



La decisione a maggioranza nell'ordinamento costituzionale italiano

di

Antonio Ignazio Arena*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Per una teoria della decisione a maggioranza (elementi di base e principali casi di applicazione del principio). – 3. Casi di correzione (mediante regole) del principio di maggioranza: a) Il quorum di partecipazione per le votazioni in occasione dei referendum abrogativi; b) I sistemi elettorali proporzionali, misti e corretti. – 4. Casi di correzione (mediante principi) delle decisioni a maggioranza. – 5. Una digressione sul principio di maggioranza e le decisioni della Corte costituzionale (cenni). – 6. Casi di abbandono del principio di maggioranza. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Lo scritto ha ad oggetto la decisione a maggioranza nell'ordinamento costituzionale italiano.

Tutte le volte che si affronta il tema si rischia di confonderlo con altri ad esso correlati. In primo luogo, con quello della legittimazione dell'ordinamento e specialmente della legittimazione democratica¹. Infatti il principio di maggioranza è intimamente connesso al principio democratico. In modo molto approssimativo, si può dire che, in una democrazia, le decisioni che riguardano tutti sono prese in linea di massima da tutti. E il modo in cui queste decisioni sono prese è votando e

* Dottorando di ricerca in scienze giuridiche presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina

¹ E. RUFFINI, *La ragione dei più*, Bologna, 1977, 26. Di per sé il principio di maggioranza può essere accettato sia dal giusnaturalista, che “crede” in una giustizia assoluta limitante la decisione a maggioranza, sia dal giuspositivista che non vi “crede”; dall'aristocratico, che ne vuole l'applicazione solo tra meritevoli, e dal democratico, che in linea di massima riconosce eguale voce in capitolo a tutti i componenti della comunità; dal verificazionista, che ritiene quanto da molti riconosciuto giusto essere assolutamente o probabilmente tale, dallo scettico che considera quella della maggioranza solo una opinione. L'autocratico, dal canto suo, reputa la massa incapace di “governare” e preferisce affidarsi non ai migliori, ma “al migliore”. Sono le concezioni filosofiche e politiche a determinare il ruolo giocato dal principio di maggioranza nella teoria della legittimazione dello Stato.

rimettendosi alla volontà della maggioranza. Da tempo ci si interroga se la legittimazione dello Stato democratico sia solo questa ovvero se accanto ad essa se ne debba individuare un'altra, senza la quale la tirannia della maggioranza sarebbe inevitabile². In questo saggio non ci interessiamo di tale problema³.

In secondo luogo, il termine "maggioranza" (cui si contrappone "opposizione") è spesso impiegato per indicare le forze politiche che hanno eletto il maggior numero di parlamentari (maggioranza in senso politico) o l'insieme dei parlamentari che in queste forze si riconoscono (maggioranza parlamentare). Non è della maggioranza in senso politico o della maggioranza parlamentare che qui ci occupiamo.

L'oggetto della ricerca condotta e che di seguito si presenta è la decisione a maggioranza in quanto tale; il fine è tentare di offrire un contributo allo sviluppo di una teoria generale e sistematica della decisione a maggioranza. L'indagine è, però, limitata: nella sfera soggettiva ed oggettiva, alle decisioni di maggior interesse per il costituzionalista (le potremmo chiamare "decisioni costituzionali"⁴), cioè alle decisioni del popolo, degli organi costituzionali e di organi ad essi interni; nella sfera spazio-temporale, all'ordinamento giuridico italiano.

Siamo consapevoli della distanza (che non intendiamo certo negare) tra decisioni popolari e decisioni imputabili ad organi pubblici, tra l'esercizio di un diritto (quello di voto) da parte del cittadino e di una funzione da parte di chi

² Scriveva POLIBIO (*Storie*, VI, 4, 4, trad. it. a cura di M. Mari, Milano, 2006, 271): «Non si deve chiamare democrazia quel sistema nel quale la massa è padrona di fare tutto quel che vuole e ha in animo di fare; quello, invece, presso il quale vige la tradizione e la consuetudine di [...] obbedire alle leggi, quando in tali comunità prevale l'opinione dei più, bisogna chiamarlo democrazia». Si confronti questo passo con la concezione di PLATONE (*La Repubblica*, VIII, 557b, trad. it. a cura di F. Sartori, Roma-Bari, 2011, 553), per il quale in democrazia il popolo ha la licenza di far tutto quello che vuole, ripresa da molti anche in epoca moderna: «È nell'essenza stessa dei governi democratici che il dominio della maggioranza sia assoluto, poiché fuori della maggioranza nelle democrazie non vi è nulla che possa resistere» (così A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano, 2015, 253).

³ Cfr., tra i molti, A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2016, 277 s.; A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1996, 27; L. FERRAJOLI, *La logica del diritto. Dieci aporie nell'opera di Hans Kelsen*, Roma-Bari, 2016, 233; M. LUCIANI, voce *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enc. dir.*, ann. IX, Milano, 2015, 394; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 13.

⁴ Cfr. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 301 ss.

ricopre un pubblico ufficio. Ciò nondimeno, riteniamo che, per i profili qui in esame, tale distanza non sia d'ostacolo: al contrario, comprendere le decisioni popolari nel nostro studio è, per ragioni di completezza, doveroso.

2. Per una teoria della decisione a maggioranza (elementi di base e principali casi di applicazione del principio)

Se si decide a maggioranza è perché i soggetti della decisione si riconoscono come egualmente degni. Tutti i componenti del collegio si impegnano quindi a rispettare la decisione della maggioranza. La decisione della maggioranza non può in nessun caso essere tale da compromettere il diritto di esistenza della minoranza⁵. Ciò che, per coerenza, deve essere sottratto all'opinione dei più è quanto, ove fosse deciso a maggioranza, impedirebbe a ciascuno dei componenti del collegio di esprimere liberamente la propria opinione (ovviamente in ogni ordinamento alcune decisioni non possono essere legittimamente prese neanche con criteri alternativi alla maggioranza). Se si rimette alla maggioranza una decisione è perché si considera fisiologica l'eventuale divisione del collegio.

Prendiamo in esame i casi in cui nell'ordinamento italiano si rinvencono decisioni costituzionali a maggioranza. Ciò si verifica anzitutto in occasione del *referendum* di cui all'art. 138 Cost. Quest'ultimo differisce radicalmente da quello disciplinato dall'art. 75 Cost., in quanto costituisce una (sotto-)fase (meramente eventuale, sia perché potrebbe non essere richiesto sia perché potrebbe non essere possibile richiederlo) del procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali. Il corpo elettorale si pronuncia su di una proposta di legge costituzionale, con il che il principio democratico è pienamente rispettato: solo se ciascuna Camera delibera a maggioranza dei due terzi dei propri componenti si può presumere il consenso popolare e quindi escludere il popolo dalla approvazione della legge costituzionale⁶.

⁵ Si v. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. a cura di S. Cotta, G. Treves, Milano, 1952, 292.

⁶ Di contro si è sostenuto che le leggi costituzionali sarebbero perfette già dopo la seconda deliberazione, ma la loro efficacia temporaneamente sospesa e condizionata alla mancata

Il *referendum* di cui all'art. 138 Cost. è sprovvisto di un *quorum* di partecipazione. In linea teorica anche uno sparuto numero di aventi diritto potrebbe determinare l'approvazione di una legge costituzionale. La decisione popolare è governata dal principio di maggioranza. Si è discusso della possibile scarsa omogeneità del quesito, condizione invece richiesta dalla Corte costituzionale per l'ammissibilità del *referendum* abrogativo. Epperò, come ricordato, il *referendum* costituzionale è interno al procedimento di formazione della legge: il cittadino avente diritto è quindi posto in una posizione non dissimile rispetto a quella del parlamentare in occasione della votazione finale. Queste e altre questioni relative alla formulazione del quesito interessano lo studio del principio di maggioranza nella misura in cui ci si chieda se esso sia idoneo a governare processi decisionali complessi quando soggetto chiamato a scegliere sia il "popolo". La decisione a maggioranza implica una votazione e questa l'effettiva libertà del voto. Si può sostenere che pronunziarsi con un "sì" o con un "no" su proposte dal contenuto articolato sia poco democratico, che la libertà del voto venga meno. In realtà, tutto dipende dal contesto sociale e, in particolare, dalla presenza di una sfera pubblica critica.

Anche il Parlamento decide di regola a maggioranza⁷: il principio di maggioranza governa quindi tutte le decisioni, delle Camere riunite, di ciascuna Assemblea e delle commissioni, tranne che nel caso in cui sia disposto diversamente. In effetti, nel corso della storia repubblicana non sono stati poco frequenti i casi nei quali le forze politiche hanno collaborato in una logica compromissoria per addivenire alla approvazione di leggi largamente condivise. E questo vale in modo particolare per quelle proposte di legge approvate con il procedimento decentrato. Tali convergenze tra le forze politiche, in commissione o in Aula non importa, non devono essere intese (sempre) alla stregua di casi di

richiesta della consultazione referendaria entro tre mesi o all'eventuale esito positivo della stessa. Cfr., tra i molti, S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 160; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 120 ss.; G. PISTORIO, *Il referendum costituzionale*, in AA.VV., *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, a cura di A. Celotto, G. Pistorio, Napoli, 2015, 48.

⁷ Anche in Assemblea costituente le decisioni vennero prese a semplice maggioranza (si fece infatti la scelta di ritornare al diritto parlamentare prefascista, con i dovuti aggiustamenti).

“trasformismo”, ma anzi possono costituire esempi di effettiva partecipazione dei parlamentari di opposizione alla formazione della legge⁸. Di qui si è osservato come tra 1953 e 1993 la regola maggioritaria sia stata temperata dalla tendenziale inclusione del PCI nelle principali deliberazioni parlamentari. Non si può, però, parlare di una vera e propria “correzione” del principio di maggioranza⁹.

Che le Camere e gli organi parlamentari interni decidano di regola a maggioranza, lo si desume da una ricostruzione sistematica delle disposizioni vigenti, non dalla semplice lettura dell'art. 64, comma III, Cost. Quest'ultimo non solo non si riferisce alle commissioni, ma contiene anche una riserva di legge costituzionale che ha indotto ad interpretarlo restrittivamente. L'art. 64, comma III, Cost. concerne le sole deliberazioni con effetti esterni all'ordinamento parlamentare, con esclusione delle elezioni e delle deliberazioni con effetti meramente interni¹⁰. Si considera chiara l'esclusione delle elezioni per via dell'impiego della parola “deliberazioni” in luogo della più comprensiva “decisioni” (le elezioni – si sostiene – sono diverse dalle “deliberazioni” perché riguardano persone e in quanto il mancato raggiungimento del *quorum* non mette fine al procedimento)¹¹. Per quanto attiene alle deliberazioni con effetti meramente interni, non esistono argomenti testuali per escluderle dalla portata normativa dell'enunciato. Dirimente è ritenuto comunque un *argumentum ab inconvenienti*: una più ampia interpretazione determinerebbe l'illegittimità delle (non poche) norme di legge e dei regolamenti parlamentari che prevedono, per elezioni e deliberazioni

⁸ C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, 241 ss.

⁹ R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, 50.

¹⁰ La necessità di una siffatta disposizione nel testo costituzionale fu autorevolmente contestata nel corso dei lavori della Costituente. Prevalse, però, la tesi espressa da Einaudi (nella seduta della seconda sottocommissione del 24 ottobre 1946), per il quale il III comma dell'art. 64 non solo doveva considerarsi importante per la tutela delle minoranze (conseguente alla previsione del numero legale ai fini della validità della deliberazione ed, eventualmente, alla introduzione, con legge costituzionale, di *quorum* speciali per l'adozione della stessa). Esso doveva servire anche a dettare delle regole fondamentali, comuni ai due rami del legislativo, dando così una impronta all'ordinamento parlamentare complessivamente considerato: A. MANZELLA, *art. 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1986, 4.

¹¹ Per tutti, v. L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1237.

con effetti meramente interni, maggioranze speciali¹². Si conclude allora che le maggioranze speciali debbano essere previste in Costituzione o in leggi costituzionali solo quando si tratti di deliberazioni con effetti esterni.

L'art. 64, comma III, Cost. fa riferimento alla maggioranza dei "presenti" (espressione ambigua, perché al momento della votazione possono essere presenti, in senso lato, anche persone prive del diritto di voto o, adoperando l'espressione in una accezione tecnica, componenti del collegio che non partecipano alla votazione), ma si può intendere (secondo la Corte costituzionale, legittimamente) votanti, a favore o contro (così anche in Senato, dopo la riforma del 2017: in precedenza, come noto, tra i votanti erano ricompresi anche gli astenuti). In altre parole, l'astenuto non è considerato tra i votanti, ma la sua presenza rileva per il computo del numero legale¹³.

¹² Si dovrebbe considerare illegittima, per esempio, la previsione di cui all'art. 22 della legge n. 195 del 1958, relativa alla elezione, con una maggioranza speciale, della componente "laica" del CSM e – sia pure senza possibilità di sindacarle nell'ambito del giudizio di legittimità – illegittime dovrebbero qualificarsi tutte le norme dei regolamenti parlamentari che prevedono *quorum* speciali. A quest'ultimo riguardo, la sintonia (quanto al *quorum* richiesto) tra art. 64, comma I, e 138, comma I, Cost. – dovuta al fatto che i regolamenti parlamentari contengono vera e propria "materia costituzionale" (v., per tutti, T. MARTINES, *La «funzionalità» delle assemblee legislative e le riforme costituzionali del dopoguerra*, in *Opere*, III, Milano, 2000, 57) – non potrebbe valere a "salvare" le norme regolamentari.

¹³ Come noto, nella sent. n. 78 del 1984 la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla diversa disciplina dei due regolamenti parlamentari, affermò che «dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente – come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente – ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale» (p. 4 del *cons. dir.*). Dopo la riforma del 2017, il regolamento del Senato si è allineato a quello della Camera (la cui "interpretazione" del dettato costituzionale era stata ritenuta meno in linea con la lettera della Costituzione): v. T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, ora in *Opere*, cit., II, 97. Sulla riforma del 2017, v., tra gli altri, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, 1/2018, 1 ss.; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, 3/2017, 638 ss.; T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, 10/2018 nonché in *forumcostituzionale.it*, 7/2018, 1 ss.; N. LUPO, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 1/2018, 1 ss.; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Inadeguati colpi di acceleratore di fine Legislatura*, in *Nomos*, 3/2017, 1 ss. e, se si vuole, il mio *Su alcuni aspetti della riforma organica del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rass. parl.*, 1/2018, 7 ss.

In Aula il numero legale (pari alla metà più uno dei componenti) è previsto in Costituzione ai soli fini della deliberazione: è di regola presunto (spesso è verificato in automatico o parlamentari interessati – in genere esponenti della opposizione – ne chiedono la verifica). Si può dire che non incida significativamente sull'operatività del principio di maggioranza. Non di rado l'opposizione fa rilevare la mancanza del numero legale, ma tale forma (legittima) di ostruzionismo è facilmente superabile. I parlamentari di maggioranza possono sempre essere in Aula in numero tale da garantirsi (salvo il caso di dissensi interni) l'approvazione dell'atto in discussione. In commissione, la disciplina del numero legale è diversa e in alcune ipotesi (in Senato) il regolamento lo contempla ai fini della validità della seduta: ma con riguardo alla sua influenza sul principio di maggioranza, vale quanto osservato per l'Aula. Il numero legale non è un elemento idoneo a correggere il criterio decisionale. Il mancato raggiungimento dello stesso può infatti solo ritardare la decisione (ma non impedire all'organo competente di decidere) a maggioranza.

Per consuetudine costituzionale, quale che sia la soglia fissata per la decisione, il Presidente d'Assemblea non partecipa alla votazione (a differenza del presidente di commissione)¹⁴. Il conteggio dei voti può anche essere sommario. Anzi, questa dovrebbe essere (previa votazione per alzata di mano) la regola, ma solo quando non vi siano dubbi. Infatti una minoranza (venti deputati/quindici senatori) può chiedere la votazione nominale con procedimento elettronico e anche il Presidente può ricorrervi d'ufficio, e vi ricorre, quando gli viene chiesta una controprova. Il conteggio distinto con scrutinio elettronico è di fatto il modo

¹⁴ La consuetudine si fa risalire alla scelta dell'allora Presidente della Camera Crispi (era il 1877) di escludersi dalla chiama: v. M.L. MAZZONI HONORATI (*Diritto parlamentare*, Torino, 2005, 107), che osserva però come in epoca statutaria i presidenti partecipassero «spesso al dibattito politico, esprimendosi a favore o contro un determinato procedimento, a volte dimettendosi in caso di voto negativo». Inoltre «accadeva che l'elezione di un candidato non gradito alla maggioranza [alla carica di Presidente d'Assemblea] causasse una crisi di governo. Ciò a dispetto della sua presunta imparzialità, formalmente sancita dalla non partecipazione alle votazioni». L'esclusione del Presidente dal voto è oggi, invece, un elemento che rimanda ad una configurazione "garantista" dell'organo (ma si noti come, in compenso, il Presidente prenda una pluralità di decisioni insindacabili e cariche di significato politico): sia consentito di rinviare, al riguardo, al mio *A proposito del Presidente del Senato, come Presidente d'Assemblea e "seconda carica" dello Stato (a partire da uno studio delle sue esternazioni)*, in *Rass. parl.*, 1/2017, 19 ss.

ordinario di votazione. Se in Parlamento mancasse un vero e proprio conteggio dei voti e si procedesse per estimazione, non potremmo discutere di decisione a maggioranza. Per le ragioni che si sono dette, è invece sensato discuterne¹⁵.

In tutti i casi nei quali le Camere decidono a maggioranza, la divisione è considerata normale. Per esempio, per la approvazione delle leggi ordinarie, e quindi per tutte le decisioni che caratterizzano il procedimento di formazione delle stesse (si pensi alla decisione di passare dal procedimento ordinario al procedimento decentrato, ma non da quest'ultimo al primo, perché in tal caso è sufficiente la richiesta da parte degli organi competenti *ex art. 72, comma III, Cost.*). Si decide a maggioranza anche quando si tratti di leggi dotate di una speciale "copertura" costituzionale (es. leggi sulla base di intesa tra Stato e confessione religiosa, pure di revisione concordata dei Patti lateranensi), di particolare rilievo per il funzionamento del sistema istituzionale o approvate in circostanze peculiari (es. a seguito del rinvio presidenziale *ex art. 74 Cost.*).

Sempre significativa è l'applicazione del principio di maggioranza, anche per le "più comuni" leggi ordinarie, le quali possono riguardare temi sensibili sul piano etico, sociale ed economico. Si tratta di decisioni «su questioni di principio e sui diritti»¹⁶, per le quali si ritiene fisiologico il disaccordo.

¹⁵ Come noto, la votazione in Aula è di regola palese (a differenza di quanto accadeva nell'ordinamento statutario e ancora fino alla riforma del 1988, nonostante il non casuale silenzio della Costituzione); anzi deve necessariamente esserlo in alcuni casi, in altri può essere richiesto o deve necessariamente aversi invece lo scrutinio segreto. La votazione è un momento cruciale e delicato della dinamica parlamentare: non può essere interrotta né può essere concessa la parola (con la problematica eccezione dei richiami al regolamento) fino al momento della proclamazione del voto (artt. 110 r.S.; 50 r.C.). Solo dopo la proclamazione, il parlamentare può dichiarare di avere sbagliato ad esprimersi al momento del voto, ma questo non incide sullo scrutinio: rileva soltanto l'opinione oggettivamente estrinsecata nel comportamento materiale tenuto. Con riguardo al voto segreto, va ricordato come il Presidente, in passato, fosse «tenuto a disporlo per qualsiasi votazione su richiesta di qualsiasi gruppo parlamentare». Tuttavia questo "strumento principe dell'opposizione parlamentare" venne poco utilizzato nei primi decenni di storia repubblicana per trarre vantaggio dalle divisioni della maggioranza: «Nella prima legislatura 1948-1953, quella del Patto Atlantico, della guerra fredda, del muro di Berlino, degli scontri nelle strade, in 1114 sedute delle Camere vennero chiesti solo 173 voti segreti. Nella nona legislatura, dal 1983 al 1987, dopo la rottura dell'unità nazionale, in una fase acuta di logoramento sociale e di avvio della crisi dei partiti politici, in 634 sedute si tennero, invece, 2485 voti segreti» (v. L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, 124).

¹⁶ Cfr. J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, trad. it. a cura di A. Pintore, Milano, 2001, 11.

Le Camere deliberano a maggioranza semplice anche fuori dai procedimenti legislativi: a titolo esemplificativo, sulle dimissioni non dovute ad incompatibilità; sulle proposte della giunta competente in materia di insindacabilità e di inviolabilità; al termine del giudizio di contestazione; per la istituzione di commissioni d'inchiesta *ex art. 82 Cost.* (oltreché con legge, possono essere istituite con atto non legislativo mono- o bicamerale)¹⁷; per l'approvazione di mozioni e risoluzioni; per la deliberazione dello stato di guerra *ex art. 78 Cost.* (se separata dal conferimento al Governo dei poteri necessari, tale deliberazione si può avere anche con atto non legislativo).

Nel caso delle *elezioni*, ciascuna Camera vota generalmente a maggioranza speciale (almeno in prima battuta), ma il principio di maggioranza torna ad essere applicato in occasione delle votazioni fiduciarie. Queste ultime possono in certo senso essere accostate alle prime. Concernono entrambe la formazione di altri organi: «Praticamente analoga all'ipotesi di elezione dell'esecutivo è quella che si ha quando l'organo di governo non è eletto dall'assemblea elettiva, ma deve comunque ottenere da essa la "fiducia"»¹⁸. Tuttavia le votazioni fiduciarie differiscono profondamente dalle elezioni in quanto palesi e precedute da una discussione. Nessuna maggioranza speciale è prevista dunque per le votazioni fiduciarie, compresa la approvazione di un atto sul quale il Governo abbia posto la fiducia. Per Costituzione possono quindi formarsi "Governi di minoranza", i quali in realtà hanno comunque il sostegno della maggioranza (sebbene alcuni parlamentari si limitino ad un "appoggio esterno"). La volontà della semplice maggioranza in Parlamento è dirimente quanto alla formazione del Governo e ciò deve guidare le valutazioni del Capo dello Stato¹⁹.

¹⁷ In Assemblea costituente Bozzi, Mortati e Tosato avevano proposto di affidare ad una minoranza qualificata il potere di disporre una inchiesta, ma Lussu ebbe ad obiettare: «Questo principio servirebbe non tanto a tutelare le minoranze, quanto a dar loro la possibilità di sabotare la maggioranza» (seduta del 21 settembre 1946, seconda sottocommissione).

¹⁸ A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e minoranze*, Torino, 1993, 10.

¹⁹ Non è possibile approfondire qui la questione, ma va segnalato come le posizioni in dottrina siano differenti. Una parte degli studiosi (v., per tutti A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Pol. dir.*, 1/2000, 27 ss.) ha criticato l'idea, ancora oggi molto diffusa, di una sorta di "neutralità" del dettato costituzionale davanti alle crisi di governo e allo sgretolarsi della maggioranza di turno, sostenendo che la soluzione della crisi attraverso

Si discute da tempo se la libertà del voto permanga nel caso della questione di fiducia (vale la pena di ripetere: non c'è decisione a maggioranza senza votazione, né votazione senza libertà). Sono a tutti note le conseguenze che può determinare la scelta del Governo, ma la decisione di allinearsi (sia pure con molte perplessità) alla posizione di quest'ultimo non è necessariamente figlia di interessi egoistici (altro è criticare le conseguenze, sul piano procedurale, della decisione di porre la questione di fiducia). Un parlamentare può preferire approvare un atto che non condivide piuttosto che determinare una crisi di governo, se ritiene così facendo (se non altro) di evitare il male peggiore per il Paese. Il voto del parlamentare rimane quindi libero e quest'ultimo è chiamato ad esprimerlo nell'interesse della comunità, assumendosene la responsabilità politica²⁰. Questo ovviamente non toglie che per altri aspetti possa essere criticato l'abuso, stigmatizzata la "banalizzazione"²¹ della questione di fiducia, in termini quantitativi e qualitativi, di opportunità (es. su articoli di leggi elettorali o con

la nomina di un Governo con una maggioranza qualsiasi non appare coerente con una lettura sistematica dell'articolo 92 Cost., che riporti le formule organizzatorie a quelle di valore e, segnatamente, a quell'articolo 1 Cost. in cui è il fondamento dell'intero ordine repubblicano. Si deve, però, segnalare la preoccupazione, manifestata già dal chiaro Autore, per una deriva plebiscitaria dello strumento istituzionale in discussione. Variegate sono comunque le posizioni assunte dalla dottrina: R. CHERCHI (*op. cit.*, 338) sostiene la «inopportunità di un *revirement* radicale dell'indirizzo politico senza una previa consultazione popolare», pur dichiarandosi favorevole alla sostituzione del Presidente del Consiglio a maggioranza immutata; M. VOLPI (*L'evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, II, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Napoli, 2009, 782) ritiene che, «nell'ipotesi di una rottura interna alla maggioranza, continui ad essere condivisibile la tesi secondo cui il Presidente della Repubblica dovrebbe valutare la possibilità di formare un Governo che ottenga la fiducia delle Camere, che non risulti in evidente contraddizione con il risultato elettorale». Secondo M. LUCIANI [*Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Ann., III, Milano, 2010, 558], invece, «vincoli giuridici – derivanti dalla struttura "maggioritaria" del sistema politico [...] non esistono (come quello della doverosa nomina del *Premier* di fatto designato in sede elettorale o quello del forzato scioglimento delle Camere nel caso di dimissioni di questi)». Con riferimento alle complesse vicende relative alla formazione del Governo Conte si segnala: AA.VV., *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli, 2018.

²⁰ Alle votazioni fiduciarie prendono parte anche i parlamentari che ricoprono incarichi di governo; «non essendo prevista nel nostro sistema l'incompatibilità tra l'ufficio di parlamentare e quello di Ministro, non vi sarebbe valida ragione per imporre l'astensione dei ministri, che oltretutto favorirebbe indebitamente la minoranza e renderebbe più ardua la formazione di qualsiasi governo»: così M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 109.

²¹ M. OLIVETTI, *op. cit.*, 339.

importanti implicazioni etiche) e forse anche di legittimità (es. su c.d. “maxi-emendamenti”)²².

Quanto agli organi collegiali interni, come detto anch'essi deliberano conformemente al principio di maggioranza, tranne che nei casi in cui sia espressamente previsto il contrario (a maggioranza, ad esempio, la commissione parlamentare competente vota il mandato al relatore a riferire in Assemblea sulla proposta di legge esaminata o ancora esprime il parere sulla proposta incardinata presso altra commissione). In particolare, per quanto riguarda le commissioni permanenti (nelle varie sedi) e d'inchiesta, è fondamentale che le decisioni siano generalmente informate allo stesso principio seguito in Aula, poiché altrimenti a nulla varrebbe richiedere che esse siano costituite in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari²³.

3. Casi di correzione (mediante regole) del principio di maggioranza

Il principio in base al quale le decisioni sono prese a maggioranza viene in alcuni casi corretto. Questo perché si scorgono altri interessi e valori con i quali il principio di maggioranza deve essere armonizzato. Tutte le ipotesi di correzione sono legate alla esigenza di garantire, se non l'unità del collegio, (in luogo della divisione) la condivisione massima possibile della scelta (e quindi tutelare chi

²² Si è ritenuto in dottrina che dalla stessa giurisprudenza costituzionale (specialmente in tema di conversione dei decreti-legge) vengano indicazioni precise nel senso della illegittimità del semplice ricorso ai “maxi-emendamenti”, definito nei termini di un «uso improprio del potere legislativo»: v., per tutti, M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 5. Di «elusione» degli artt. 70 e 72 Cost., quanto ai “maxi-emendamenti”, discute G. RIVISECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 16. Si v. però adesso la ordinanza n. 17 del 2019 della Corte cost., dalla quale non è dato desumere indicazioni chiare in proposito.

²³ La composizione delle commissioni non è finalizzata a garantire semplicemente che i gruppi di maggioranza in Aula siano tali anche negli organi interni, ma più esattamente a rispecchiare gli equilibri di forza esistenti tra maggioranza e opposizione (senza sovra/sotto-rappresentare quest'ultima): così G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, II, Milano, 1980, 273. Pertanto è da riguardare con sfavore la previsione di *quorum* qualificati per l'adozione di decisioni per le quali, in Aula, è richiesta la maggioranza semplice, in quanto altererebbero (peraltro, del tutto inutilmente) i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione.

altrimenti si ritroverebbe, puramente e semplicemente, in minoranza) e a quella, non meno importante, di limitare il potere del collegio decidente. La correzione può essere determinata da precise regole previste dal diritto scritto. Come esempi di correzione mediante regole del principio di maggioranza ricordiamo: a) il *quorum* strutturale per le votazioni referendarie di cui all'art. 75 Cost., b) i sistemi elettorali proporzionali, misti o corretti.

a) Il *quorum* di partecipazione per le votazioni in occasione dei referendum abrogativi

Un *quorum* strutturale corregge il principio di maggioranza in occasione del *referendum* abrogativo. Il *referendum* non era previsto nello Statuto albertino, è una delle grandi novità della Costituzione repubblicana²⁴.

In Assemblea costituente sono discussi numerosi tipi di *referendum*. Tra i più accesi sostenitori dello strumento Mortati, che sottolinea «la necessità di una Costituzione non meramente rappresentativa, ma di una Costituzione su cui il popolo abbia un potere operante»²⁵; prendendo a modello le assemblee primarie francesi anteriori alla rivoluzione («queste assemblee primarie, nelle quali il popolo interveniva non per dire un sì o un no, ma per partecipare al dibattito delle questioni»), suggerisce così di istituire due *referendum* ad iniziativa governativa (per sospendere l'efficacia di una legge e per approvare una proposta di legge governativa respinta dal Parlamento) e tre ad iniziativa popolare (abrogativo, propositivo e finalizzato ad arrestare un procedimento legislativo in corso)²⁶. Nella adunanza plenaria del 29 gennaio 1947 ancora si ragiona di un *referendum* preventivo (questo il testo proposto: «L'entrata in vigore di una legge non dichiarata urgente è sospesa quando, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione, cinquantamila elettori o tre Consigli regionali chiedono che sia sottoposta a *referendum* popolare. Il *referendum* ha luogo se nei due mesi dalla pubblicazione

²⁴ F. PIZZOLATO, V. SATTA, *art. 75*, in *Commentario alla Costituzione*, II, cit., 1460.

²⁵ Assemblea costituente, seduta del 3 settembre 1946, seconda sottocommissione.

²⁶ Mortati definiva l'ultimo dei *referendum* menzionati finalizzato ad arrestare un procedimento legislativo "già esaurito", ma ovviamente non completo della fase integrativa della efficacia: cfr. Assemblea costituente, sedute del 15, 16 e 17 gennaio 1947, seconda sottocommissione.

della legge l'iniziativa per indirlo ottiene l'adesione, complessivamente, di cinquecentomila elettori o di sette consigli regionali»). Grassi è contrario: «Si viene a creare un veto nelle mani del popolo» (così anche Togliatti); Perassi propone di sottrarre a *referendum* preventivo almeno le leggi approvate a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera. Alla fine, però, l'idea del *referendum* preventivo viene scartata.

La disciplina del *referendum* abrogativo, strumento di democrazia diretta²⁷, il cui effetto "primario" è (*integralmente*) deliberativo²⁸, prevede come soglia per la

²⁷ In quanto consente al popolo (meglio, al corpo degli aventi diritto) di decidere, non semplicemente di prendere parte ad una decisione (come nel caso di strumenti di democrazia partecipativa). Non manca chi, al contrario, ha ritenuto esso non possa essere definito uno strumento di democrazia diretta, anzitutto in ragione della sua "sfera spaziale". A seguire questo indirizzo di pensiero, di democrazia diretta può discutersi solo quando gli aventi diritto si riuniscono in un unico luogo fisico per discutere e deliberare su una questione di interesse collettivo. Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 37/2008, 158 ss., e più ampiamente ID., *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, cit., (v. part. 12, dove si legge «la democrazia che si può qualificare come diretta è solo quella che è stata identificata dai classici [...] Il *referendum* è un istituto del regime rappresentativo, ancorché ideologicamente legato alla spinta per la sua democratizzazione»). A seguire tale orientamento, perché possa definirsi uno strumento di democrazia diretta sarebbe anche necessario che gli aventi diritto possano determinare in positivo il contenuto della deliberazione, mentre il *referendum* di cui all'art. 75 Cost. è notoriamente preordinato alla mera abrogazione, totale o parziale, della legge o di un atto governativo avente forza di legge. Di contro, si può osservare che il riferimento alla simultanea presenza in uno stesso luogo degli aventi diritto appare poco realistico; inoltre, perché si possa qualificare il *referendum* abrogativo come strumento di democrazia diretta sembra contare solo che esso abbia natura deliberativa, anziché consultiva. Sulla distinzione tra *referendum* deliberativi e non deliberativi v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1982, 545.

²⁸ Autorevole dottrina ritiene che sia in parte "direttivo" perché assume che il risultato dell'ablazione referendaria costituisca un'opera necessariamente imperfetta (quest'ultima tesi non pare condivisibile in quanto implica un giudizio negativo di valore sulla situazione normativa risultante dalla pronunzia popolare). A seguire siffatta interpretazione gli effetti del *referendum* sarebbero per certi aspetti analoghi a quelli di una sentenza additiva di principio della Corte costituzionale, se riguardati dall'angolo visuale del legislatore: v., a tal riguardo, G.M. SALERNO (*Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum "di principio" in materia elettorale*, in *Giur. it.*, 4/1996, 285 ss.), per il quale «la questione degli effetti consequenziali della deliberazione popolare va affrontata in modo da ridurre il danno già prodottosi, e da evitare quelle ulteriori breccie che interpretazioni suggestive del "plusvalore" referendario potrebbero arrecare all'assetto istituzionale del nostro ordinamento». Rileva «l'alta variabilità nell'utilizzazione dell'istituto da un punto di vista sia oggettivo sia soggettivo» M. VOLPI (*Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 511), per il quale esso è stato usato, sotto il primo profilo, come propositivo o di indirizzo, sotto il secondo, «come strumento di contestazione del sistema dei partiti, arma di lotta interpartitica (tra maggioranza e minoranza o all'interno della stessa maggioranza), quale mezzo per sbloccare le

decisione la maggioranza semplice, ma ad essa accosta una soglia di partecipazione pari alla metà più uno degli aventi diritto. In questo caso il principio di maggioranza è corretto. Senza raggiungere il *quorum* strutturale la maggioranza non delibera. Pertanto coloro che sono contrari alla abrogazione sono spinti a non partecipare alla votazione. Si discute se l'astensione possa in questo caso qualificarsi costituzionalmente legittima, ovvero se essa debba comunque dirsi contraria all'art. 48 Cost. Sembra che la prima delle due opzioni sia preferibile per non affermare che i contrari al *referendum* siano tenuti ad operare in favore delle convinzioni avverse alle proprie²⁹. Inoltre, l'art. 38 della legge n. 352 del 1970 stabilisce che nel caso di prevalenza dei voti contrari, il *referendum* non possa essere riproposto prima che siano trascorsi cinque anni (effetto che l'astenuto potrebbe desiderare evitare che si produca)³⁰. Qualsiasi atto legislativo del Parlamento o del Governo può quindi essere abrogato, in tutto o in parte, dal corpo dei votanti, con una semplice deliberazione a maggioranza. Fanno eccezione le leggi indicate dall'art. 75, comma II, Cost. e quelle individuate dalla creativa giurisprudenza della Corte costituzionale: nel tempo gli spazi per il *referendum* abrogativo sono stati infatti ridotti, con argomentazioni non sempre lineari (si pensi alla esclusione delle

riforme istituzionali ed elettorali e, ultimamente, come proposta di un indirizzo politico generale riguardante i temi più disparati e complessi».

²⁹ Con ciò non si vuole certo disconoscere la tradizionale (e per molti aspetti patologica) diffidenza mostrata da Governo e Parlamento nei confronti del *referendum*, che ha talvolta portato illustri esponenti politici ad invitare gli aventi diritto a non recarsi alle urne: v. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, cit., 178.

³⁰ Sul complesso tema dell'astensione in occasione del *referendum* abrogativo v., tra i molti, C. DE FIORES (*Rilevanza giuridica e significato dell'astensione referendaria*, in AA.VV., *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, a cura di F. Modugno, G. Zagrebelsky, Torino, 2001, 96), per il quale «la decisione di astenersi in una consultazione referendaria non può essere sbrigativamente considerata un *tertium genus*, una sorta di pronunciamento "neutrale" del corpo elettorale» (in quanto occorrerebbe guardare con preoccupazione alla reiterazione del *referendum* e non sarebbe conferente l'argomento per il quale considerare il mancato raggiungimento del *quorum* risultato equivalente alla prevalenza dei "no" a *quorum* raggiunto introduce una «condizione di squilibrio a sfavore dei promotori»: v. 99), nonché A. MORRONE (*È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in *forumcostituzionale.it*, 2005, 2), per il quale astenersi è «un comportamento lecito. Ma non per questo costituisce esercizio di un diritto costituzionale [...] come hanno ritenuto alcuni, tra cui Barile-Cheli-Grassi [...] nell'atto del votare non rientra affatto il comportamento di chi si astiene dal voto» .

leggi costituzionali o delle leggi a contenuto costituzionalmente necessario/vincolato)³¹.

Il *quorum* di partecipazione – pur non trasformando il principio che regge la decisione – lo corregge e può determinare un effetto paradossale: in caso di mancata partecipazione della metà più uno degli aventi diritto, il 49% degli aventi diritto espressi in senso favorevole alla abrogazione risulterebbe insufficiente; viceversa, se la partecipazione è pari alla soglia minima richiesta, il 25,01% degli aventi diritto favorevoli alla abrogazione è sufficiente. Cionondimeno, il *quorum* è necessario per evitare un uso distorto, plebiscitario, dello strumento referendario. Le alternative sembrano determinare inconvenienti ancora maggiori. Senza *quorum* di partecipazione l'istituto referendario rischierebbe di svilire il lavoro delle Camere, di rendere squilibrato il rapporto tra Parlamento e popolo, a vantaggio di quest'ultimo³². In passato, invece, si era immaginato di abbandonare la maggioranza semplice e abbracciare quella assoluta ai fini della deliberazione. Ciò determinerebbe «un *favor legis* davvero eccessivo»³³. Qui il *quorum* strutturale serve

³¹ Cfr. G.M. SALERNO (voce *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 242), per il quale la «“ragione” della esclusione delle leggi costituzionali si collega alla necessità di evitare che con il referendum abrogativo si possa aggiungere un nuovo modo di revisione costituzionale diverso da quello prescritto dall'art. 138 Cost., o comunque si ledano le disposizioni costituzionali che, conferendo forza passiva rinforzata a talune leggi, sottraggono queste ultime alla abrogazione sia con semplice legge ordinaria, sia con referendum abrogativo». Per il chiaro Autore, l'esclusione delle leggi costituzionali è “patrimonio comune” di quasi tutta la dottrina, «viceversa il limite delle leggi a forza passiva rinforzata trova numerosi ostacoli qualora si debba procedere ad un'esatta individuazione di tale categoria di leggi». Per alcuni, l'impossibilità di abrogare in via referendaria le leggi costituzionali deve considerarsi un “limite esplicito” nella Carta costituzionale: v., per tutti, C. LAVAGNA (*Le costituzioni rigide*, Roma, 1964, 161), per il quale le norme di cui all'art. 75 sono «dettate per le leggi ordinarie e non estensibili al procedimento di revisione», nonché E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, 285, ma in senso critico v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 116. Sulla giurisprudenza creativa e non sempre prevedibile della Corte v. anche almeno P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, 126 ss.; A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999, 50 ss.; A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, 203 ss.

³² Come ricordato da S. CASSESE, C. FUSARO (*I referendum oggi: avvio di una discussione*, in *Quad. cost.*, 3/2018, 731), i proponenti possono fare un uso distorto del referendum, «trasformando così uno strumento di democrazia dal basso in uno strumento di governo dall'alto o manipolazione della volontà popolare».

³³ V. ONIDA, *Il referendum in una società capace di autogoverno*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano, 1978, 45.

a limitare il potere del popolo, mettendolo in equilibrio con le prerogative del Parlamento. Sono da riguardare dunque con preoccupazione le proposte di modifica della Costituzione finalizzate alla eliminazione o riduzione del *quorum* partecipativo di cui all'art. 75 Cost. o alla introduzione di *referendum* propositivi sprovvisti di *quorum* di partecipazione o con *quorum* di partecipazione diversi dalla metà più uno degli aventi diritto³⁴. Anche nel caso di *referendum* volti a "rafforzare" l'iniziativa legislativa popolare, a tacer d'ogni altro profilo di merito, sarebbe a parer nostro indispensabile un *quorum* partecipativo pari a quello di cui all'art. 75 Cost. per evitare derive "plebiscitarie"³⁵.

b) I sistemi elettorali proporzionali, misti e corretti

L'elezione dei costituenti ha luogo con il metodo proporzionale, lo stesso che segna i primi quattro decenni di storia repubblicana (nonostante i tentativi, che

³⁴ Nel corso della XVIII Legislatura sono state presentate proposte di legge costituzionale per l'introduzione del *referendum* propositivo. Per quanto qui interessa, ad esempio, l'AC n. 726 prevede che (perché la proposta sia approvata) alla votazione debba partecipare un numero di elettori almeno pari alla maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l'elezione della Camera dei deputati. Il criterio "mobile" è rischioso, specialmente in tempi di scarsa partecipazione elettorale. L'AC n. 1477 prevede invece, come *quorum* di partecipazione, un quinto degli aventi diritto. L'AC n. 1173 non prevedeva, in origine, alcun *quorum* di partecipazione. In commissione, alla Camera, è stato introdotto un *quorum* di partecipazione pari ad un quarto più uno degli aventi diritto (che dovrebbe valere anche per il *referendum* abrogativo), riferito però solo ai voti favorevoli: in altre parole, si prevede che la proposta è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore ad un quarto degli aventi diritto al voto (v. adesso AS n. 1089).

³⁵ Com'è facile intendere, la proposta di modifica solleva interrogativi e perplessità che vanno ben oltre i confini di uno scritto sulla decisione a maggioranza [quali debbano essere le materie escluse dal *referendum*; se la previsione di un termine per l'approvazione della proposta popolare – decorso inutilmente il quale si svolge, salvo che i presentatori vi rinuncino, il *referendum* – sia compatibile con l'autonomia del Parlamento; se la competizione tra proposta popolare e legge approvata dal Parlamento (difforme rispetto alla proposta stessa), con apposito *referendum* indetto su entrambi i testi, si traduca in contrapposizione tra "piazza" e "palazzo"; come il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale sul *referendum* propositivo possa incidere sulla funzionalità dell'organo di giustizia costituzionale e quale estensione tale sindacato debba avere]. A parere di chi scrive, la proposta al momento in discussione in Parlamento rischia di introdurre pericolosi elementi di squilibrio tra i poteri, delegittimare il Parlamento, favorire la deriva demagogica; sembra non armonizzarsi con la forma di governo parlamentare e non pare in grado di rafforzare effettivamente la partecipazione.

in genere hanno sollevato polemiche, di riforma: dalla c.d. "legge truffa" in poi)³⁶. Dagli anni Novanta si susseguono sistemi elettorali "misti" o "corretti".

Il sistema elettorale che i costituenti ritengono più democratico è il proporzionale. Benché non costituzionalizzato, esso è il presupposto di numerosi articoli della Costituzione: da quelli relativi alla composizione delle commissioni parlamentari e d'inchiesta a quelli nei quali è prevista una maggioranza assoluta per la deliberazione o per la elezione. I costituenti temono «l'onnipotenza della maggioranza»³⁷. Durante i lavori della Costituente la questione delle modalità di elezione del legislativo è molto discussa (inevitabilmente si intreccia con i dibattiti relativi alle regioni, alla scelta tra monocameralismo e bicameralismo, al modello di seconda camera da preferire). Già nella prima riunione della seconda sottocommissione (26 luglio 1946) si prospetta l'eventualità di una elezione di II grado dei senatori (e si discute di chi debba essere elettore a livello regionale). Si valuta persino di fare eleggere la seconda camera dalla prima sul modello norvegese (così Lami Starnuti), oltreché da predeterminate categorie secondo una nuova logica corporativa. Si pensa anche ad una rinnovazione parziale del Senato ogni tre anni, con i membri da rinnovare scelti mediante sorteggio³⁸.

Mortati è favorevole alla determinazione del sistema elettorale proporzionale in Costituzione (così il 3 settembre 1946). Il 7 novembre 1946, sempre in seconda sottocommissione, afferma «che questo è diverso dagli altri sistemi

³⁶ Cfr. F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma, 1996; in particolare sulla "legge-truffa" v. ID., *Ruini e la legge-truffa*, in AA.VV., *Meuccio Ruini: la presidenza breve*, Soveria Mannelli, 2003, 57 ss. Si v. anche G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003, 19 ss. Già la legge elettorale 6 febbraio 1948, n. 29 (relativa al solo Senato) conteneva alcuni piccoli correttivi al sistema proporzionale.

³⁷ A. DE TOCQUEVILLE, *op. cit.*, 253.

³⁸ Il sorteggio è una tecnica di decisione dall'origine fatalista, difficilmente conciliabile con la democrazia, perché implica non l'eguaglianza, ma l'invarianza delle opinioni (e delle persone). Al netto delle proposte, i costituenti non diedero molto rilievo al sorteggio che, infatti, è menzionato soltanto nella singolarissima (e patologica) ipotesi della messa in stato d'accusa del Capo dello Stato (peraltro in combinazione con la elezione). Di contro, si è sostenuto che il sorteggio potrebbe essere impiegato per individuare alcuni componenti del CSM o delle Autorità amministrative indipendenti o, addirittura, per integrare la rappresentanza parlamentare (ciò che – si sostiene – sarebbe molto utile per la approvazione delle leggi elettorali o relative al finanziamento dei partiti) e quindi la composizione degli organi parlamentari interni, *in primis* le commissioni di vigilanza e le commissioni d'inchiesta: v. G. SCACCIA, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos*, 2/2016, 4 s.

elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato». La maggioranza dei costituenti è sì per il proporzionale, ma non in Costituzione (non mancano comunque costituenti favorevoli al maggioritario: v. part., di Lussu, gli interventi del 13 settembre 1946). Se non si disciplina in Costituzione il sistema elettorale, obietta Mortati, «si lascia in sostanza alle leggi ordinarie la possibilità di determinare – e quindi di restringere eventualmente – l'esercizio dei diritti civili e politici»³⁹. Ciò che poi è effettivamente accaduto (v. spec. sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, Corte cost.). In definitiva, i costituenti rimettono alla maggioranza in Parlamento la determinazione del sistema elettorale⁴⁰, ma sono favorevoli a limitare l'operatività del principio di maggioranza nella disciplina elettorale.

Tale idea si rinviene in tutti i sistemi elettorali che da allora si sono succeduti. Fino ad oggi, non è mai stato impiegato il sistema elettorale maggioritario per le elezioni politiche. Abbandonato il proporzionale, si sono avuti sistemi misti o corretti. Questo *dato storico* non dimostra, però, che il maggioritario sia incompatibile con la Costituzione. Non si tratta ovviamente di definire il miglior sistema (ciò che peraltro sembra in astratto impossibile), o il più democratico⁴¹, ma solo di rilevare che unicamente col maggioritario, all'interno del

³⁹ Assemblea costituente, seduta del 12 settembre 1946, seconda sottocommissione. Del resto, il caso della legge elettorale non è isolato. Si pensi al modo in cui la legge che definisce i criteri di acquisto della cittadinanza incide sul godimento dei diritti politici.

⁴⁰ L'opzione per il proporzionale non è stata cristallizzata in Costituzione. Con una semplice votazione a maggioranza la legge elettorale può essere riscritta. Ciò a condizione – si apprende dalla giurisprudenza costituzionale – che il sistema elettorale non sia di per sé tale da determinare «un'irragionevole compressione della rappresentatività dell'organo elettivo» (Corte cost., sent. n. 35 del 2017, p. 9.2 del *cons. dir.*). La Costituzione non è muta sul sistema elettorale. È il principio fondamentale della eguaglianza nel voto ad esigere, «pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema [...] che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto» (Corte cost., sent. n. 1 del 2014, p. 3.1 del *cons. dir.*).

⁴¹ Una lunga tradizione di pensiero giudica il sistema proporzionale il più democratico tra i sistemi elettorali. Scriveva H. KELSEN (*op. cit.*, 302), «secondo il sistema maggioritario, ogni delegato è eletto con i voti di un gruppo, quello in maggioranza, contro i voti di un altro gruppo, quello in minoranza. Secondo il sistema proporzionale ogni delegato è eletto soltanto con i voti del proprio gruppo, senza essere eletto contro i voti di un altro gruppo. Il sistema della rappresentanza proporzionale costituisce la maggiore approssimazione possibile all'ideale dell'autodeterminazione in una democrazia rappresentativa, e quindi il sistema elettorale più

collegio elettorale, la decisione è rimessa alla opinione dei più. Il sistema maggioritario a doppio turno implica che l'elezione avvenga a maggioranza "assoluta" (*dei votanti*), in prima o in seconda battuta: è quindi anch'esso coerente con il principio maggioritario. Nel sistema proporzionale, invece, ogni circoscrizione elegge rappresentanti che non sono voluti dalla maggioranza al suo interno⁴². La preferenza per sistemi non maggioritari si spiega per l'esigenza di correggere la decisione a maggioranza in nome della rappresentatività, cioè della tutela delle minoranze politiche e quindi anche del pluralismo sociale⁴³.

Del resto, in Assemblea costituente vennero avanzate numerose proposte per limitare il principio di maggioranza in occasione delle elezioni politiche. In alcuni casi, la correzione proposta era addirittura incompatibile con la democrazia. Singolare è, a tal proposito, la posizione espressa da Bulloni, per il quale «non si reca ingiuria ai principi della democrazia, se si riconosce ad esempio al professore di università il diritto ad una pluralità di voto [...] Chi consuma tutta la sua esistenza e le sue risorse del suo ingegno nello studio deve avere riconosciuta una posizione che lo differenzi, ad esempio, dal portiere della università stessa»⁴⁴. Tale

democratico». Per questo si è soliti sostenere che i due sistemi (meglio le due famiglie di sistemi) esprimano «visioni contrapposte: l'una, quella maggioritaria, è in funzione del governare; l'altra, quella proporzionale, ha come fine il rappresentare» (T.E. FROSINI, *Le votazioni*, Roma-Bari, 2002, 21). In verità, si potrebbe ritenere più coerente con il principio democratico il sistema elettorale maggioritario. Nel proporzionale o nei sistemi misti/corretti è più facile inoltre che venga meno l'effettività del diritto di voto, per via della possibile eliminazione delle preferenze e/o della difficoltà di conoscere i candidati. Il sistema nel quale si votano "solo liste" e quello maggioritario con collegio uninominale costituiscono due estremi opposti dal punto di vista ideale: cfr. G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 32 s. Il sistema maggioritario, (in genere) con un candidato per ogni lista/partito in ciascun collegio, consente per ciò solo all'elettore di esprimersi effettivamente e di conoscere i candidati.

⁴² Autorevole dottrina ha ritenuto il proporzionale una correzione necessaria del principio di maggioranza: «Si sente ogni giorno di più la necessità di superare o, quanto meno, di correggere ed integrare il purtroppo ineliminabile principio maggioritario [...] per es. attraverso i sistemi elettorali proporzionali» (così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 537).

⁴³ Assemblea costituente, seduta del 7 settembre 1946, seconda sottocommissione. In questa seduta Einaudi afferma che mentre i democristiani sono preoccupati di assicurare romanticamente la rappresentatività ed il pluralismo, i comunisti esasperano il concetto di volontà del Parlamento, cioè della maggioranza parlamentare e della legge da questa approvata.

⁴⁴ Assemblea costituente, seduta del 6 settembre 1946, seconda sottocommissione.

posizione è duramente criticata da La Rocca e da altri⁴⁵. Quanto alle cause di esclusione dal diritto di voto, Tosato afferma di trovare «plausibile che nella Costituzione si stabilis[ca] il principio per cui chi vive senza esercitare un'attività lavorativa è escluso dal diritto di voto»⁴⁶ (con specifico riferimento a chi vive di rendita). Né il voto plurimo né la limitazione del diritto di voto ai lavoratori si sposano bene con il principio di maggioranza (almeno nella sua declinazione democratica). Entrambi si scontrano con il riconoscimento della eguale dignità delle opinioni di tutti i componenti della comunità politica, che questo principio presuppone.

4. Casi di correzione (mediante principi) della decisione a maggioranza

Talvolta la decisione a maggioranza non è corretta da regole, ma da principi, ed in particolare dal principio di collegialità. Quest'ultimo, nella misura in cui induca un organo a decidere per *consensus* (o comunque a ridurre la votazione ad una "mera formalità"), corregge il principio di maggioranza. Questo si verifica (dovrebbe verificarsi) tanto per il Consiglio dei ministri (collegialità debole), quanto per la Corte costituzionale (collegialità forte).

Il principio di collegialità è più del carattere collegiale della decisione. Implica il "decidere assieme" non solo in senso procedurale (il che è scontato se la decisione è rimessa ad un collegio), ma anche in senso "sostanziale": non un obbligo di risultato (altrimenti si prevedrebbe l'unanimità o una maggioranza speciale), ma di metodo (bisogna sforzarsi di condividere la sostanza della decisione).

a) La politica generale del Governo è determinata dal Consiglio dei ministri⁴⁷. Tale determinazione passa quindi attraverso le decisioni adottate

⁴⁵ Ancor oggi non manca chi vorrebbe limitare il voto a quanti abbiano un certo titolo di studio o acquisiscano una apposita "patente" che ne comprovi "l'idoneità": v. J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, trad. it. a cura di R. Bitezzi, F. Morganti, Roma, 2018, 266 ss.

⁴⁶ Assemblea costituente, seduta del 10 settembre 1946, seconda sottocommissione.

⁴⁷ Bisogna sempre ricordare che la determinazione della politica generale del Governo ha (deve avere) come presupposto la "politica nazionale" di cui all'art. 49 Cost., cui tutti i cittadini sono chiamati a concorrere (e alla quale devono poter effettivamente partecipare): v. I. CIOLLI, *La*

dall'organo collegiale (art. 2, legge n. 400 del 1988)⁴⁸. Il diritto di voto spetta ai componenti del Governo ex art. 92 Cost. (con la sola, difficilmente giustificabile, aggiunta del Presidente della Regione Sicilia nel caso in cui sia prevista la sua partecipazione alla riunione)⁴⁹. Si decide, almeno formalmente, a maggioranza semplice. A titolo esemplificativo, dunque, a maggioranza semplice sono adottati gli atti normativi del Governo; è espresso l'assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia; sono risolti i conflitti di attribuzione tra i ministri; sono effettuate le nomine di spettanza governativa⁵⁰, ecc. La presenza alle riunioni del Consiglio è obbligatoria, salvi i casi di mancata partecipazione alla discussione di una singola questione per ragioni di opportunità (che devono essere comunicate al Presidente del Consiglio) o di motivato impedimento. Esse sono precedute da una riunione preparatoria quando si tratti di decidere su schemi di atti normativi iscritti all'ordine del giorno. In linea di massima, al momento della votazione in Consiglio l'accordo all'interno della compagine governativa è già stato trovato. Ad ogni modo, è il Presidente che pone ai voti, ove lo ritenga opportuno, le proposte (fissandone le modalità). La vera e propria votazione è quindi evitata ove la decisione sia adottata *per consensus*: «L'esistenza di una maggioranza [...] all'interno di un organo quale il “consiglio dei ministri” è normalmente presunta e

questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana, Napoli, 2018, 129 ss.

⁴⁸ D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 554 s.

⁴⁹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2018, 94.

⁵⁰ Nella nostra analisi è rimasto in ombra il rilievo delle nomine, per il semplice fatto che esse stanno all'organo monocratico come l'elezione all'organo collegiale. In realtà, anche per i collegi si può discutere – se si vuole – di nomina (anziché di elezione) quando i componenti del collegio scelgono sulla base di una proposta (si pensi proprio al Consiglio dei ministri) e quindi il contenuto del voto non è determinato dalla assoluta discrezione del votante o dalla scelta di differenti personalità a seguito di libere candidature. Scrive G. FERRARA (*op. cit.*, 57 s.): «L'organo collegiale voterà in tutte e due i casi ma nel primo (elezione) sarà il contenuto dei voti di ciascuno dei suoi componenti a determinare il contenuto delle scelte, nel secondo caso (nomina) a determinare l'effetto della preposizione di un titolare ad un organo od ufficio sarà il voto favorevole o contrario alla proposta che qualcuno (un organo del collegio, qual è il presidente, o un gruppo dei suoi membri o uno solo di questi) avrà avanzato chiedendo che su di essa si esprima il collegio votando a favore o contro». Rimane che queste “nomine collegiali” assomigliano più a delle elezioni che a delle nomine da parte di organo monocratico (si potrebbe dire che la proposta non appartiene di per sé all'atto del decidere, ma è un suo presupposto).

il ricorso a una votazione si rende necessario soltanto quando occorre verificare la conformità di singole deliberazioni all'orientamento effettivamente proprio delle forze politiche che sostengono l'azione di governo»⁵¹.

Le riunioni del Consiglio non sono pubbliche: il processo verbale (che dovrebbe comunque rimanere a disposizione dei soli ministri) riporta il risultato delle votazioni senza indicazione nominativa dei voti espressi, ma può risultare una succinta motivazione del voto dei ministri che ne hanno fatto richiesta. Dopo l'approvazione del verbale, le decisioni della riunione sono inserite in una apposita raccolta, senza indicazione delle opinioni espresse dai singoli intervenuti e del numero dei voti favorevoli e contrari. Da queste e altre norme (si pensi alla disciplina dei comunicati) emerge che le divisioni interne alla compagine governativa non devono essere rese pubbliche (non mancano, però, casi di esternazioni di ministri non in linea con la politica generale del Governo)⁵². Nel complesso il principio di collegialità opera (o dovrebbe operare) così da correggere la decisione a maggioranza. Tuttavia, in ragione della natura politica dell'organo, la sua capacità di influire è debole. Ove si creino delle contrapposizioni, ciascun componente del Consiglio dei ministri non potrà che assumersene la responsabilità di fronte al Parlamento e al Paese.

b) Anche la Corte costituzionale decide a maggioranza, tranne che sia diversamente disposto. Non è, però, il principio di maggioranza a governare puramente e semplicemente le sue decisioni. Questo non perché il numero dei componenti della Corte può variare in concreto (e divenire pari), in ragione di una non tempestiva sostituzione del giudice cessato dalla carica. Neppure per il fatto che, in non pochi casi, per le decisioni della Corte è prevista una maggioranza speciale. Il motivo per il quale *de facto* la Corte spesso non decide a maggioranza è legato alla sua natura garantista⁵³, in virtù della quale il principio di collegialità

⁵¹ A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 10.

⁵² In senso critico già T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Opere*, II, cit., 239.

⁵³ Il richiamo alla natura garantista vale soprattutto a rimarcare la distanza tra la Corte ed il Parlamento: «Possiamo addirittura demolire l'inferno, ma non possiamo costruire su queste ceneri il paradiso o il purgatorio; solo il Parlamento può farlo, non chiedeteci per favore quello

opera in modo “forte”. La divisione non è da considerare fisiologica alla Corte, è piuttosto l'*extrema ratio*. L'*optimum* da ricercare è l'unanimità o comunque la condivisione più ampia possibile della decisione. Tale modo di intendere le votazioni non è imposto, ma rimesso alle *virtù* dei giudici costituzionali. Questo dimostra come il modo di intendere la Corte costituzionale sia anche più importante delle regole che disciplinano il suo funzionamento. Le stesse regole, unitamente ad una concezione diversa del ruolo dell'organo, offrirebbero una immagine del tutto differente del tribunale costituzionale⁵⁴.

Alcune regole si aggiungono alle virtù e costituiscono elementi a sostegno di una interpretazione “forte” del principio di collegialità: anzitutto i numeri legali. Tranne che nei casi di cui al prossimo paragrafo, la Corte, quando opera in sede non giurisdizionale, decide a maggioranza (“dei presenti”, art. 6, comma II, Reg. gen.), ma è previsto il numero legale di nove giudici, elevato a undici giudici nel caso di autorizzazione a procedere per delitto di vilipendio alla Corte (art. 18, comma III, Reg. gen., che rinvia all'art. 16, comma II, l. n. 87 del 1953). Anche in sede giurisdizionale la Corte decide a maggioranza. Come noto, però, il numero legale, ai fini del funzionamento della Corte, è di undici giudici, ventuno nel caso del giudizio sulle accuse (e comunque i giudici aggregati devono essere in maggioranza). Pertanto la maggioranza oscilla tra sei e otto giudici favorevoli, tranne che nel giudizio sulle accuse (qui si va da un minimo di 11 ad un massimo di 16).

Una considerazione a parte meritano le modalità mediante le quali viene espresso il voto in camera di consiglio. Si vota dal giudice meno anziano, al più anziano di carica (prima del 2004 si considerava invece l'anzianità anagrafica). Per

che dovete invocare al Parlamento», osservava G. BRANCA (*Un anno di attività della Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1971, 37). E tuttavia tra attività della Corte e del Parlamento esiste uno stretto collegamento. Benché di rado la Corte abbia dichiarato l'illegittimità di leggi per ragioni meramente formali, anche gli orientamenti procedurali del Parlamento sono condizionati dalla giurisprudenza costituzionale (così già F. MOHRHOFF, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, 6/1959, 141 ss.).

⁵⁴ Come in epoca moderna ha sostenuto specialmente MONTESQUIEU (*Lo spirito delle leggi*, I, trad. it. a cura di B. Boffito Serra, Milano, 2004, 195 ss.), la democrazia ha bisogno di virtù: v., tra gli studi più recenti, Q. CAMERLENGO, *Virtù costituzionali*, Milano, 2017, 11 ss.

ultimo si pronuncia il Presidente, il cui voto – in caso di parità – è decisivo. Anzi, è previsto che il voto del Presidente possa valere doppio, ove il collegio sia composto da un numero pari di giudici. In una situazione di perfetta parità, prevale infatti l'opinione sposata anche dal Presidente (diverso quanto previsto per il giudizio sulle accuse, ove in caso di parità prevale l'opinione più favorevole all'imputato). Come già visto, però, è auspicabile che non si formino simili spaccature entro la Corte⁵⁵. Si noti come coloro che avrebbero maggiore possibilità di influenzare gli altri componenti del collegio (membri con maggiore anzianità di carica, presidente) votino per ultimi. Ciò serve a meglio garantire l'indipendenza di tutti i membri del collegio nell'esercizio delle loro competenze⁵⁶.

5. Una digressione sul principio di maggioranza e le decisioni della Corte costituzionale (cenni)

Il principio di maggioranza è corretto dal principio di collegialità, si è detto. Ciò nondimeno la Corte decide a maggioranza. Questo non vuol forse dire che le sue decisioni sono “politiche”? Che la Corte abbia “forza politica” è stato notato da molti⁵⁷. La Corte decide nel rispetto della Costituzione (com'è doveroso per ciascun organo pubblico), secondo (non sulla) Costituzione, ma le decisioni “secondo

⁵⁵ Sul ruolo del Presidente nel corso delle operazioni di voto v., tra i molti, G.L. CONTI, *art. 135*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., III, 2639 ss. e G. D'ORAZIO, *Aspetti dello status di giudice costituzionale*, Milano, 1966, 337 ss.

⁵⁶ G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, part. 56 ss.

⁵⁷ T. MARTINES, *Contributo ad una teoria delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in *Opere*, cit., I, 171. Sull'intreccio tra garanzia e politica con riferimento alla Corte costituzionale la letteratura è veramente sterminata: v., tra i numerosi contributi offerti in dottrina, P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, 59 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, vol. II, sez. 2, 278; C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 269 ss.; A.M. SANDULLI, *La Corte e la politica*, in *Scritti in memoria di V. Bachelet*, II, Milano, 1987, 114 ss.; e ancora E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 15; ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, 107 ss.; L. D'ANDREA, *Prime note in tema di assorbimento nei giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, a cura di A. Ruggeri, G. Silvestri, Milano, 2000, 81; R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano, 2009, 401 ss.; A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del “modello” e fluidità dell'esperienza*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., 5 s.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 136, 141 s.

Costituzione” implicano un'interpretazione della stessa e questa interpretazione ha forma tecnico-giuridica, ma sostanza politica. Tanto che, secondo una nota tesi, la Corte costituzionale ha il potere-dovere «di intervenire per correggere eventualmente l'indirizzo politico e ricondurlo all'osservanza della Costituzione»⁵⁸. Il testo della Costituzione si apre ad una molteplicità di interpretazioni differenti ed è integrato peraltro, quale parametro dei giudizi, da non poche e rilevanti norme costituzionali non scritte, anch'esse suscettibili di svolgimento in sede ermeneutica⁵⁹. La Corte è solita selezionare le anteriori decisioni cui far richiamo, fornendone talvolta interpretazioni lontane dal significato originario. In molti casi, l'autocitazione è «una semplice tecnica retorica, utile per far apparire ancor più persuasivo il ragionamento della Corte, mostrandolo come deduzione necessaria del precedente giurisprudenziale, facendo apparire, dunque, logica un'argomentazione che invece è eminentemente retorica»⁶⁰. In definitiva, «il giudice delle leggi, simultaneamente all'attività di controllo sulla legislazione, riformula il parametro costituzionale alla luce di aspetti emergenti della realtà sociale», talvolta «arriva ad operare una forma di *case selection*, del tipo di quello ufficialmente riconosciuto ai giudici della Corte suprema USA, per vie traverse, utilizzando in modo improprio strumenti processuali aventi una diversa funzione»⁶¹.

⁵⁸ P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, scritto del 1957, reperibile in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 226 ss.

⁵⁹ Sul rilievo delle consuetudini costituzionali nell'ordinamento costituzionale italiano v. part. C. ESPOSITO, voce *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 456 ss. Indubbiamente (v. A. SIMONCINI, *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, in AA.VV., *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde, Torino, 2000, 599), «l'applicazione di parametri non scritti prevale chiaramente nei conflitti di attribuzione», ma il rilievo delle consuetudini costituzionali non è, a nostro avviso, limitato al solo conflitto di attribuzione. Molto dipende comunque da ciò che si ricomprende nell'insieme delle “norme costituzionali non scritte”. Lo stesso V. CRISAFULLI (*op. cit.*, 360), come noto contrario all'allargamento del parametro oltre il testo della Costituzione e delle leggi costituzionali (seguendo la lettera dell'art. 23, l. n. 87 del 1953), riconosceva come «la valutazione di competenza della Corte abbia a compiersi anche alla stregua di norme implicite nei testi costituzionali, e perciò da questi ricavabili in sede di interpretazione, come è il caso dei principi, più o meno generali, sottintesi alle disposizioni scritte».

⁶⁰ A. SAIITA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 171.

⁶¹ G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 11.

Per evitare una eccessiva politicizzazione delle decisioni della Corte, la dottrina – lo si è ricordato – insiste sul ruolo garantista della stessa e sulla esigenza che i giudici costituzionali si comportino in modo virtuoso, esercitando la “difficile arte” dell'ascolto delle altrui opinioni. Dietro questo richiamo all'unità e alla saggezza, si cela l'annosa questione della legittimazione della Corte. La decisione a maggioranza è sì rispettosa della eguale dignità dei giudici, ma li espone al rischio di essere considerati decisori politici (privi di legittimazione popolare). La votazione a maggioranza dimostrerebbe la natura politica della decisione (la mancanza di legittimazione sarebbe più che altro la conseguenza della attribuzione di decisioni politiche ad un organo non eletto dal popolo). Sembrerebbero allora rimanere due possibilità: mostrare che i giudici possono essere meri ripetitori della volontà, giuridicamente oggettivata, degli organi politici (così da non prendere decisioni politiche che a loro non spettano) o auspicare l'elezione diretta dei giudici (così da poterli considerare legittimati a prendere decisioni politiche).

A parere di chi scrive, tra l'affermazione che la Corte decide a maggioranza e quella che la Corte è un organo politico c'è un salto logico. La decisione a maggioranza non implica che (in questo senso) la decisione sia politica, specialmente se il principio di maggioranza è “corretto”. Del resto, ove anche la legge avesse previsto una maggioranza speciale per tutte le decisioni della Corte (non prendiamo in esame l'unanimità, che avrebbe potuto determinare la paralisi dell'organo), dal punto di vista numerico, sarebbe stato comunque possibile immaginare all'interno del collegio una divisione tra maggioranza ed opposizione, sul modello parlamentare. I *quorum* speciali, infatti, possono non vincolare la maggioranza, in ragione della sua consistenza numerica, a trovare un accordo con la minoranza. Nel caso della maggioranza assoluta, in particolare, se la maggioranza dei componenti è favorevole ad una certa decisione può anche ignorare l'opinione dei giudici rimasti in minoranza.

La maggioranza speciale, come regola, avrebbe anzitutto generato squilibrio nei rapporti tra i giudici, improntati alla più rigorosa eguaglianza. Le opinioni di tutti i giudici costituzionali hanno eguale dignità e pertanto le loro decisioni

formalmente devono essere prese (di regola) a maggioranza. È da riguardare quindi con favore quanto stabilisce l'art. 16 della legge n. 87 del 1953. Se, in nome della importanza della decisione, fosse stato previsto un *quorum* speciale, una minoranza sarebbe stata in grado di esercitare un potere di veto nei confronti della maggioranza. In aggiunta, questo avrebbe reso molto più difficile emanare sentenze di accoglimento, perché in caso di mancato raggiungimento del *quorum* speciale, nonostante la presenza di una semplice maggioranza in consiglio, la Corte avrebbe dovuto pronunciarsi nel senso del rigetto⁶².

In vero, chi lega la decisione della Corte a maggioranza alla politicità della decisione stessa (e dell'organo), ritiene che la distinzione tra decisioni secondo e sulla Costituzione sia fallace. L'accusa mossa al giudice di rendere decisioni politiche è sempre la contestazione del suo potere di interpretare la legge: tuttavia non conosciamo ordinamenti che possano fare a meno della giurisdizione, né giurisdizione che possa prescindere dall'interpretazione. Nella attività di interpretazione – in un sistema caratterizzato da una Costituzione rigida – il giudice non può non porsi il problema della legittimità costituzionale della legge. Questo è dimostrato da quegli ordinamenti nei quali il sistema di giustizia costituzionale è diffuso: anche laddove non esiste un organo *ad hoc*, la semplice applicazione della legge fa sorgere il problema della sua compatibilità a Costituzione: «Porre la politica *sub constitutione* significa inevitabilmente porla *sub iudice*»⁶³.

⁶² L'introduzione di un *quorum* qualificato per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale potrebbe rendere molto più conservatrice la Corte costituzionale, ma non varrebbe ad eliminare la politicità insita nelle sue decisioni: C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 186.

⁶³ L. ELIA, *Politica e Costituzione*, Soveria Mannelli, 2003, 9. Quanto all'ordinamento italiano, a seguito della sent. n. 170 del 1984, il controllo di costituzionalità, quando il contrasto è con il diritto dell'UE direttamente applicabile (ma... con alcune eccezioni secondo la più recente giurisprudenza costituzionale) è di fatto rimesso a ciascun giudice che applica il diritto dell'Unione e non applica il diritto italiano, a condizione però che il diritto dell'Unione non sia a sua volta in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione italiana (nel qual caso la questione deve essere rimessa alla Corte costituzionale). Negli Stati Uniti la celebre sent. *Marbury v. Madison* fu non casualmente anticipata da decisioni di analogo tenore di altri giudici, che si ritenevano tenuti ad applicare la legge solo *secundum (non contra) Constitutionem*. In altre parole, in un sistema caratterizzato da una costituzione rigida, ove non sia previsto un organo preposto a giudicare della conformità a costituzione, o questo si spogli anche solo parzialmente

Non si deve nascondere che «l'interpretazione delle norme costituzionali si caratterizza per il fatto di dover tenere conto dei motivi politici da cui le norme medesime sono animate [...] perché con essa si penetra nel mezzo delle ideologie politiche che si agitano sotto la superficie statica dell'ordine giuridico positivo»⁶⁴. Deve però restare fermo che (e si tratta di un elemento caratteristico della democrazia) i giudici costituzionali (e comuni) non sono organi nei quali direttamente si traduce il sistema politico. Più esattamente, può dirsi che le decisioni dei giudici hanno "forza politica", ma non rispecchiano la volontà delle forze politiche. Questo – indipendentemente dal decidere a maggioranza – li caratterizza quali organi di garanzia. Se di forza politica delle decisioni giudiziarie si vuole discutere, l'aggettivo qualificativo deve essere inteso in senso lato (e impiegato per la sua valenza demistificante), non in senso stretto, come indicativo di un collegamento fisiologico tra organo pubblico e partiti politici⁶⁵. Per il resto, occorre abbandonare «la pervicace convinzione che tra giurisdizionalità e politicITÀ sussista (non più una relazione di tipo dicotomico, ma comunque) un rapporto di – per così dire – proporzionalità inversa, sicché riconoscere un più consistente tasso di politicITÀ nel sistema di giustizia costituzionale significa pregiudicarne una caratterizzazione in termini di rigorosa giurisdizionalità, e viceversa sottolineare la natura di *giudice* dell'organo di garanzia costituzionale (e dunque di *processo* del

delle sue attribuzioni, le controversie di tenore costituzionale assumeranno comunque e altrove una "forma giurisdizionale". Osservava al riguardo V. CRISAFULLI (*op. cit.*, 259): «A rigor di logica, la sindacabilità della legge si presenterebbe quale necessario corollario della superiorità giuridica della costituzione, quando questa sia sovraordinata alla legge, mentre è soltanto per il peso prevalente che, talora per ragioni storiche, possono avere altri principi ritenuti incompatibili (divisione dei poteri, sovranità del Parlamento) che il corollario non sempre viene tradotto in pratica».

⁶⁴ F. PIERANDREI, *L'interpretazione della Costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, I, Torino, 1965, 178.

⁶⁵ Si deve precisare che può discorrersi di «forza politica» della Corte (e delle sue decisioni come, in senso lato, politiche) senza con ciò accogliere una dottrina della Costituzione di matrice schmittiana: per approfondimenti, v. L. D'ANDREA, *La "forza politica" della Corte costituzionale nel pensiero di Temistocle Martines*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura, Milano, 1998, 313 ss.

sindacato di costituzionalità) conduce ad un ridimensionamento della “cifra politica” degli stessi»⁶⁶.

Il sistema istituzionale fa affidamento sulla virtù dei suoi operatori quanto alla esigenza di mantenere il collegio giudicante quanto più possibile coeso. Le minoranze all'interno della Corte dovrebbero essere quindi sempre e solo occasionali, cioè formatesi rispetto a singole questioni e non a differenti programmi di politica giudiziaria. Si discute da tempo della esigenza di tutelare le minoranze all'interno della Corte, specialmente attraverso la introduzione della *dissenting* e/o *concurring opinion*. Ove questo strumento venisse “importato” nel nostro Paese, si avrebbe l'esteriorizzazione del dissenso. Con ciò non verrebbe meno l'esigenza di unità all'interno del collegio, ma – occorre chiedersi – verrebbe più facilmente meno la virtù necessaria a conseguirla (o, almeno, a seriamente ricercarla)? Infatti, un conto è rifiutare di includere, almeno in parte, argomentazioni che altrimenti resterebbero del tutto taciute, un altro è porre in essere lo stesso rifiuto quando tali argomentazioni potrebbero essere rese pubbliche attraverso il ricorso al *dissent*⁶⁷. Tramite il suo Presidente, la Corte costituzionale si è fin qui espressa negativamente sull'eventualità di una introduzione delle opinioni separate (ma non sono mancate autorevoli voci favorevoli). Come rilevato da Bartole, «dietro le regole che disciplinano l'attività giurisdizionale vi sono sempre frammenti più o meno cospicui di una ideologia dell'applicazione del diritto [...] Ci si può chiedere allora se a fronte della estrema relativizzazione dei prodotti della interpretazione giuridica che la pubblicità delle opinioni dissenzienti comporta, il nostro legislatore non abbia inteso prescegliere ancora una volta l'opinione tradizionale che vuole che una ed una soltanto sia [...] la norma “vera” che si può trarre dall'ordinamento

⁶⁶ Così L. D'ANDREA, *La natura giurisdizionale della Corte costituzionale tra rappresentanza politica ed esigenza di chiusura del sistema*, in AA.VV., *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, a cura di E. Bindi, M. Perini, A. Pisaneschi, Torino, 2008, 314.

⁶⁷ Cfr. S. PANIZZA, *Lo 'status' dei giudici costituzionali*, in AA.VV., *La composizione della Corte costituzionale*, a cura di A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani, Torino, 2004, 154 ss. (si v. anche ID., *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Torino, 1998).

ai fini della disciplina di una individuata fattispecie»⁶⁸. È preferibile, però, spiegare la mancata previsione delle opinioni separate richiamandosi alla collegialità, piuttosto che ad una qualche forma di “assolutismo ermeneutico”.

Il principio di maggioranza opera all'interno della Corte così da conferire massima dignità alle opinioni di ciascun giudice. Diversamente che altrove, però, la sentenza è davvero figlia di un lavoro collegiale⁶⁹. Da questo punto di vista, non si coglie l'esigenza di tutelare i giudici rimasti in minoranza attraverso l'introduzione del *dissent*. È dubbio che la si possa cogliere considerando il rapporto tra Corte costituzionale e sfera pubblica. Senz'altro le individualità dei giudici sono sacrificate perché, nonostante tutti gli “erculei”⁷⁰ sforzi di inclusione, i giudici (specialmente, ma non solo, i dissenzienti) si trovano nella posizione di non potere rendere pubblica la loro peculiare opinione entro la sfera pubblica⁷¹. Non possono neppure esternarla, essendo chiamati al più stretto riserbo sulle discussioni svoltesi in camera di consiglio⁷². Tutto questo dipende dal fatto che la Corte è un organo di

⁶⁸ S. BARTOLE, *Opinioni dissenzienti: problemi istituzionali e cautele procedurali*, in AA.VV., *L'opinione dissenziente*, a cura di A. Anzon, Milano, 1995, 10. A favore dell'introduzione v., per tutti, S. CASSESE, *Lezione sulla cosiddetta “opinione dissenziente”*, in ID., *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 275 ss.

⁶⁹ Secondo A. ANZON (*Forma delle sentenze e voti particolari. Le esperienze di giudici costituzionali e internazionali a confronto*, in AA.VV., *L'opinione dissenziente*, cit., 175 s.), negli Stati Uniti «l'opinione of the Court resta fortemente caratterizzata e legata al suo autore [...] Per quanto è dato sapere, essa non è approvata nella *conference* dei giudici, ma è redatta esclusivamente dal giudice cui – dopo la decisione del caso nella *conference* – è assegnato dal Presidente il compito di scriverla».

⁷⁰ Per riprendere R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, trad. it. a cura di F. Oriana, Bologna, 1982, 203 ss.

⁷¹ Sulla Corte costituzionale nella “sfera pubblica” v. G. AZZARITI, *Concezioni della democrazia e opinione pubblica: la Corte costituzionale tra conflitti plurali e unità costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio, Torino, 2005, 879 ss.; A. CELOTTO, *I “comunicati stampa” aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*, in *Consulta OnLine*, 5/2009, 3728 ss.; O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., 17 ss.; P. COSTANZO, *La Corte costituzionale come “nodo della rete”*, in *Consulta OnLine*, 1/2015, 264 ss.; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le “voci di dentro” tra tradizione e innovazione*, in *Dir. soc.*, 2/2018, 245 ss.; M. FIORILLO, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., 90 ss.; L. OLIVERI, *Auctoritas vs. opinione pubblica e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., 551 ss.; A. RAUTI, *Il “diritto” alla reputazione del singolo di fronte al “tribunale” dell'opinione pubblica: la Corte costituzionale nelle vesti del barone di Münchhausen*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., 617 ss.

⁷² A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 1997, 45, che sottolinea i limiti derivanti dal principio di collegialità.

garanzia. Per quanto qui interessa, non è per ovviare ad un inconveniente nascente dall'applicazione del principio di maggioranza, ma dal principio della segretezza delle riunioni in camera di consiglio, che si vorrebbe introdurre l'opinione separata. Infatti chi sottolinea l'importanza della «conoscibilità piena dell'attività del giudice costituzionale davanti alla pubblica opinione» e giudica «l'introduzione della *dissenting opinion* (o del voto particolare) [...] una necessità», deve anche coerentemente rilevare come «l'opinione dissenziente potrebbe, per sé, non essere ancora sufficiente» e «chiedersi se, in base a quanto detto, lo stesso atto decisionale, ossia la votazione conclusiva, possa ancora essere mantenuta in sede camerale»⁷³.

Si può poi domandare se non sia paradossale che la Corte decida a maggioranza, avendo essa stessa un ruolo “contro-maggioritario”⁷⁴ nel sistema istituzionale. A tal riguardo, il ruolo contro-maggioritario della Corte risiederebbe nella sua capacità di annullare le leggi votate dalla maggioranza in Parlamento: la «difficoltà contro-maggioritaria» insita nel giudizio di legittimità costituzionale dipende dal fatto che «le scelte legislative adottate dalle assemblee elettive secondo la regola democratica della maggioranza sono sindacate da giudici non elettivi sulla base di parametri costituzionali la cui interpretazione è controversa»⁷⁵. Tecnicamente la legge non è della sola maggioranza (né relativa all'atto approvato, né politica o parlamentare), ma è un atto del Parlamento e dello Stato. Rimane comunque vero che ad approvare le leggi sono maggioranze parlamentari (e quindi politiche), con il che la decisione della Corte di annullarle potrebbe essere letta come “contro-maggioritaria” (ma allora la decisione di rigetto dovrebbe essere intesa come “filo-maggioritaria”). L'ipotetico paradosso di cui sopra, a nostro avviso, non sussiste poiché l'operato della Corte non deve essere inteso in relazione alle contrapposizioni politiche in Parlamento⁷⁶; il che non vuol dire che le decisioni

⁷³ F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999, 342 s.

⁷⁴ R. DWORKIN, *Questioni di principio*, trad. it. a cura di E. D'Orazio, Milano, 1990, 37.

⁷⁵ O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, 122.

⁷⁶ Non a caso, da tempo, si sottolineano in dottrina i rischi insiti nella eventuale introduzione di un ricorso alla Corte proposto da una minoranza parlamentare (che pure ha avuto accoglienza in altri ordinamenti), per il sovraccarico di politicità dei relativi giudizi e in quanto ne potrebbe risultare pregiudicato il funzionamento complessivo dell'organo di giustizia costituzionale (in

della Corte siano sganciate dai convincimenti più diffusi in Parlamento e nella sfera pubblica (anzi, l'evoluzione della coscienza sociale ha offerto in non pochi casi alla Corte la possibilità di modificare il suo stesso orientamento)⁷⁷. Come notava Pierandrei, l'interpretazione costituzionale è «evolutiva in modo preminente»⁷⁸.

6. Casi di abbandono del principio di maggioranza

In alcune circostanze, il principio di maggioranza viene meno: unanimità, maggioranze speciali e voto limitato⁷⁹. Anche in questi casi, l'obiettivo è la tutela delle minoranze e la limitazione del potere. Deve tuttavia riscontrarsi come talvolta il principio di maggioranza sia messo da parte senza che per questo l'ordinamento raggiunga la piena realizzazione del valore/soddisfazione dell'interesse dinnanzi al quale esso risulta cedevole.

A dispetto della lettera dell'art. 64, comma III, Cost. (che, come detto, si riferisce solo ad alcune deliberazioni), il Parlamento riunito, data la solennità delle sue attribuzioni, raramente decide a maggioranza semplice: nella generalità dei casi, al contrario, decide a maggioranza assoluta o qualificata. È questo il caso della elezione del Presidente della Repubblica⁸⁰, dei componenti "laici" del Consiglio superiore della magistratura, di un terzo dei giudici della Corte costituzionale

ragione del gran numero di istanze di cui potrebbe essere investito): v. A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la "forza" della Costituzione*, in *Arch. giur.*, 2-3/2000, 223.

⁷⁷ In simili casi la Corte «è propensa a decidere sulla base di una (apparente) mera presa d'atto della realtà, per come essa si proietta sul giudizio. Tuttavia, il ragionamento assiomatico può nascondere operazioni intrinse di accenti valoriali»: così E. OLIVITO, *La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, in AA.VV., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D'Amico, F. Biondi, Napoli, 2018, 143 s.

⁷⁸ F. PIERANDREI, *op. cit.*, 193.

⁷⁹ Sulle maggioranze speciali sia consentito di rinviare al mio *Le maggioranze speciali. Prime note, in costituzionalismo.it*, 3/2016, 1-33.

⁸⁰ Contro l'elezione diretta del Capo dello Stato, Mortati si pronuncia in seconda sottocommissione (3 settembre 1946), scorgendo in essa «il pericolo che si accentri in tale organo un complesso di poteri tale che esso possa abusarne»; non gli pare opportuno neppure che sia eletto dalle Camere riunite «in quanto scemerebbe l'autorità del Capo dello Stato», ma da un collegio speciale nel quale partiti, regioni e "gruppi economici e sociali" trovino rappresentanza. Su questo punto (e sul doppio *quorum* richiesto) non si trova accordo in seconda sottocommissione (la votazione dà risultato pari); viene discusso nuovamente a partire dalla adunanza plenaria del 21 gennaio 1947 (nella quale gli interventi di Togliatti e Moro aprono peraltro alla possibilità della rielezione).

(nonché dei possibili giudici aggregati *ex art.* 135, comma VII, Cost.)⁸¹. La maggioranza speciale è prevista per favorire una più ampia condivisione della scelta (relativa alla formazione di organi di garanzia). È quindi concepita come strumento di tutela dell'opposizione, ma i *quorum* sono spesso raggiungibili da parte dei soli parlamentari di maggioranza. Questo, nonostante l'aggiunta dei delegati regionali (che potrebbe comunque alterare i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione), vale particolarmente per l'elezione del Capo dello Stato; non a caso, autorevole dottrina vorrebbe fosse eletto anche dopo il terzo scrutinio a maggioranza dei due terzi⁸². Le Camere riunite deliberano poi a maggioranza assoluta in caso di messa in stato d'accusa del Presidente (i costituenti presero in considerazione anche un *quorum* più elevato, pari a due terzi).

In Assemblea costituente si propose di far votare al Parlamento in seduta comune, a maggioranza speciale, pure le mozioni di fiducia e sfiducia, al fine di "razionalizzare" la forma di governo⁸³. Ciò avrebbe avvicinato il sistema

⁸¹ Anche sulla opzione per una maggioranza speciale per l'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento riunito non mancò il dibattito. Alla fine, prevalse la volontà di evitare una egemonia, culturale e politica, all'interno della Corte, da parte dei partiti di maggioranza (ma venne respinta la proposta di Targetti di istituzionalizzare una rappresentanza delle minoranze): cfr. G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, 1981, 176 ss. Si v. anche S. GALEOTTI (*Sull'elezione dei giudici costituzionali di competenza del Parlamento*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954, 56 ss.), per il quale, in realtà, la più corretta interpretazione del testo della Costituzione depone nel senso che i giudici debbano essere eletti a maggioranza semplice (con conseguente "antigiuridicità" dell'art. 3 della legge n. 87 del 1956) e ciò almeno per due motivi: 1) quando i costituenti hanno voluto prescrivere una maggioranza speciale, quanto al funzionamento delle Camere riunite, lo hanno fatto; 2) è inutile invocare le finalità garantistiche sottese alla maggioranza speciale; la Costituzione ha «predisposto tutta una serie di norme che sono da un punto di vista tecnico-giuridico strumenti incomparabilmente più idonei al conseguimento di quelle finalità di quanto non possa essere la richiesta di una maggioranza aggravata per la validità della nomina dei giudici della Corte costituzionale eleggibili dal Parlamento» (v. 77).

⁸² G. SILVESTRI (*Le garanzie della Repubblica*, Torino, 2009, 5), per il quale «la preoccupazione di uno stallo indefinito non dovrebbe essere enfatizzata. Infatti l'esperienza ha dimostrato che ampie maggioranze sono state raggiunte anche dopo molti scrutini [...] Al contrario, la fissità del *quorum* potrebbe scoraggiare i bracci di ferro tra opposti schieramenti e le competizioni *testa a testa* protratte a lungo, nella speranza di spostare piccoli contingenti di voti da una parte all'altra».

⁸³ Come noto, in Francia, Spagna e Germania l'approvazione della mozione di fiducia e di censura/sfiducia si ha (almeno in prima battuta) con una votazione a maggioranza assoluta; tale maggioranza è prevista anche a livello europeo, quanto alla elezione del Presidente della Commissione (per la mozione di censura è richiesto un doppio *quorum*: maggioranza dei due

parlamentare al monocameralismo, ma anche consentito la formazione di Governi “senza maggioranza” entro una delle due Camere (con possibili ripercussioni sulla funzionalità delle stesse, specialmente avendo riguardo al procedimento di formazione della legge)⁸⁴. Non è dubbio che il Parlamento riunito possa dotarsi di un suo regolamento, ciò che però non ha ancora fatto: non è espressamente previsto che lo approvi a maggioranza assoluta dei propri componenti, né in Costituzione né nei regolamenti parlamentari (artt. 35 r.C., 65 r.S.).

Quanto alle *deliberazioni* di ciascuna Assemblea, il principio di maggioranza viene abbandonato talvolta in ragione della peculiare importanza della decisione, soppiantato da maggioranze speciali al fine di tutelare l'opposizione⁸⁵. Questa è la

terzi dei votanti pari alla metà più uno dei componenti), nonché per la approvazione della mozione di sfiducia nelle regioni italiane.

⁸⁴ In seconda sottocommissione si confrontano diverse opinioni al riguardo: ad es., Mortati vuole che la fiducia, accordata separatamente dalle due Camere, vincoli il legislativo a mantenere in vita il Governo per un certo periodo di tempo (3 settembre 1946); La Rocca propone che il Governo abbia la fiducia a maggioranza qualificata dalla “Assemblea nazionale” (5 settembre 1946); più tardi, Tosato propone l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri (a maggioranza assoluta al primo scrutinio, semplice a partire dal secondo) sulla base di una lista di candidati proposti dal Presidente della Repubblica e la sfiducia costruttiva (a maggioranza assoluta). Si ricordi come il d.lgs.lgt. n. 98 del 1946 prevedesse che la sfiducia fosse votata a maggioranza assoluta.

⁸⁵ A. BARBERA, C. FUSARO [voce *Maggioranza (principio di)*, in *Enc. scienze soc.*, a cura di G. Bedeschi, Roma, 1996, 1 ss.] sottolineano che il procedere dall'unanimità alla maggioranza semplice implica una crescente disponibilità ad accettare la volontà altrui, quindi il passaggio inverso, dalla maggioranza semplice (alle maggioranze speciali e poi) all'unanimità, indicherebbe una minore disponibilità ad accettare la volontà altrui. Le maggioranze speciali sono spesso impiegate nelle democrazie contemporanee per decisioni ritenute di particolare importanza al fine di costringere maggioranza e opposizione ad un accordo: così per la scelta dei giudici costituzionali (es. Germania, Spagna), per l'adozione di leggi organiche o costituzionali (es. Germania, Spagna, Francia). In Spagna, in particolare, il *quorum* cresce con l'importanza della legge: ordinaria (maggioranza semplice), organica (maggioranza assoluta), di revisione ordinaria (tre quinti dei componenti), di revisione aggravata (due terzi dei componenti). Quest'ultimo *quorum*, ove raggiunto, consente di modificare qualsiasi aspetto della Costituzione spagnola (ma non di mettere in discussione l'unità del Regno) in quanto prevale la tesi della inesistenza di limiti sostanziali alla revisione costituzionale: v. M. ARAGON, *Constitucion y democracia*, Madrid, 1989, 40 ss.; *contra* per tutti v. P. DE VEGA, *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*, Madrid, 1985, 60 ss. Anche negli USA la maggioranza speciale si ricollega alle esigenze di tutelare le minoranze (si pensi all'*advice and consent* del Senato), sebbene in questo ordinamento – per via della influenza della sfera economica su quella politico-istituzionale, oltretutto per ragioni culturali – non siano poco frequenti “maggioranze trasversali”. In Paesi non democratici talvolta le maggioranze speciali hanno un rilievo ancora maggiore: in Russia, ad esempio, le leggi sono approvate a maggioranza assoluta da ambo le Camere (in caso di rinvio, la legge è promulgata se approvata a maggioranza dei due terzi del Consiglio federale e della Duma); le leggi costituzionali sono

ratio originaria dell'art. 64, comma I, Cost.⁸⁶ con riferimento alla approvazione dei regolamenti parlamentari⁸⁷. Mortati aveva prospettato la approvazione con maggioranza qualificata per tutelare le minoranze il 3 settembre 1946 e riproposto la questione il 20 settembre 1946, incontrando l'opposizione di Lussu⁸⁸.

Alla fine, la soluzione prescelta rende comunque i regolamenti parlamentari «disponibili dalla maggioranza politica»⁸⁹ (a maggioranza assoluta devono essere deliberate anche le modifiche dei regolamenti parlamentari: in un primo momento solo alla Camera dei deputati si segue l'orientamento contrario, presto accantonato)⁹⁰. Anche in questo caso, non diversamente da quanto osservato con riferimento alla elezione del Presidente della Repubblica, si potrebbe ritenere necessario un innalzamento della soglia. Con la stessa procedura (cui si aggiunge la consultazione o la proposta dell'organo collegiale interessato) sono approvati e modificati i regolamenti speciali (es. della Giunta delle elezioni della Camera e

approvate a maggioranza dei tre quarti del Consiglio federale e dei due terzi della Duma (quest'ultima sfiducia il Governo a maggioranza assoluta): v. artt. 101, 103, 105 e 108 Cost. Fed. russa).

⁸⁶ Secondo una diversa ricostruzione l'approvazione del regolamento parlamentare sarebbe da considerare come primo atto di indirizzo politico (G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, 1968, 346), ma la previsione di un *quorum* speciale depone in senso contrario.

⁸⁷ In genere, la convergenza tra le forze politiche in occasione della adozione o della modifica dei regolamenti parlamentari è stata ampia: v. F. BIONDI, *art. 64*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, II, Bologna, 2018, 58. In genere, ma non sempre: 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.

⁸⁸ Per comprendere le ragioni per le quali venne introdotto un *quorum* speciale per l'adozione dei regolamenti parlamentari (e per la loro modifica) si rivela illuminante la considerazione del confronto avutosi in Assemblea costituente tra l'on. Mortati e l'on. Lussu. Mortati riteneva necessario abbandonare lo schema previgente, di cui all'art. 61 Statuto albertino, così da garantire le minoranze, assicurando la stabilità dell'ordinamento parlamentare e mettendo quindi i regolamenti parlamentari al riparo da troppo frequenti ed unilaterali cambiamenti. Lussu, invece, contestava che l'introduzione di un *quorum* speciale avrebbe potuto ritenersi uno strumento di tutela delle minoranze. Fu l'opinione di Mortati a prevalere, sebbene l'art. 64 Cost. non possa certo definirsi "mortatiano" (essendo egli contrario, per differenti ragioni, alla introduzione in Costituzione delle disposizioni di cui al II e al IV comma).

⁸⁹ A. D'ATENA, *op. cit.*, 33.

⁹⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 49.

della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato), a differenza dei regolamenti minori e secondari⁹¹. Tra i regolamenti speciali, figura quello in materia di procedimenti d'accusa, esempio di atto bicamerale non legislativo (è stato infatti approvato da ciascuna Camera a maggioranza assoluta). Una maggioranza speciale è poi prevista per decidere, in corso di seduta, di trattare nuovi argomenti non all'ordine del giorno (c.d. "urgentissime"). Perché si possa discutere in senso proprio di votazione, gli aventi diritto devono conoscere prima l'oggetto della stessa. Poiché le urgentissime costituiscono una deroga a questo antico principio di civiltà giuridica, si richiede l'approvazione dei due terzi dei "presenti" al Senato, dei tre quarti dei votanti alla Camera (come detto, oggi in entrambe le Camere si computano soltanto i voti favorevoli e contrari). Con una maggioranza speciale devono essere approvate in seconda deliberazione da ciascuna Camera le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali (come noto, è sufficiente la maggioranza assoluta, ma raggiunti i due terzi dei componenti è impossibile richiedere referendum costituzionale). Si tratta di uno degli elementi che aggravano il procedimento di formazione della legge costituzionale, in ragione del rilievo che ad essa viene attribuito (in Assemblea costituente, Conti aveva proposto di approvare le leggi costituzionali sempre a maggioranza dei due terzi, ma prevaleva l'esigenza di non conferire alle minoranze un troppo grande potere di veto)⁹².

In tutti questi casi, il principio di maggioranza viene abbandonato per cercare di garantire (ma in concreto potrebbe non essere sufficiente) l'opposizione.

⁹¹ Con la locuzione "regolamenti secondari" ci riferiamo ai regolamenti di organi interni, monocamerale o bicamerale (es. commissioni d'inchiesta), che non sono adottati col medesimo procedimento previsto per i regolamenti maggiori, ma dallo stesso organo interessato con le modalità stabilite dall'atto che lo istituisce. Secondo una parte della dottrina (v., per tutti, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2015, 11), anche questi regolamenti andrebbero qualificati come "speciali", ma in questo caso la distinzione tra "speciali" e "secondari" si rivela utile.

⁹² Secondo una parte della dottrina i *quorum* di cui all'art. 138 andrebbero elevati per evitare revisioni decise dalla sola maggioranza politica di turno: v., per tutti, R. ROMBOLI (*Dopo il referendum costituzionale: modificare l'art. 138 per impedire "costituzioni di maggioranza"*, in *Quad. cost.*, 2/2007, 347), per il quale si potrebbe «sostituire la attuale maggioranza assoluta con quella dei tre quinti dei componenti e la maggioranza dei due terzi con quella dei quattro quinti». *Contra* v., per tutti, R. BIN (*Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 342).

Non diverso il discorso quanto alle leggi di amnistia e di indulto, per le quali il disposto costituzionale è, in un certo senso, ancor più severo. Si richiede la maggioranza dei due terzi e non solo per la votazione finale, ma anche per quella dei singoli articoli⁹³. Nella sua nuova formulazione l'art. 79, comma I, Cost. è stato applicato una sola volta, nel 2006. Al Senato è stata verificata la sussistenza della maggioranza speciale per la votazione dei singoli articoli e degli emendamenti ad essi riferiti; alla Camera, invece, solo per la votazione degli articoli e degli emendamenti la cui votazione tiene luogo interamente a quella di un articolo (interamente sostitutivi di articolo o articoli aggiuntivi), non anche per la votazione degli altri emendamenti (né delle questioni incidentali, ecc.). Ancora, l'art. 81, comma II, Cost. prevede che si deliberi a maggioranza assoluta in caso di autorizzazione al ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali (ma non al fine di considerare gli effetti del ciclo economico)⁹⁴ e per la approvazione e la modifica della legge di cui all'art. 81, comma VI⁹⁵. Ciascuna Camera delibera a maggioranza assoluta anche per ridurre il termine entro il quale il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione ovvero al rinvio delle leggi (art. 73, comma II). In Assemblea costituente si era pensato di prevedere una maggioranza qualificata per la approvazione delle leggi rinviata dal Presidente e che in ogni caso questi fosse tenuto a promulgare la legge approvata a maggioranza dei due terzi da entrambe le Camere.

Con *quorum* speciali, le Camere eleggono poi, per fare alcuni esempi, i componenti dei Consigli di presidenza della giustizia amministrativa, della Corte

⁹³ Come ricorda P. MAZZINA (art. 79, in *Commentario alla Costituzione*, II, cit., 1548), «durante l'esame in Commissione Affari costituzionali alla Camera dei Deputati, il relatore Galloni rilevò che il *quorum* dei due terzi dei componenti [...] era troppo elevato», ma alla fine la proposta non fu modificata in considerazione degli inconvenienti che si sarebbero potuti verificare con un *quorum* più basso, nella disponibilità della maggioranza parlamentare.

⁹⁴ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 23.

⁹⁵ Secondo A. BRANCASI (*Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2012, 11) il *quorum* è troppo basso «perché analoga maggioranza è richiesta anche per prendere quelle decisioni [...] che dovrebbero essere invece disciplinate proprio dalle disposizioni di queste leggi», cioè perché coincide con quello richiesto per ricorrere all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali.

dei conti, della giustizia tributaria (in tutti questi casi è richiesta la maggioranza assoluta). Talvolta l'elezione è a maggioranza, ma il principio di maggioranza è "corretto" dal c.d. "voto limitato" (si pensi ai componenti dell'Ufficio di presidenza): a ciascun votante è assegnato un numero di preferenze inferiore al numero delle persone da eleggere (un correttivo, non il solo possibile, pensato per tutelare l'opposizione quanto alla composizione di determinati organi). Con riguardo ai componenti del Comitato per la legislazione, si prevede direttamente che i deputati di maggioranza e di opposizione eleggano un egual numero di componenti.

In alcuni casi, *quorum* speciali sono impiegati anche dagli organi parlamentari interni. Sempre a titolo esemplificativo, la commissione richiede il passaggio dal procedimento ordinario al procedimento decentrato all'unanimità in Senato, a maggioranza dei quattro quinti più uno alla Camera (o con il consenso unanime dei capigruppo in commissione); ancora la commissione elegge il suo Presidente a maggioranza assoluta. Quanto alla conferenza dei capigruppo, di solito decide per *consensus* (e per questo può essere determinante l'autorevolezza riconosciuta all'opinione del Presidente d'Assemblea). Tuttavia una considerazione a parte merita la programmazione dei lavori. Alla Camera il principio unanimistico è stato abbandonato nel 1997, in favore di una maggioranza speciale. Questo mostra come ancora oggi possa ripetersi quella transizione dall'unanimità alla maggioranza speciale che ha segnato la storia delle istituzioni politiche occidentali (numerosi altri esempi si rinvencono nell'ordinamento sovranazionale). Si prevede che il programma (e sulla base di questo il calendario) sia approvato da tanti capigruppo che rappresentino almeno i tre quarti dei componenti dell'Aula. La modifica è stata introdotta per evitare di conferire ai gruppi di minore consistenza numerica un potere di veto. Il *quorum* qualificato rimane comunque piuttosto elevato per tutelare l'opposizione⁹⁶. Al Senato, invece, la conferenza approva

⁹⁶ A. SAITTA, (*L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, 110 ss.) osserva 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.

programma e calendario all'unanimità. Le stesse modalità di deliberazione sono seguite dalla conferenza per stabilire il contingentamento dei tempi. Anche alla Camera occorre deliberare all'unanimità se il contingentamento si riferisce all'esame degli articoli o alla votazione finale di leggi: 1) costituzionali, 2) in una materia sulla quale si può chiedere lo scrutinio segreto o 3) di "eccezionale rilevanza" (quest'ultima espressione è però interpretata restrittivamente; inoltre il contingentamento si avrà anche nel caso in cui la discussione non riesca a concludersi e la proposta di legge sia iscritta in un successivo calendario: v. art. 24, comma 13, r.C.).

Anche per le decisioni della Corte costituzionale sono previste decisioni a maggioranza speciale. L'art. 11 della legge n. 87 del 1953 stabilisce che tutti i provvedimenti adottati nei confronti dei suoi componenti sono deliberati dalla Corte a maggioranza assoluta. Le deliberazioni relative alla insindacabilità e alla autorizzazione a procedere sono prese con tale maggioranza speciale. L'art. 2 della legge costituzionale n. 2 del 1967, stabilisce che la Corte delibera a maggioranza assoluta in occasione della verifica dei requisiti soggettivi di elezione/nomina dei giudici (nonché di elezione dei cittadini scelti dal Parlamento *ex art. 135, ult. com., Cost.*). A maggioranza assoluta elegge il suo Presidente, nei primi due scrutini (se nessun giudice raggiunge la soglia, si procede alla votazione di ballottaggio tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti: art. 6, l. n. 87 del 1953)⁹⁷. A maggioranza assoluta adotta il proprio regolamento e lo modifica (art. 6, comma II, Reg. gen.). In questi casi, il numero minimo richiesto per la decisione è di otto giudici favorevoli, anche quando la composizione effettiva della Corte dovesse essere contingentemente ridotta (il numero legale di seduta è in questi casi pari a nove giudici). Tutte queste decisioni sono espressione della autonomia della Corte e della indipendenza dei suoi singoli componenti, peculiarmente garantita rispetto

⁹⁷ Soluzione analoga si ha in altri Paesi nei quali la maggioranza speciale viene abbandonata per "far spazio" alla maggioranza semplice. Per esempio, in Spagna, il Presidente del Tribunale costituzionale viene eletto a maggioranza assoluta nel primo scrutinio, ma se nessuno raggiunge tale soglia viene eletto chi prende il maggior numero di voti (maggioritario puro), secondo quanto stabilito dall'art. 2.2. LOTC: per approfondimenti v. P. RODRÍGUEZ-PATRÓN, *El Tribunal constitucional*, in AA.VV., *Derecho Constitucional*, a cura di J.M. Castellà Andreu, Barcellona, 2016, 214 ss.

ad altrimenti possibili ingerenze da parte di differenti poteri dello Stato. Per questo motivo di fondo pare che esse siano sottratte alla semplice maggioranza oltretutto per tutelare i giudici rimasti in minoranza (se non altro, in quanto tutti i componenti del collegio sono consapevoli del fatto che tali decisioni non sono rimesse alla semplice maggioranza dei votanti). In queste, come in tutte le ipotesi in cui alla Corte è prevista la maggioranza speciale, sembra essere particolarmente vivo il significato originario della stessa: le contrapposizioni su temi tanto delicati sono nei limiti del possibile da evitare (nel caso della elezione del Presidente, è quindi da riguardare favorevolmente il criterio della anzianità)⁹⁸.

Talvolta è poi richiesto un *quorum* qualificato: la sospensione o rimozione dall'ufficio di giudice, per sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell'esercizio delle sue funzioni, è deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti che partecipano alla adunanza (art. 7, l. n. 1 del 1953). In tale circostanza, poiché il numero legale, previsto ai fini della validità della seduta in sede non giurisdizionale (art. 6, comma II, Reg. gen.), è pari a nove giudici, in concreto la decisione potrebbe essere adottata con il voto favorevole di soli sei giudici. Questo sembra problematico. D'altronde, si ricordi come: 1) ove la composizione della Corte fosse ridotta a undici giudici, anche le più delicate decisioni nell'ambito del giudizio di legittimità o del conflitto di attribuzione potrebbero essere adottate con il voto favorevole di soli sei giudici); 2) i giudici abbiano l'obbligo di intervenire anche alle sedute della Corte in sede non giurisdizionale. Il *quorum* qualificato si spiega per la gravità della decisione, che determina in un caso la momentanea, nell'altro la definitiva alterazione del collegio

⁹⁸ Secondo D. TEGA (art. 135, in *La Costituzione italiana*, II, cit., 441), «posto che la Corte lavora con un metodo pienamente collegiale, e che la figura del Presidente non riveste quell'incisività tipica dell'esperienza statunitense (nella quale le varie stagioni della Corte suprema sono ricordate addirittura con il nome del Presidente), va comunque ricordato che gode di poteri peculiari [...] La prassi delle presidenze brevi ha almeno il vantaggio di evitare che questi poteri restino concentrati a lungo in capo a una stessa persona, sicché è utile a garantire la piena collegialità e l'unitarietà del profilo istituzionale della Corte, evitando che le singole stagioni della sua attività siano incisivamente connotate dagli orientamenti dei Presidenti».

(con tutte le conseguenze che questo può determinare quanto alle altre deliberazioni della Corte)⁹⁹.

7. Conclusioni

Il principio di maggioranza implica che i soggetti della decisione si riconoscano come egualmente degni, la maggioranza vincoli la minoranza, quest'ultima sia garantita. Non si può decidere a maggioranza ciò che renderebbe impossibile la stessa applicazione del principio maggioritario, e cioè violerebbe la libertà e l'eguaglianza dei soggetti della decisione. La decisione a pura e semplice maggioranza si ha nel caso del *referendum* costituzionale e, di regola, delle votazioni in Parlamento.

In tali ipotesi si considera fisiologica la divisione. In altre, il principio di maggioranza viene corretto: mediante regole, quali quelle relative al *quorum* strutturale per le votazioni in occasione dei *referendum* abrogativi (per evitare derive "plebiscitarie") o che prevedono sistemi elettorali diversi dal maggioritario (per garantire la rappresentatività, tutelare le minoranze e il pluralismo sociale); mediante principi, segnatamente il principio di collegialità, per favorire la condivisione della scelta. Il principio di collegialità opera in modo debole nel caso del Consiglio dei ministri (organo politico), forte in quello della Corte costituzionale (organo di garanzia). Talvolta poi il principio di maggioranza viene del tutto abbandonato, per le decisioni parlamentari o anche della Corte costituzionale. Non sempre, però, l'obiettivo di una più ampia condivisione delle scelte viene con ciò raggiunto (in particolare, potrebbe non essere raggiunto con il *quorum* richiesto per la approvazione e la modifica dei regolamenti parlamentari e per l'elezione del Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio).

⁹⁹ È fondamentale che nessun altro organo possa influire (sospendendo o rimuovendo giudici in carica) sulla composizione del collegio: per rendere l'idea della delicatezza della disciplina in questione, può essere utile ricordare come di recente in Polonia vi sia stato il tentativo di sostanziale rimozione del giudice Małgorzata Maria Gersdorf, primo presidente della Corte suprema, e di molti altri colleghi, mediante una legge (di riforma in materia di pensioni) che gli stessi giudici hanno denunciato per contrasto con le norme costituzionali relative alla durata del loro mandato.

Un'ultima notazione: se si esaminano le sole deliberazioni popolari e parlamentari, non c'è quasi ambito materiale sottratto ad una qualche approvazione finale a pura e semplice maggioranza. Ci sono questioni sulle quali il popolo: a) non può pronunciarsi affatto, b) può pronunciarsi ma il principio di maggioranza è "corretto". In genere, però, su quelle stesse questioni il Parlamento decide a semplice maggioranza. Ci sono casi nei quali è il Parlamento che non può deliberare a semplice maggioranza, ma lo può, almeno a certe condizioni, il popolo (le leggi costituzionali). Fanno eccezione pochi atti, quali le leggi di amnistia e di indulto, taluni provvedimenti con effetti meramente interni al Parlamento, il ricorso all'indebitamento in occasione della approvazione della legge di bilancio. In questi casi il popolo non si può pronunciare e il Parlamento non approva a semplice maggioranza.