatto con la signoria assoluta della maggioranza, con la dittatura della maggioranza sulla minoranza. La maggioranza presuppone per definizione l'esistenza di una minoranza [...] Se la minoranza non è eliminata dal procedimento con cui viene creato l'ordine sociale, c'è sempre la possibilità che la minoranza influenzi la volontà della maggioranza. È quindi possibile impedire, in una certa misura, che il contenuto dell'ordinamento sociale deter-

³⁰ G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2007, 135 ss.

³¹ J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. it. a cura di A. Illuminati, F. Masini, W. Peretta, Roma-Bari, 2005, 99 ss.

³² H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. it. a cura di S. Cotta, G. Treves, Milano, 1952, 290 ss.

minato dalla maggioranza sia in opposizione assoluta con gli interessi della minoranza. Questo è un elemento caratteristico della democrazia»³³.

Kelsen ha mostrato come il principio di maggioranza sia quello meglio compatibile con la libertà dei singoli. Il suo principale effetto è la (almeno tendenziale) distinzione dei rappresentanti del popolo in due gruppi. Questi due gruppi esercitano tra loro vicendevoli influssi, favoriti dalla configurazione stessa delle procedure parlamentari. Tanto che bisognerebbe discutere non semplicemente di principio di maggioranza, ma di maggioranza e minoranza, di accomodamento tra diversi antagonismi politici: «Il massimo grado di libertà individuale possibile, e cioè la maggior approssimazione possibile all'ideale di autodeterminazione che sia compatibile con l'esistenza di un ordinamento sociale, è garantito dal principio che un mutamento dell'ordinamento sociale richiede il consenso della maggioranza semplice di coloro che vi sono soggetti»³⁴.

Il *fil rouge* che lega antropocentrismo rinascimentale, liberalismo politico, egualitarismo settecentesco, rivendicazioni dei partiti di massa e tutela costituzionale delle minoranze spiega quella che potremmo definire la “trasfigurazione”, o se si preferisce la “metamorfosi”, delle maggioranze speciali. Esse vengono ora intese come eccezioni al principio del consenso della semplice maggioranza e possono trovare giustificazione solo perché preordinate alla tutela delle minoranze. Solo questo “le salva” dalla “condanna per anti-democraticità”. In una assemblea legislativa nella quale si fronteggiano una maggioranza ed una opposizione, in linea di massima, il *quorum* speciale obbliga al compromesso. Dico “in linea di massima” in quanto ovviamente tutto dipende dalla consistenza numerica della maggioranza di turno. Le maggioranze speciali non nascono come strumenti di tutela delle minoranze, ma è così che vengono concepite oggi.

³³ *Ibidem*, 292.

³⁴ *Ibidem*, 291.

4. Maggioranze speciali, una tradizione e non una teoria (ovvero sulla dubbia legittimità delle maggioranze speciali sul piano teorico-pratico e sulla necessità di abbandonare tale piano per comprendere le maggioranze speciali dal punto di vista giuridico)

È impossibile comprendere il motivo per il quale le carte fondamentali delle democrazie contemporanee prevedano *quorum* speciali senza assumere una prospettiva storica. A nulla servirebbe provare a concepirli come logico corollario di una qualsiasi dottrina della Costituzione ideale. Può essere d'aiuto riferirsi agli insegnamenti di Locke in proposito. Nell'ottica del razionalismo moderno, con una significativa eccezione (sulla quale tra breve), i fondamentali principi di giustizia si definiscono a partire da una procedura di scelta unanime. Giusto è ciò che deve poter essere razionalmente considerato tale da chiunque. Una volta stabiliti i principi fondamentali, la società politica si governerà sulla base del principio maggioritario. A maggioranza è possibile decidere qualsiasi cosa, fuorché violare i principi fondamentali. È possibile anche stabilire che in alcuni casi si debba deliberare con *quorum* qualificati. Secondo Locke, il principio di maggioranza si fonda sulla legge di ragione la quale prescrive che tutti gli uomini sono per natura liberi, uguali e indipendenti, cosicché «nessuno può essere tolto da questa considerazione e assoggettato al potere politico di un altro senza il suo consenso»³⁵. È l'eguaglianza tra gli uomini a suggerire che, una volta costituita la comunità politica, «la maggioranza ha il diritto di deliberare e decidere per il resto». Questo, precisa Locke, «a meno che abbiano espressamente convenuto un numero maggiore che la maggioranza»³⁶.

Non molto diversamente si esprime Rousseau: «La differenza di un solo voto rompe l'eguaglianza; un solo oppositore rompe l'unanimità; ma tra l'unanimità e l'eguaglianza ci sono parecchie gradazioni diverse di voto, e per ciascuna di esse si può fissare questo numero, secondo la condizione e i bisogni del corpo politico»³⁷.

Il criterio di scelta unanime impiegato (tra i molti anche) da Locke e Rousseau è senz'altro quello che ha riscontrato maggiori successi. Tuttavia il razionalismo moderno ha conosciuto una corrente di pen-

³⁵ J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, trad. it. a cura di L. Pareyson, Torino, 2010, 297.

³⁶ *Ibidem*, 300.

³⁷ J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, trad. it. a cura di J. Bertolazzi, Milano, 2008, 197.

siero che lo ha generalmente rifiutato. Faccio riferimento all'utilitarismo. La procedura di scelta collettiva adottata dalle teorie utilitaristiche è maggioritaria dato che l'esito giusto del calcolo sociale è quello che soddisfa gli interessi, le preferenze, i desideri maggiormente intensi³⁸. A ragionare diversamente, secondo gli utilitaristi, non si otterrebbe alcuna massimizzazione del risultato e verrebbe sprecata utilità collettiva possibile. Questa posizione può essere attribuita ad uno dei padri dell'utilitarismo moderno, Bentham, per il quale i diritti della Dichiarazione del 1789 costituiscono «pomposi nonsensi» ed espressioni quali diritto, dovere, giusto hanno senso solo in rapporto all'applicazione del principio di utilità³⁹, comunque lo si intenda (esistono infatti diverse versioni dell'utilitarismo).

Lo scontro tra coloro che sostengono una definizione delle scelte fondamentali della convivenza associata con criterio unanimistico e quanti invece prediligono un criterio maggioritario è ancora in corso nella seconda metà del Novecento. Per convincersene basti considerare la critica dell'utilitarismo contenuta nell'opera *Una teoria della giustizia* di Rawls⁴⁰. Rimanendo nel quadro teorico proprio del razionalismo, non sembra potersi immaginare una strada differente dalle due percorse finora (il riconoscimento della eguale dignità di tutti gli individui lo esclude). Nell'ottica del razionalismo moderno, la Costituzione ideale si definisce con criteri di scelta unanimistici ovvero maggioritari. Nell'uno e nell'altro caso, è veramente possibile individuare tra le norme fondamentali regole che prevedano maggioranze speciali per alcune determinate deliberazioni?

Nel corso del secolo scorso l'illustre economista Wicksell ha sostenuto che le maggioranze speciali dovrebbero essere previste per le più importanti deliberazioni in una società politica già costituita (vale a dire nella quale i principi fondamentali di giustizia sono stati già stabiliti). Questo indirizzo di pensiero segue la strada che Locke e Rousseau avevano indicato come praticabile. Tuttavia il motivo politico per il quale si immagina l'introduzione di *quorum* qualificati, vale a dire la tutela delle minoranze, rischia di trasformarli in un *boomerang*.

³⁸ S. VECA, *La filosofia politica*, Roma-Bari, 2010, 42.

³⁹ J. BENTHAM, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, San Francisco, 2010, 13 ss.

⁴⁰ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, trad. it. a cura di S. Maffettone, U. Santini, Milano, 2010, 42 ss.

Secondo Wicksell⁴¹ in un sistema perfettamente democratico l'approvazione del bilancio dovrebbe avvenire all'unanimità. Solo quando tutti votano a favore di una certa spesa si può ritenere un sistema veramente democratico. Se l'unanimità è impossibile, occorre quantomeno che i progetti di spesa vengano approvati a maggioranza qualificata. Wicksell ha proposto la creazione di sistemi di maggioranze qualificate (che arrivano fino al 90%) per assicurare la non prevaricazione di una minoranza organizzata sulla maggioranza. A fondamento della teoria di Wicksell risiedono motivazioni strettamente economiche, e cioè l'obiettivo di contenere la spesa pubblica, a partire da un accoglimento senza riserve del c.d. "criterio di Pareto" (tradotto in termini fiscali). In questo senso la previsione di maggioranze qualificate potrebbe essere considerata alla stessa stregua di un principio fondamentale, sul quale occorrerebbe trovare un accordo (ipotetico) unanime. Ovviamente sarebbe molto più semplice formulare i principi fondamentali di giustizia in modo da escludere l'espansione della spesa pubblica se si è convinti (questa è la posizione di Nozick) che essa determinerebbe comunque la violazioni di diritti altrui⁴². Tuttavia se anche si accettasse il principio per il quale le scelte collettive sono legittime solo nella misura in cui avvantaggino qualcuno senza danneggiare nessuno, vale a dire se lo si accettasse come principio costituzionale della convivenza associata, ne rimarrebbe comunque incerto il fondamento teorico (v. conclusioni).

Per quanto qui interessa, la tutela delle minoranze non sembra, sul piano teorico-pratico, una buona motivazione per introdurre maggioranze speciali. Infatti, come ha sottolineato Waldron, la maggioranza è il meccanismo attraverso il quale una società costituita deve prendere le sue decisioni, in quanto solo tale principio riflette l'eguale peso dell'opinione di ciascuno dei suoi membri. In altri termini, la decisione a semplice maggioranza, lungi dal non essere rispettosa degli interessi della minoranza, si basa proprio sull'idea di eguale considerazione degli interessi di tutti i partecipanti alla votazione⁴³.

Ad ogni modo, come che stiano le cose sul piano teorico, è preferibile, per il giurista interessato a comprendere il senso le maggioranze

⁴¹ K. WICKSELL, *Intorno ad un principio di giusta tassazione*, trad. it., in AA.VV., *Nuova collana di economisti*, vol. IX, Torino, 1934, 35.

⁴² R. NOZICK, *Anarchia, stato e utopia*, trad. it. a cura di S. Maffettone, Milano, 2008, 163 ss.

⁴³ J. WALDRON, *Law and Disagreement*, Oxford, 1999, 114.

speciali nel suo ordinamento, considerarle per quello che esse sono state e sono, per così dire, nella storia.

5. Maggioranze speciali ed ordinamento costituzionale, prime considerazioni a partire dall'art. 64 della Costituzione (ovvero sull'impossibilità di riferire l'articolo 64, III comma, Cost. a tutte le decisioni parlamentari: ostacolo ad una ricostruzione unitaria del senso delle maggioranze speciali?)

Ai sensi dell'art. 64, III comma, della Costituzione le deliberazioni delle due Camere e del Parlamento non sono valide se non sono adottate a maggioranza dei presenti (c.d. maggioranza semplice), salvo che la Costituzione (o una legge costituzionale) preveda una maggioranza speciale (assoluta o altrimenti qualificata). La regola generale è la maggioranza semplice. L'eccezione è rappresentata dalla maggioranza speciale. Proprio in quanto l'introduzione di un *quorum* qualificato altera quello che – nella prospettiva costituzionale – rappresenta il “modo normale” di svolgersi delle dinamiche decisionali in Parlamento, è necessario che lo stesso venga previsto in una fonte di rango “super-primario”⁴⁴. Si viene così introdotti alla comprensione delle ragioni che portarono a prevedere come eccezionali le maggioranze speciali. Le esigenze ad esse sottese possono essere espresse con un'unica for-

⁴⁴ Osservano L. GIANNITI e C. DI ANDREA (*Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1224 ss.) che già nella seduta della II Sottocommissione del 3 settembre 1946 Mortati si pronunciava a favore di un *quorum* qualificato per l'adozione da parte di ciascuna Camera del proprio regolamento. La maggioranza speciale avrebbe dovuto considerarsi preordinata a garantire il corretto funzionamento democratico del Parlamento, tutelando le minoranze ed assicurando la stabilità dell'ordinamento parlamentare. Solo così i regolamenti parlamentari si sarebbero potuti considerare al riparo da troppo frequenti ed unilaterali cambiamenti. A Mortati, che con la sua proposta voleva marcare il distacco dall'art. 61 dello Statuto albertino, si oppose Lussu, per il quale la fissazione del *quorum* qualificato non poteva considerarsi strumento di tutela delle minoranze. Posta la questione ai voti fu l'opinione del primo a prevalere. A dispetto di ciò, l'art. 64, complessivamente considerato, non può dirsi certo “mortatiano”. Infatti le tesi dell'insigne giurista non furono accolte con riferimento al III e IV comma: l'uno – a giudizio di Mortati – mal posto, nel senso che simili regole, non costituendo materia costituzionale, non avrebbero dovuto essere contemplate nella Carta fondamentale; l'altro superfluo, perché connotato all'essenza stessa della forma di governo che si andava delineando: cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo II, *Le Camere*, Bologna-Roma, 1986, 1.

mula: tutela delle minoranze. L'idea, solo apparentemente banale, che la maggioranza debba prevalere nelle manifestazioni collettive di volontà rientra tra i caratteri fondamentali del costituzionalismo tanto quanto quella della indefettibile presenza di meccanismi idonei ad evitare la tirannia della maggioranza⁴⁵. Nella seduta della II Sottocommissione del 24 ottobre 1946 Einaudi spiegava come il III comma dell'art. 64 non fosse importante solo per la tutela delle minoranze. Esso doveva servire a dettare delle regole fondamentali comuni ai due rami del legislativo⁴⁶.

L'idea che le maggioranze speciali siano volte a tutelare le minoranze venne nel tempo corroborata dall'esperienza concreta delle dinamiche politiche dell'Italia repubblicana (almeno in una prima fase): il fallimento della c.d. "legge-truffa" ed il sistema elettorale proporzionale obbligavano le forze politiche ad un compromesso ogni volta che si fosse dovuto raggiungere un *quorum* qualificato. Insomma, dopo l'approvazione della legge-truffa, «tutto precipitò, se così si può dire, nel verso migliore»⁴⁷. La Democrazia Cristiana, per più di quattro decenni primo partito italiano, non poteva prendere queste decisioni "da sola" (era necessario l'accordo almeno con gli altri partiti della

⁴⁵ N. BOBBIO, *Liberalismo e Democrazia*, Milano, 2006, 63-66.

⁴⁶ Vedi A. MANZELLA, *op. cit.*, 4. Tuttavia, come osservano L. GIANNITI e N. LUPO (*Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 49) il III comma venne interpretato diversamente dalle due Assemblee, già a partire dalla nota divaricazione sulla nozione di "presenti" ai fini delle deliberazioni. Neppure il I comma dell'art. 64 era stato *ab initio* oggetto di identica interpretazione. Mentre in tempi rapidi il Senato si risolvette nel dare un'interpretazione rigorosa dello stesso, richiedendosi la maggioranza assoluta non solo per l'approvazione del nuovo regolamento, ma anche per sue singole modifiche, alla Camera le cose andarono in modo opposto. In un primo momento l'Assemblea operò addirittura come se la disposizione costituzionale non esistesse: nel riportare indietro le lancette dell'orologio dell'organizzazione parlamentare ai primi anni Venti, i deputati non si erano neppure posti il problema dell'attuazione da dare al comma in questione. Tutte le delibere relative al regolamento erano state assunte con modalità tali da non far risultare né la sussistenza del numero legale, né tanto meno il superamento del *quorum* aggravato. Soltanto quando la questione venne sollevata da Togliatti, nel 1950, emerse la chiara intenzione dell'allora Presidente della Camera Gronchi di limitare la maggioranza speciale alla mera adozione di un nuovo regolamento. Per effetto delle dure critiche rivolte a questo orientamento, provenienti anche da alcuni esponenti della maggioranza (in particolare Dossetti e Ambrosini), venne poi trovata una soluzione di compromesso (i regolamenti di Camera e Senato finiranno di fatto per allinearsi, nel corso del tempo, almeno sulla questione dei *quorum* necessari alla modifica dei regolamenti).

⁴⁷ La battuta è di Giulio Andreotti e si riferisce proprio alla approvazione della legge elettorale, in Senato, nel 1953: cfr. I. MONTANELLI-M. CERVI, *Storia d'Italia*, vol. X, Milano, 2000, 141.

coalizione; tutto sommato non raramente veniva trovato anche con il principale partito d'opposizione). Come è stato acutamente sottolineato, «la legge, voluta da De Gasperi, fortemente contestata dalle opposizioni e da parte di alcuni alleati della Dc, non scattò per poco più di 54000 voti. Ma vennero contate più di un milione e mezzo di schede bianche e nulle. Molti consigliarono a De Gasperi di chiedere la verifica di queste schede. Lo statista democristiano decise però di non procedere a verifiche, che pure avrebbero potuto assegnargli la vittoria [...] In realtà i grandi partiti sapevano che l'Italia, dopo i disastri della guerra, aveva bisogno della ripresa morale ed economica, e questo risultato poteva essere garantito solo da una concordia di fondo che riuscisse a far prevalere l'interesse nazionale sulle pur legittime rivalità politiche»⁴⁸.

Tornando all'articolo 64 Cost., come sostenuto dalla dottrina, per intendere bene la portata del III comma occorre distinguere le elezioni dalle deliberazioni in senso proprio, ed in seno a queste ultime quelle con effetti esterni al procedimento⁴⁹. Cosicché l'art. 64, III comma, andrebbe riferito alle sole deliberazioni con effetti esterni a quest'ultimo. Se riferissimo l'art. 64, III comma, anche alle elezioni ed alle deliberazioni che non producono effetti esterni al procedimento, dovremmo considerare incostituzionali molte norme di legge ordinaria, oltretutto di regolamento parlamentare, che hanno introdotto *quorum* speciali. Difatti, un'interpretazione estensiva della regola generale della maggioranza semplice implicherebbe che solo con legge

⁴⁸ Così L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, 123-124.

⁴⁹ Come noto, infatti, le elezioni presentano delle caratteristiche indubbiamente non riscontrabili nelle deliberazioni. Il mancato raggiungimento del *quorum* di volta in volta richiesto (almeno se è speciale) lascia aperto il procedimento nel caso delle elezioni, determina invece la reiezione della proposta in quello delle deliberazioni. Inoltre, nel caso delle elezioni non è possibile discutere di un ordine delle votazioni, o porre la questione di fiducia né rendere dichiarazioni di voto, le quali si risolverebbero in commenti sulle persone da votare e sarebbero contraddittorie rispetto alle modalità di voto (a scrutinio segreto). Per via di queste e altre differenze, l'art. 64, III comma, non si dovrebbe riferire anche alle elezioni. Le elezioni non sarebbero quindi deliberazioni. Si ritiene poi che per deliberazioni delle Camere e del Parlamento non sia possibile intendere neppure tutte le decisioni diverse dalle elezioni. Dovrebbero essere ulteriormente escluse le deliberazioni con effetti meramente interni ai procedimenti parlamentari. Cfr. L. GIANNITI-C. DI ANDREA, *op. cit.*, 1237; A. MANZELLA, *op. cit.*, 47 ss.

costituzionale si possa introdurre una maggioranza speciale, e non altrimenti⁵⁰.

Alcuni esempi possono chiarire la posizione dominante in dottrina. I regolamenti di Camera e Senato prevedono per le c.d. “urgentissime” (nuovi argomenti da inserire all’ordine del giorno in corso di seduta) l’approvazione a maggioranza dei 2/3 dei presenti al Senato, dei 3/4 dei votanti alla Camera (art. 56, IV comma, r.S.; art. 27, II comma, r.C.). È l’eccezionalità della misura a giustificare i *quorum* altamente qualificati: si tratta infatti di una deroga al principio di civiltà giuridica che vieta di trattare argomenti non inseriti all’ordine del giorno. Non ci sono motivi sostanziali per ritenere che le norme che prevedono *quorum* aggravati per la discussione delle urgentissime siano incostituzionali. Inoltre il caso delle maggioranze speciali previste dai regolamenti parlamentari non è forse il più problematico. Come sottolineava Martines, già nel 1953, i regolamenti parlamentari contengono vera e propria «materia costituzionale, poiché caratterizzano, nel campo dell’attività legislativa, la struttura politica dello Stato (alla quale, fra l’altro, potrebbero apportare sostanziali modifiche, senza che sia possibile, per il principio di indipendenza delle Camere, giudicare sulla loro legittimità costituzionale)»⁵¹. Procedendo oltre, si potrebbe al-

⁵⁰ A. MANZELLA, *op. cit.* 50. In teoria, posto che le distinzioni ontologiche tra deliberazioni ed elezioni non sono irresistibili, si potrebbe anche difendere un’interpretazione rigorosa dell’art. 64, III comma, della Costituzione. In fin dei conti sarebbe sufficiente accettare le conseguenze “non volute” e concludere per l’illegittimità delle leggi (oltreché – sia pure senza possibilità per la Corte di sindacarle nell’ambito del giudizio di legittimità – delle norme regolamentari). Questa ricostruzione rimarrebbe esercizio di pura retorica, in quanto la nostra realtà costituzionale è un’altra. Al fatto che leggi ordinarie e regolamenti abbiano introdotto *quorum* qualificati si assegna un valore precettivo. In applicazione del criterio sistematico, finché è possibile dare una lettura armoniosa delle disposizioni costituzionali e subcostituzionali, non c’è ragione di concludere per l’illegittimità di queste ultime. La fonte subordinata (legge o regolamento parlamentare) condiziona l’interpretazione di quella sovraordinata (la Costituzione), come del resto succede anche nei rapporti tra legge ordinaria e regolamenti governativi: nel caso in esame il contenuto di leggi ordinarie (lo stesso vale per i regolamenti parlamentari) orienta l’interpretazione nel senso della legittimità del procedimento impiegato per approvarle. Sull’incerto “verso” del condizionamento interpretativo tra regolamento governativo e legge ordinaria, e più in generale su coerenza interpretativa e attività interpretativa v. G. SORRENTI, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006, 10 ss.

⁵¹ T. MARTINES, *La «funzionalità» delle assemblee legislative e le riforme costituzionali del dopoguerra*, in *Opere*, tomo III, Milano, 2000, 57. Osserva in proposito R. CERRETO (*L’adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, 37) che «anche nella prassi del Parlamento repubblicano lo speciale *quorum* costituzionale è stato preva-

lora ritenere (ma non stanno così le cose!) che la previsione di un *quorum* analogo a quello di cui all'art. 138, I comma, Cost. risulti assolutamente coerente con il fatto che si tratta di fonti che contengono materia costituzionale; dunque, poiché tutte le modifiche dei regolamenti devono essere approvate con la stessa maggioranza richiesta per la revisione costituzionale, non ci sarebbe motivo per considerare illegittime le norme regolamentari che introducono *quorum* speciali (si potrebbe sostenere che i regolamenti parlamentari incontrino il solo limite dei principi fondamentali: invece sono subordinati alla Costituzione tutta, ma ad essi – ai *quorum* da essi previsti, in quanto hanno effetti meramente interni al procedimento – non si riferisce l'articolo 64, III comma).

Un altro esempio interessante in relazione all'argomento qui in discussione è possibile rinvenirlo nella legge sul Consiglio superiore della magistratura. Se includessimo le elezioni nel novero delle deliberazioni, la norma che stabilisce maggioranze speciali per l'elezione della c.d. "componente laica" sarebbe illegittima (art. 22, legge n. 195 del 1958). A questo proposito, va comunque ricordato che la legge sul Consiglio superiore della magistratura non solo è ordinaria, ma – pur essendo in materia costituzionale – è stata esaminata ed approvata con procedimento decentrato in violazione dell'art. 72, IV comma, Cost.

lentemente inteso quale impulso alla più ampia convergenza possibile di maggioranza e opposizione (segnatamente della maggioranza e della maggiore forza di opposizione) nella scrittura delle regole del confronto parlamentare. Né questa interpretazione *de facto* è parsa vacillare nell'epoca del maggioritario, come dimostra l'ampia maggioranza che ha approvato la riforma regolamentare del 1997 alla Camera dei deputati. Il comportamento dei soggetti politici, dunque, fa ritenere che essi considerino, almeno tendenzialmente, i regolamenti parlamentari come norme di natura materialmente costituzionale e, pertanto, terreno privilegiato di incontro tra maggioranza e opposizione». Peraltro, il *quorum* di cui all'art. 64, I comma, ha funzionato «(più raramente) come strumento nelle mani di una maggioranza di governo sufficientemente ampia, che giudicasse una determinata riforma regolamentare indispensabile al fine di garantire l'attuazione dell'indirizzo politico. In altri termini, il requisito della maggioranza assoluta ha permesso, in circostanze politiche diverse, di conciliare, secondo punti di equilibrio anch'essi diversi, la garanzia delle minoranze con la salvaguardia dell'efficacia decisionale» (*ibidem*, 62). In argomento v. anche R. DICKMANN, *Le ragioni di uno studio sulle funzioni parlamentari non legislative*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit., 6 ss.

(a dispetto di ciò, la Corte costituzionale “ha salvato” la legge seppure con imbarazzate motivazioni: sent. n. 168 del 1963)⁵².

6. Alla ricerca di un senso comune per le maggioranze speciali (che non è la tutela delle minoranze)

Ad ogni modo, l’interpretazione dominante dell’articolo 64, III comma, Cost. non costituisce ostacolo alla ricerca di un senso comune delle maggioranze speciali nella nostra tradizione costituzionale. Che questo senso comune risieda effettivamente nella tutela delle minoranze è, però, quantomeno dubbio (è sufficiente che la maggioranza politica sia compatta perché la maggioranza assoluta sia raggiunta), sicché in definitiva le maggioranze speciali sembrano accomunate solo dalla debole idea di segnalare la speciale importanza della decisione. Per esempio, basti ricordare le riforme regolamentari del 1988, quando le forze del pentapartito, con la netta contrarietà del Partito Comunista, approvarono (sia chiaro: ovviamente in modo del tutto legittimo) il nuovo art. 49 r.C. sopprimendo l’obbligo di votazione finale delle leggi a scrutinio segreto, introducendo il principio opposto della prevalenza del voto palese. La trasfigurazione di senso che ha caratterizzato le maggioranze speciali consente di liberarle dalle loro origini, delle quali tuttavia il comportamento delle forze politiche reca ancora traccia (per lo più inconsapevole). Questo si può constatare non solo nei casi in cui i partiti di maggioranza e di opposizione riescono a trovare la strada di una proficua collaborazione sui temi “che contano” (non solo in termini politici, ma costituzionali: le maggioranze qualificate, in qualche modo, lo indicano). Ma anche quando l’opposizione, rimasta senza frecce al proprio arco, si lamenta del fatto che la maggioranza sta procedendo “da sola” all’approvazione di questo o quell’atto, all’elezione di questa o quella carica. Ecco che puntualmente si mettono in scena comportamenti come l’abbandono dell’aula e si rivolgono all’opinione pubblica e ad organi “di garanzia” (si pensi, ovviamente, al Presidente della Repubblica) manifestazioni di protesta. Lo stesso Presidente della Repubblica spesso richiama le forze politiche ai loro

⁵² G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 218.

doveri di leale collaborazione e di condivisione delle più rilevanti decisioni⁵³.

In relazione alla maggioranza assoluta di cui al I comma dell'articolo 64, così come con riferimento ad ogni altro *quorum* analogo, vale la banale considerazione che segue. La forza del primo partito in Aula dipende dal sistema politico e dalla legge elettorale (dalla combinazione di entrambi, e non solo da quest'ultima). Nel 1988, per riprendere dall'ultimo esempio riportato, il sistema elettorale era ancora proporzionale e la maggioranza era costituita da una coalizione (come al momento attuale). Invece, il sistema misto di cui alla legge n. 52 del 2015 attribuisce un premio che consente al partito più votato di raggiungere tutte le maggioranze assolute richieste dalla Costituzione⁵⁴: quindi la maggioranza assoluta non dovrebbe più obbligare il primo partito a compromessi con *altre* forze politiche.

Questo, ancora una volta a titolo meramente esemplificativo, vale per la possibilità, *ex art. 73 Cost.*, di stabilire – deliberando a maggioranza assoluta – un termine più breve dei consueti trenta giorni, entro il quale il Presidente della Repubblica è chiamato a promulgare la legge ovvero a rinviarla alle Camere. Anche in questo caso si può constatare come sia l'eccezionalità della decisione (che incide, quantomeno sotto il profilo delle tempistiche, sull'esercizio delle funzioni proprie del Capo dello Stato) a spiegare il *quorum* richiesto. Essa accorcia i tempi di valutazione del Presidente, ma al tempo stesso rivela che per i parlamentari la promulgazione della legge è urgente, quindi in un certo senso “doverosa”. La deliberazione incide così anche sulla sostanza delle valutazioni del Presidente, fermo restando che questi rimane libero di rinviare la legge alle Camere ai sensi dell'art. 74 della Costituzione⁵⁵. Il progetto di revisione della Costituzione non mostra

⁵³ *Ex pluribus*: Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, 31/12/2013; Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia del Ventaglio, Palazzo del Quirinale, 30/07/2015.

⁵⁴ Quanto alla nuova legge elettorale, ed alla sua rispondenza (o meno) alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, si veda A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum, Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015.

⁵⁵ Quanto osservato in relazione all'articolo 73 potrebbe ripetersi per tutte le maggioranze assolute previste in Costituzione: si pensi all'art. 90, II comma, della Costituzione, con riferimento alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica o all'autorizzazione di cui all'art. 96 della Costituzione che le Camere possono negare a maggioranza assoluta. Sull'abbreviazione del termine per la promulgazione delle leggi così si esprime P. BONETTI, (*Art. 73*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 1402 ss.): «La dichia-

preoccupazione di sorta per la “relativa” facilità con la quale la maggioranza di turno potrebbe raggiungere simili *quorum* (“relativa” perché dipende dalla coesione della maggioranza politica). Al contrario, si è – direi stranamente – insistito sull’esigenza di introdurre altre ipotesi di deliberazione a maggioranza assoluta, tra cui quella che – dovesse essere approvata la riforma – caratterizzerebbe la deliberazione dello stato di guerra (art. 78 Cost.)⁵⁶.

Alla esigenza di tutelare le minoranze possono invece ricollegarsi ancora altre maggioranze speciali: si pensi all’approvazione delle leggi di amnistia e di indulto o alla elezione del Presidente della Repubblica (almeno entro il terzo scrutinio). Quest’ultimo è probabilmente uno dei casi nei quali il cordone tra il senso attuale delle maggioranze speciali e la loro origine nella nostra civiltà giuridica appare non del tutto reciso. Con riferimento all’elezione del Capo dello Stato, da tempo si sostiene in dottrina che «la previsione della maggioranza qualificata dei due terzi nei primi tre scrutini ha la funzione di esprimere il favore della Costituzione per un Presidente eletto con una base parlamentare molto ampia, che gli consentirebbe di collocarsi al di sopra delle parti, per esprimere realmente l’unità nazionale e svolgere effettive funzioni di garanzia»⁵⁷. L’importanza della decisione in alcuni casi sembra ricollegarsi nella nostra tradizione più al senso dell’unità che alla tutela delle minoranze. Anche questo è un residuo

razione di urgenza e la conseguente abbreviazione del termine per la promulgazione riducono lo spazio di riflessione presidenziale, perché compromettono e neutralizzano l’esercizio di una facoltà particolare attribuita al Presidente o comunque possono costituire un elemento che fa ritenere sconsigliabile il suo esercizio, ma non possono impedirlo, perché altrimenti le Camere disporrebbero di uno strumento per paralizzare i poteri presidenziali».

⁵⁶ In Senato, in particolare, il dibattito che ha preceduto l’approvazione della formulazione definitiva del nuovo possibile articolo 78 («La Camera dei deputati delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari») è stato a tratti veramente confuso. Nel corso della seduta n. 519 del 07/10/2015, nel tentativo di chiarire i termini della questione, la sen. Finocchiaro ha dovuto inutilmente precisare: «Per definizione la maggioranza assoluta è la metà più uno dei componenti di un organo. Questo è indubitabile». E lo è veramente. A testimonianza, però, della fretta nella quale la riforma è stata approvata al Senato, come sottolineato da esponenti di opposizione, poco prima la maggioranza aveva votato in favore di un articolo nel quale figura la ridondante formula “maggioranza assoluta dei suoi componenti” che si sarebbe potuta evitare trattandosi di deliberazione della sola Camera dei deputati.

⁵⁷ G.G. CARBONI, *Art. 83*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1646.

delle origini dell'istituto, sul quale conviene ulteriormente soffermarsi onde evitare fraintendimenti. Si può anche dire che il senso delle maggioranze speciali risieda – almeno in alcuni casi – nella ricerca, all'interno dell'Assemblea, della massima unità possibile. Ma ciò non significa che l'unità del sistema istituzionale dipenda soltanto (né neppure in modo particolare) dalle deliberazioni a maggioranza speciale. Infatti l'unità del sistema si coglie non solo nelle deliberazioni a maggioranza speciale, ma anche in quelle a maggioranza semplice, e più in generale nel complessivo funzionamento delle istituzioni fintantoché esso rimane entro la cornice della Costituzione, dei suoi principi e dei valori operanti nel contesto sociale che li sorreggono⁵⁸. L'unità che, invece, ancora si intravede, sottesa alle deliberazioni a maggioranza speciale, non riguarda la tenuta del sistema, ma il modo con il quale le forze politiche ne interpretano gli istituti fondamentali. L'unità del sistema non viene messa in discussione dal comportamento transeunte delle forze politiche, finché l'ordinamento riesce a “fare quadrato” intorno ai principi costituzionali. Il passaggio dalla sovranità del sovrano alla sovranità dei valori, al quale prima si è accennato, implica che solo intorno a questi ultimi (o, si può anche dire, intorno alla loro traduzione giuridica: i principi costituzionali) si possa dare l'unità del sistema istituzionale⁵⁹.

Atte a tutelare le minoranze sarebbero poi le maggioranze previste per la già citata elezione della componente laica del Csm, per le elezioni dei giudici costituzionali e (almeno in prima battuta) dei Presidenti d'Assemblea, ecc. In realtà molto dipende, in casi come quelli da ultimo menzionati, dal comportamento delle forze politiche. Per esempio il *quorum* qualificato relativo all'elezione dei giudici costituzionali non ha affatto operato nel senso di portare i gruppi ad una condivisione delle persone da eleggere. Al contrario si registrano «consolidate tradizioni di spartizioni partitiche di tali cariche»⁶⁰. Si è cioè sviluppata una visione patrimoniale dei giudici costituzionali, per cui a

⁵⁸ È dubbio se la configurazione del giudizio di legittimità costituzionale, non limitato ai soli “vizi formali”, consenta di ravvisare la sopravvivenza, nel concetto di legge, dell'idea (“unanimistica”) di conformità alla ragione (ora divenuta ragione costituzionale), che si affianca all'idea della legge come volontà del popolo (ora per il tramite dei suoi rappresentanti): Cfr. G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, 12 ss.

⁵⁹ L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 282 ss.

⁶⁰ A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 43.

seconda della composizione attuale della Corte e dei rapporti di forza esistenti tra le forze politiche al momento delle elezioni, maggioranza ed opposizione finiscono per spartirsi i seggi vacanti (ed alle volte le trattative si allargano ad altro tipo di elezioni). In qualche modo, si riscontra comunque una qualche tutela delle minoranze. Ancora, nel caso della elezione dei Presidenti d'Assemblea la prassi avviata nel 1976 di eleggere Presidente della Camera un esponente del partito d'opposizione, in genere al primo scrutinio e quindi con ampia maggioranza (anche superiore a quella qualificata richiesta), è stata interrotta nel 1994. Da allora la maggioranza di turno reclama il diritto di scegliere i "propri" presidenti in ambo le Camere. In conclusione, il senso comune delle maggioranze speciali previste nel nostro ordinamento è dato dall'importanza della decisione, mentre l'effettiva capacità di tutelare le minoranze, almeno nel caso delle maggioranze assolute, è piuttosto dubbia.

7. Dall'unanimità alla maggioranza speciale, un processo storico che, nonostante tutto, si ripete

Benché il principio per il quale le decisioni importanti si prendono tutti assieme, vale a dire il principio unanimistico, sia stato quasi del tutto espunto dalla dimensione giuridico-costituzionale, ne sono rimasti ancora alcuni esempi, che mostrano il ripetersi di quel processo storico prima descritto che ha portato alla sostituzione dell'unanimità con un *quorum* speciale. Si pensi anzitutto alla programmazione dei lavori della Camera dei deputati⁶¹. Poiché in questo caso la transizione

⁶¹ I regolamenti della Camera e del Senato prevedevano entrambi, prima del 1997, che la programmazione dei lavori (e conseguentemente il calendario) passasse attraverso una deliberazione all'unanimità della conferenza dei capigruppo. Nel 1997 soltanto la Camera bassa sceglieva di liberarsi dell'unanimità, rimpiazzandola con un *quorum* fortemente qualificato. La programmazione deve essere approvata da tanti presidenti di gruppo che rappresentino almeno i 3/4 dell'Assemblea. Le ragioni della modifica regolamentare risiedono ovviamente nella difficoltà incontrata nel mettere tutti i gruppi d'accordo. Anche il voto contrario del più piccolo tra i gruppi parlamentari avrebbe potuto impedire l'adozione di un programma da parte della conferenza. Del resto, anche a seguito delle modifiche apportate, il rischio di non riuscire a raggiungere la maggioranza richiesta rimane. È per questo che il regolamento della Camera, non diversamente da quanto dispone il regolamento del Senato, deve prevedere dei meccanismi alternativi attraverso i quali consentire all'Aula di darsi un calendario e un ordine del giorno. A. SAIITA, (*L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, 110 ss.) osserva

dall'unanimità alla maggioranza speciale è recente, risulta più difficile asserire che il *quorum* aggravato sia finalizzato a tutelare le minoranze. È chiaro infatti che, soprattutto dal punto di vista di un piccolo gruppo parlamentare, si tratta di una modifica peggiorativa. Ne risulta invece corroborata l'idea che l'importanza della decisione per lo svolgimento dei lavori parlamentari non possa ammettere deliberazioni a maggioranza semplice.

Un secondo esempio di recente transizione dall'unanimità alla maggioranza speciale ci viene offerto dall'evoluzione del quadro istituzionale dell'Unione europea. Oggi l'esercizio della funzione legislativa è affidato a due organi, Parlamento e Consiglio dell'Unione europea. Mentre il primo – almeno nella procedura ordinaria – delibera a maggioranza dei suffragi espressi (art. 231 TFUE), il Consiglio (che si immagina in prospettiva possa divenire una Camera degli Stati, sul modello del Senato americano) delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente (art. 16 TUE). Si tratta di un *quorum* particolare, integrato dal voto favorevole di almeno il 55% dei membri del Consiglio, rappresentanti Stati membri

come l'evoluzione della norma relativa alla programmazione dei lavori possa considerarsi paradigmatica di una mutata concezione del ruolo delle minoranze all'interno della Camera dei deputati. Come si è già avuto modo di sottolineare, l'unanimità è un criterio alternativo alla maggioranza, come tale si può ben dire "antidemocratica". La programmazione *ante* 1997 non era affidata alla contrapposizione tra le tesi della maggioranza e quelle dell'opposizione, ma era figlia di "successivi aggiustamenti". Ciascuna minoranza poteva quindi condizionare sin dall'avvio il procedimento legislativo. Era necessario trovare il più ampio accordo possibile, l'accordo unanime, già soltanto per potere concretamente iniziare l'esame di una proposta di legge. L'unanimità si era dimostrata, però, un ideale irraggiungibile, se non in casi rari e sporadici. La trasformazione del sistema politico italiano nel corso degli anni Novanta del secolo scorso ha favorito il superamento dell'unanimità, ma i profili di continuità – come spesso succede nel diritto parlamentare – si sono dimostrati senza dubbio preminenti. Proprio la composizione duale che il sistema politico italiano sembrava dovere prendere ha assegnato all'opposizione un ruolo determinante con riferimento alla programmazione ed al calendario dei lavori. Tanto che ancora una volta sono le forme alternative di determinazione di programmazione e calendario a prevalere, tutto rimanendo per lo più affidato ai provvedimenti del Presidente d'Assemblea. Nel regolamento della Camera si prevede che il Presidente debba riservare una certa quota del tempo a disposizione o dei temi da trattare alle proposte dell'opposizione (art. 24, III comma, secondo periodo r.C., espressamente richiamato, quanto al programma, dall'art. 23, VI comma, r.C.). Quest'ultima, a sua volta, è spesso stata poco propensa ad utilizzare proficuamente il tempo assegnatole, perché preferisce un'attività distruttiva, di ostacolo alle proposte della maggioranza, o di contrattazione, piuttosto che costruttiva, cioè incentrata sull'avanzamento di proposte alternative a quelle di maggioranza.

che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. In passato i casi nei quali le istituzioni europee venivano chiamate a deliberare all'unanimità erano molti di più; oggi sono notevolmente ridotti. In alcune ipotesi l'unanimità è stata spazzata via e sostituita con maggioranze semplici. In altre, invece, si è scelto di fare ricorso a maggioranze qualificate⁶². Anche in relazione a queste ultime sarebbe strano dire, posto che “ieri” il Consiglio deliberava all'unanimità e “oggi” a maggioranza speciale, che ciò avvenga per tutelare le minoranze. Ad ogni modo le deliberazioni a maggioranza speciale trovano, anche nel contesto europeo, la loro ragion d'essere nella particolare importanza della decisione. Operano pure come fattori di stabilizzazione della forma di governo dell'Unione. Basti richiamare quanto dispone l'art. 234 del TFUE per il quale la mozione di censura, che almeno 1/10 dei parlamentari europei può presentare sull'operato della Commissione, costringe i membri di quest'ultima a dimettersi solo se approvata a maggioranza assoluta (e a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi).

8. Conclusioni

Fin qui si è sostenuto che le maggioranze speciali nascono per rimediare agli inconvenienti dell'unanimità (e non delle maggioranze semplici), come si sarebbe invece portati a pensare intendendole, in senso moderno, come strumenti a tutela delle minoranze (ragionando, in parole povere, pressappoco così: siccome occorre tutelare le minoranze non si può decidere a maggioranza semplice, ma occorre un *quorum* speciale).

La *ratio* originaria delle maggioranze speciali non è la tutela delle minoranze. Tuttavia dal momento che la votazione, pur mantenendo una caratterizzazione “esclusiva”, si è fusa con l'idea moderna di eguale dignità, anche il senso delle maggioranze speciali è cambiato, ha subito una “trasformazione”.

Le maggioranze speciali sono state quindi ammesse nel contesto delle democrazie costituzionali come strumenti a tutela delle minoranze.

⁶² P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, 194 ss.

Si è poi rapidamente accennato a come sia perlomeno dubbio, sotto il profilo teorico-pratico, se le maggioranze speciali possano trovare spazio nel contesto di dottrine che sposino un criterio di scelta unanimitario o maggioritario per l'individuazione della Costituzione ideale.

Dopodiché, rifugiati nella pratica, e con peculiare riguardo all'ordinamento giuridico-costituzionale italiano, non si è ritenuto di potere superare la (pure forse non irresistibile) interpretazione dominante dell'articolo 64, comma III, Cost., ma al tempo stesso non si è ravvisato in un simile orientamento ermeneutico alcun ostacolo alla ricerca di un senso comune delle maggioranze speciali. A tale proposito, dire che oggi, in Italia, una maggioranza assoluta tuteli i partiti di minoranza è piuttosto dubbio (per non dire completamente falso). Il senso *comune* delle maggioranze speciali non è questo. A nulla varrebbe quindi obiettare che quando si sostiene che le maggioranze speciali tutelino i partiti di minoranza si dia per scontato che ciò avvenga solo *per accidens*, e cioè in ragione della forza della maggioranza politica. Pur se così scontato fosse tale argomento logico, rimarrebbe che qui ed ora, in concreto, ci sono maggioranze speciali che di per sé non tutelano affatto i partiti di minoranza. Tuttalpiù le maggioranze speciali finiscono per essere tutte accomunate solo dall'idea (debole) di richiedere che almeno la maggioranza sia priva di spaccature al suo interno – data l'importanza della decisione. A meno che una parte della maggioranza politica non voti con tutta o buona parte dell'opposizione: allora tutto ciò che si può veramente dire di un *quorum* speciale è che è previsto per l'importanza della decisione. Proprio per questo esso implica il necessario coinvolgimento di un maggior numero di decisori. Posta la variabile delle contingenze politiche, col sistema elettorale vigente (almeno alla Camera dei deputati), solo maggioranze oltre il 50%+1 dei componenti obbligano il primo partito ad un compromesso con altre forze politiche.

Non rimangono che poche ulteriori precisazioni da aggiungere. Il senso originario delle maggioranze speciali potrebbe suggerire di intendere le relative deliberazioni in modo diverso, sul modello delineato da Zagrebelsky per le decisioni della Corte costituzionale?⁶³ Si potrebbe ragionare così. In tutti i casi nei quali la deliberazione è a maggioranza semplice finisce per prevalere una logica decidente pura. La maggioranza politica di turno è chiamata a prendere le proprie deci-

⁶³ G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Torino, 2005, 41 ss.

sioni e ad assumersene la responsabilità di fronte al Paese. L'opposizione dovrebbe allora operare affiancando alle decisioni della maggioranza delle chiare prese di posizione che consentano agli elettori non solo di comprendere i motivi del disaccordo ma, soprattutto, che cosa essa avrebbe fatto se fosse stata maggioranza. Le maggioranze speciali, al contrario, dovrebbero spingere le forze politiche a trovare larghe intese, nei limiti del politicamente possibile⁶⁴. Certo, la maggioranza potrebbe intendere così le decisioni con un *quorum* speciale, ma potrebbe benissimo (del tutto legittimamente) non farlo (a meno che non si voglia dire che esista una norma giuridica per la quale *debb*a farlo).

Si aggiunga comunque che, indipendentemente dal *quorum* col quale devono deliberare, i parlamentari sono chiamati ad esercitare le loro prerogative in modo congruo tanto alla dimensione fattuale, degli interessi che emergono nel contesto sociale e della cultura che lo caratterizza (la sua «identità culturale»⁶⁵), quanto alla dimensione valoriale, degli orientamenti di civiltà tradotti nei principi costituzionali⁶⁶. Ancora, si può senz'altro ribadire che le forze politiche sono sempre libere di ricercare il compromesso e ciò non significa di per sé “trasformismo”, anche se quest'ultimo ha purtroppo un certo peso nelle vicende politiche ed istituzionali del nostro Paese. Si tenga presente che non sono poco frequenti i casi nei quali le forze politiche collaborano in una logica compromissoria per addivenire alla approvazione di leggi largamente condivise. E questo vale in modo particolare per quelle proposte di legge che passano per il procedimento decentrato di approvazione. Autorevole dottrina ha sottolineato in passato come queste convergenze tra le forze politiche, in commissione o in aula

⁶⁴ Nel raffrontare l'ordinaria decisione parlamentare con le modalità deliberative della Corte costituzionale, G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ (*Giustizia costituzionale*, cit., 151-152) hanno mostrato come il senso dell'una e dell'altra votazione sia molto diverso. Nel primo caso il passare ai voti è un momento di catarsi, nel quale si incardina – com'è del tutto fisiologico in una democrazia pluralista – il conflitto. La votazione scioglie la tensione, e dopo avere conosciuto i risultati della stessa, in linea di massima tutti si possono dire soddisfatti. Non solo coloro che sono riusciti a prevalere, ma anche quanti già sapevano di essere minoranza. Questo è il gioco della democrazia.

⁶⁵ L'espressione «identità culturale» è ripresa da P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale*, trad. it. a cura di I. Schraffl, Milano, 2006, 5 ss. Cfr. anche L. D'ANDREA, *op. cit.*, 215 ss.

⁶⁶ G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 35 ss.

non importa, non debbano essere intese (sempre) alla stregua di casi di “trasformismo”, ma anzi possano costituire esempi di effettiva partecipazione dei parlamentari di opposizione alla formazione della legge⁶⁷.

Occorre poi ribadire che la tesi per la quale le maggioranze speciali violano l’eguale dignità delle persone vale al più solo dal punto di vista teorico-pratico. Diversa è la posizione di quella autorevole dottrina che – sia pure a partire dalla prevalente considerazione di altro contesto costituzionale (e precisamente quello statunitense) – ha di recente sostenuto la necessità di espungere dal costituzionalismo contemporaneo le maggioranze speciali. Constatando che esse non hanno lo scopo di tutelare in ogni caso le minoranze, e che presentano non pochi altri inconvenienti, si è ritenuto (credo a torto) di non potere più trovare giustificazione per un simile istituto⁶⁸. Tra gli inconvenienti delle maggioranze speciali figurerebbe l’incompatibilità di fondo con l’idea dell’eguale dignità (e capacità decisionale) di coloro che partecipano alla votazione. Così si ragiona: «Se la maggioranza di quanti hanno votato si è espressa a favore di una certa proposta, perché queste opinioni non dovrebbero essere considerate abbastanza? Non è come se si dicesse che le opinioni contrarie, benché espresse da una minoranza, sono più pesanti? Non è come se si riconoscesse alle stesse un (a questo punto) immotivato potere di veto?»⁶⁹. Tuttavia il ragionamento non è convincente perché non siamo affatto obbligati a ragionare nel quadro di una teoria, e quindi a partire da una idea, “contrattualistica” di Costituzione, in quanto la validità delle premesse metodologiche di una simile impostazione teorica sono dubbie (mentre non sarebbe d’ostacolo riconoscere semplicemente la falsificabilità di una teoria sviluppata a partire da esse, che si potrebbe pretendere di applicare perché preferibile rispetto ad altre teorie concorrenti). Dal punto di vista giuridico, la ragionevolezza di una norma non si può cogliere sul

⁶⁷ C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, 241 ss.

⁶⁸ M. SCHWARTZBERG, *op. cit.*, in particolare 146 ss.

⁶⁹ A. BARBERA-C. FUSARO, voce *Maggioranza (principio di)*, sezione *Diritto*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, a cura di G. Bedeschi, Roma, 1996, in treccani.it/enciclopedia/principio-di-maggioranza, sottolineano che il procedere dall’unanimità alla maggioranza relativa implica una crescente disponibilità ad accettare la volontà altrui, quindi il passaggio inverso, dalle maggioranze relative (alle maggioranze speciali e poi) all’unanimità, indicherebbe una minore disponibilità ad accettare la volontà altrui.

piano delle astratte speculazioni teoriche (le quali semmai potrebbero portare a valutarne la razionalità), ma solo a partire dalla dimensione storico-concreta: *nulla quaestio* dunque, visto che le maggioranze speciali sono previste proprio dall'atto che costituisce il paradigma di ogni valutazione⁷⁰.

Ancora, le maggioranze speciali non implicano che la decisione presa sia la più giusta. Il voto espresso da un numero di persone tale da integrare una maggioranza qualificata all'interno del collegio (ma se anche fosse l'unanimità le cose non cambierebbero) non significa per nulla che la decisione sia più giusta di quanto lo sarebbe stata ove si fosse consentito di deliberare a maggioranza semplice. Il *quorum* qualificato non rende la decisione "più vera", quindi – per tornare alle riflessioni di Kelsen – esso non si ricollega ad una qualche forma di assolutismo normativo (il fallimento, comunque si deliberi, è sempre possibile). A conclusione del suo esame del processo a Gesù, il padre del giuspositivismo novecentesco scrive: «Per coloro che credono nel figlio di Dio e re dei Giudei come testimone della verità assoluta, questo plebiscito è certamente un serio argomento contro la democrazia»⁷¹. Lo è solo nella misura in cui, per l'appunto, sposando una qualche visione (religiosa) normativa della società, e ritenendola certamente giusta, si sostenga il carattere erroneo della deliberazione (il che, tra l'altro, può non avere a che vedere con il procedimento impiegato per prenderla). Come visto in precedenza, nessuno possiede sul piano teorico queste certezze, né (bisogna ora aggiungere) è possibile una fondazione metafisica del concetto di giustizia in una società caratterizzata dal pluralismo.

È opportuno porre infine una domanda. Ogni maggioranza politica può darsi la "sua" Costituzione?⁷² La trasfigurazione di senso che ha riguardato le maggioranze speciali ha profondamente inciso sul concreto atteggiarsi delle riforme costituzionali nel nostro Paese (si pensi alle riforme del 2001, del 2005 ed a quella attualmente in corso).

⁷⁰ Si veda, sotto questo profilo, la distinzione tra giustizia e giustezza in G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, 2008, 31 ss.

⁷¹ H. KELSEN, *La democrazia*, trad. it. a cura di M. Barberis, Bologna, 1998, 274.

⁷² Il quesito non deve essere inteso alla lettera, nel senso che ogni revisione costituzionale comporti la nascita di una nuova Costituzione (non è così), ma come una semplificazione di quello più articolato se ogni maggioranza politica possa, di legislatura in legislatura, approvare corpose revisioni della Costituzione fermi restando, come si è soliti ripetere, i principi fondamentali.

L'importante revisione del titolo V della parte II della Costituzione fu approvata senza la partecipazione dell'opposizione di allora. Lo stesso si può dire per il progetto di riforma costituzionale del 2005, approvato a maggioranza assoluta e poi bocciato al successivo referendum. Si è spesso sostenuto che questa nuova tendenza delle modifiche costituzionali apportate dalla maggioranza di turno che sostiene il Governo, e possibili grazie ai premi previsti dalle leggi elettorali, non possa non preoccupare. Se è conforme alle regole, non lo è ai principi o allo spirito che a queste regole danno significato. Come sottolineato dalla più attenta dottrina «in regime di sostanziale bipartitismo o bipolarismo la medesima maggioranza politica potrebbe, senza sostanziale differenza e particolari difficoltà, dar vita tanto a leggi ordinarie che a leggi costituzionali e di revisione costituzionale»⁷³. Ovviamente la possibilità di rimediare alzando il *quorum* fissato per la votazione incontra un formidabile ostacolo: le norme costituzionali sono “fatte per durare” e non possono essere continuamente modificate in relazione all'andamento delle elezioni politiche o al cambiamento delle leggi elettorali. Pertanto la risposta è banalmente affermativa: fermi restando i principi fondamentali, ogni maggioranza politica può legittimamente darsi la “sua” Costituzione.

⁷³ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 41.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Sara

SPUNTARELLI, Chiara

TRIPODINA

Redazione

Andrea

DEFFENU, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)