

CLAUDIO DE FIORES

IL NUMERO
E LA QUALITÀ DEI REGIMI
RAPPRESENTATIVI

DALLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA
AL PRINCIPIO MINORITARIO

Editoriale Scientifica
Napoli

CLAUDIO DE FIORES

IL NUMERO
E LA QUALITÀ DEI REGIMI
RAPPRESENTATIVI

DALLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA
AL PRINCIPIO MINORITARIO

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright giugno 2026

Editoriale Scientifica s.r.l. via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0775-9

INDICE

<i>Introduzione</i>	9
---------------------	---

CAPITOLO PRIMO

ALLE ORIGINI DELLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA

1. <i>Il demos dei molti nella pólis greca</i>	13
2. <i>Le origini della regola della maggioranza nel diritto romano</i>	26

CAPITOLO SECONDO

UNANIMITAS, SANIOR PARS, MAIOR PARS, MINOR PARS. IL DILEMMA DELLA DECISIONE POLITICA NEL MEDIOEVO

1. Unanimitas e sanior pars <i>nel diritto medievale</i>	33
2. <i>La “pars valencior” di Marsilio di Padova e il diritto germanico</i>	45
3. <i>Il Q.o.t. e la nascita dei Comuni. “Ubi Deus, ibi consensus”: consenso e maggioranza in Niccolò Cusano</i>	51

CAPITOLO TERZO

LA GENESI DELLO STATO MODERNO. L'ACCETTAZIONE DELLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA COME FONDAMENTO DEL “PACTUM SUBIECTIONIS”

1. <i>«Il numero divide, l'unità compone»: la critica di Marsilio Ficino al principio di maggioranza</i>	57
2. <i>Niccolò Machiavelli: la nascita dello Stato, le virtù del conflitto, i limiti della maggioranza. La questione della “migliore elezione”</i>	59
3. <i>Jean Bodin e Thomas Hobbes: la maggioranza come regola politica</i>	64
4. <i>Hugo Grotius e John Locke: la maggioranza come regola naturale</i>	71

5. *Samuel Pufendorf e Baruch Spinoza: la decisione della maggioranza come forma di regolazione del conflitto potenza-diritto* 77
6. *Jean-Jacques Rousseau: la volontà generale quale momento di sintesi tra maior pars e sanior pars* 81
7. *Immanuel Kant e la regola della maggioranza: "fondamento supremo dell'istituzione di una costituzione civile"* 86

CAPITOLO QUARTO LE RIVOLUZIONI, LA NASCITA DEL COSTITUZIONALISMO E IL REINING-IN DELLE MAGGIORANZE

1. *Illuminismo e antilluminismo: la critica del principio di maggioranza* 93
2. *Condorcet: regola maggioritaria e revisione costituzionale tra "ragione" e "prudenza"* 95
3. *Emmanuel-Joseph Sieyès: la maggioranza senza nazione* 100
4. *Il costituzionalismo americano e il reining-in della regola maggioritaria* 103
5. *Alexis de Tocqueville: la "tirannia della maggioranza"* 111

CAPITOLO QUINTO LA CRISI DEL PRINCIPIO MINORITARIO E LA MANIPOLAZIONE DELLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA

1. *Maggioranza e minoranze alla prova del suffragio universale* 117
2. *Karl Marx e la critica del bonapartismo: una forma di governo senza maggioranza e senza opposizione* 119
3. *Ascesa e declino della proporzionale: la questione delle minoranze politiche* 123
4. *John Stuart Mill e Walter Bagehot: la regola della maggioranza (e le sue manipolazioni) quale valvola di sicurezza dell'ordine sociale* 124
5. *Dalla regola maggioritaria al sistema maggioritario: la natura notabile dello Stato liberale in Italia e la sua crisi* 128
6. *Il liberalismo autoritario di Vittorio Emanuele Orlando e la critica delle maggioranze aritmetiche* 129

7. *“Minoranze organizzate” e “maggioranza disorganizzata” in Gaetano Mosca* 133
8. *“La decisione è il diritto delle maggioranze, ma la rappresentanza è il diritto di tutti gli elettori”. Attilio Brunialti e la lotta per la proporzionale in Italia* 139

CAPITOLO SESTO

MAGGIORANZA E MINORANZE NELLA SOCIETÀ DI MASSA

1. *Santi Romano: il pluralismo giuridico e la questione della “rappresentanza organica delle minoranze”* 145
2. *Hans Kelsen e “la funzione delle rappresentanze proporzionali delle minoranze”* 149
3. *Alla vigilia della catastrofe autoritaria in Europa. La polemica sul proporzionale: Italia e Germania “ostaggio delle minoranze”* 154
4. *La trasfigurazione della volontà della maggioranza in decisione totalitaria. Carisma e reductio ad unum della rappresentanza in Max Weber* 160
5. *Antonio Gramsci: il dominio della “maggioranza della minoranza” e il cesarismo come prodotto della sua crisi* 165

CAPITOLO SETTIMO

LO STATO TOTALITARIO FASCISTA

E LA SOPPRESSIONE DELLE MINORANZE POLITICHE

1. *La legge maggioritaria del 1923* 173
2. *Lo scioglimento dei partiti politici antifascisti e la marginalizzazione delle minoranze* 175
3. *L'espulsione delle opposizioni dai luoghi della rappresentanza: la legge sui plebisciti (1928)* 177
4. *L'espulsione della rappresentanza dai luoghi della rappresentanza: l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni (1939) e il compimento dello Stato totalitario* 180
5. *La dissoluzione della dialettica maggioranza-minoranza: Sergio Panunzio e il partito fascista come pars totalis* 182
6. *Le minoranze antidemocratiche e la questione della protezione delle*

<i>democrazie dopo la sconfitta del nazifascismo. Il caso della XII disp. trans. e fin. Cost.</i>	187
---	-----

CAPITOLO OTTAVO
LA MAGGIORANZA-SOGGETTO
E I POTERI DELLE MINORANZE POLITICHE
NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. <i>La maggioranza da regola a soggetto</i>	203
2. <i>La conventio ad integrandum e la mancata costituzionalizzazione dell'opzione proporzionale</i>	206
3. <i>Giuseppe Maranini: il funzionalismo democratico come antidoto al "potere di ricatto" delle minoranze politiche</i>	213
4. <i>Maggioranza con premio: la legge elettorale del 1953</i>	216
5. <i>La conventio ad excludendum: l'esclusione dell'opposizione dall'area di governo</i>	218
6. <i>L'offensiva referendaria contro la proporzionale degli anni Novanta e il travagliato cammino della legislazione elettorale in Italia: tra sistemi plurality, premi di maggioranza illegittimi e voto fuso</i>	222
7. <i>La legislazione elettorale di contorno: parità di chances e tutela delle minoranze politiche</i>	227
8. <i>Principio minoritario e maggioranze speciali</i>	230
9. <i>Minoranze e contropotere nella Costituzione italiana</i>	247
10. <i>La svolta degli anni Ottanta e la rottura della conventio ad integrandum</i>	252
11. <i>Il rebus insoluto dello statuto dell'opposizione</i>	256
12. <i>La riforma dei regolamenti parlamentari: tra torsioni decisioniste e compressione del ruolo delle minoranze</i>	262
13. <i>La questione del potere d'accesso delle minoranze alla Corte costituzionale</i>	266
14. <i>Come tutelare oggi le minoranze politiche: innalzare i quorum o tornare alla proporzionale?</i>	269
15. <i>La crisi del politico. L'emersione del potere tecnocratico come nuova "sanior pars" del sistema</i>	271
16. <i>Maggioranza, minoranze e generazioni future</i>	274

INTRODUZIONE

Il tema dei rapporti tra maggioranza e minoranze è parte integrante della storia del pensiero democratico. Una sorta di *hartnäckige frage* diversamente assunta e declinata nel corso dei secoli dalla cultura giuridica e politica. Né avrebbe potuto essere diversamente, trattandosi di un tema che «racchiude uno dei più singolari problemi che abbiano affaticato la mente umana»¹. A tal punto da indurre parte della letteratura a parlare addirittura di «mistero»².

Che la decisione dei *più* debba prevalere sulla volontà dei *meno* è oggi «qualcosa di *scontato* e non ci rompiamo troppo la testa sul *motivo per cui* ovunque la parte valga quanto il tutto»³. Ciononostante, bisognerebbe comprendere su quali basi etiche, politiche, giuridiche si è venuto storicamente imponendo ciò che Vico avrebbe definito «l'ordine de' numeri»⁴. Anche perché – come ci rammenta Hans Kelsen – «sarebbe impossibile giustificare il principio maggioritario con l'opinione che più voti abbiano maggior potere di pochi voti. Dalla presunzione puramente negativa che un individuo non vale più dell'altro, non si può ancora dedurre, positivamente, che la volontà della maggioranza sia quella che deve valere»⁵.

La forza della maggioranza non si fonda, pertanto, su una verità immanente e non deriva da un principio intrinseco nei numeri, ma da una convenzione politica. Del resto, non sempre è stato così. Ancora

¹ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico* (1927), Adelphi, Milano, 1976, p. 11.

² Così S. NOVAK – J. ELSTER, *Introduction*, in ID. (a cura di), *Majority Decisions. Principles and Practices*, Cambridge University Press, New York, 2014, p. 14 per i quali «the core mechanism on which majority decisions are grounded remains a mystery. Why and how does the minority comply with majority decisions?».

³ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza* (1913), Mimesis, Milano, 2021, pp. 81-82.

⁴ G. VICO, *La scienza nuova* (1744), Mondadori, Milano, 2008, IV, XIV, I, p. 554.

⁵ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1984, p. 45.

nella seconda metà del Settecento, alla vigilia della Rivoluzione francese, nel *Contrat social*, Jean-Jacques Rousseau si chiedeva: «su che sarebbe fondato ... l'obbligo per la minoranza di sottomettersi alla scelta della maggioranza? In base a quale diritto cento individui che vogliono un padrone possono votare per dieci che non lo vogliono?»⁶.

Possiamo ritenere persuasiva la soluzione “utilitaristica” avanzata da Jeremy Bentham per il quale è la regola della maggioranza a indicarci «la misura di ciò che è buono e di ciò che è cattivo»⁷? O non ha piuttosto ragione John Rawls quando ci avverte che «non c'è ... nulla di vero nell'idea che la volontà della maggioranza sia giusta»⁸?

Quel che appare opportuno, sin da ora, rilevare è che l'opzione maggioritaria non si fonda su un principio autonomo, dotato di una propria ontologia e di una sua razionalità etica. Il “principio maggioritario” non è un principio primo, ma la variante regolativa di un principio più ampio: il principio democratico.

Una variante dirimente, certo. Ma non l'unica possibile⁹. Accanto ad essa, la storia del pensiero politico ha conosciuto e conosce altre forme di decisione democratica: il metodo consensuale¹⁰, l'unanimità¹¹. E finanche il sorteggio, come ribadito, nel corso della storia, da un'ampia e consolidata tradizione di pensiero: da Aristotele a Montesquieu. Entrambi convinti che «il suffragio a sorte è proprio della natura della democrazia»¹².

⁶ J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), Einaudi, Torino, 1994, I, V, pp. 21-22.

⁷ J. BENTHAM, *Essay on political tactics*, in J. Bowring (a cura di), *The works of Jeremy Bentham*, Tait, Edinburgh, 1843-1859, II, p. 306.

⁸ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), Feltrinelli, Milano, 1997, p. 297.

⁹ Sulla «esistenza di altri modi di formazione della volontà collettiva nei sistemi democratici diversi dalla regola della maggioranza» si rinvia a N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in N. BOBBIO – C. OFFE – S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 47 ss.

¹⁰ Sul punto A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven, 2012, p. 6 per il quale «there is a surprisingly strong and persistent tendency in political science to equate democracy solely with majoritarian democracy and to fail to recognize consensus democracy as an alternative and equally legitimate type».

¹¹ Sulla distinzione fra metodo consensuale e unanimità insiste, in particolare, R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Editori riuniti, Roma, 1997, p. 217.

¹² Così MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* (1748), Rizzoli, Milano 1989, II, II, p.

La regola della maggioranza, dunque, non è un destino, né un dogma, ma una soluzione storicamente determinata a un problema antico: come decidere insieme senza annullare le differenze, come governare il conflitto senza sopprimerlo, come conciliare la volontà dei più con i diritti dei meno.

Essa rappresenta il tentativo storicamente più avanzato di trasformare il dissenso in decisione, di convertire la pluralità delle opinioni in un esito collettivo che possa vincolare tutti senza negare la legittimità dell'essere minoranza. Scriveva John Stuart Mill:

«È solo un'idea acquisita quella in base alla quale alla minoranza tocca cedere dinanzi alla maggioranza e al piccolo numero spetta di inchinarsi davanti al grande numero. Però ci potrebbe essere un *medium* tra la pretesa di accordare al piccolo numero lo stesso potere della maggioranza e la velleità di sommergere completamente la minoranza. Quando il corpo rappresentativo delibera, la minoranza deve per forza essere dominata. In una democrazia rispettosa del requisito dell'eguaglianza è evidente che la maggioranza del popolo, per tramite dei rappresentanti, si impone alla minoranza e ai suoi rappresentanti in parlamento. Ma allora la minoranza dovrebbe essere priva di rappresentanza? Perché la maggioranza deve prevalere sulla minoranza?»¹³.

Ne discende da questi interrogativi che il principio maggioritario non è la celebrazione del numero, ma un meccanismo di gestione del conflitto: un modo per evitare che la politica degeneri nella paralisi dell'unanimità o nella violenza. La sua funzione non è quella di proclamare la verità, ma di produrre decisioni revocabili, aperte alla contestazione e alla revisione, in un quadro di garanzie che assicuri i diritti delle minoranze e impedisca alla maggioranza di trasformarsi in un potere arbitrario e illimitato.

La storia costituzionale ci dice, in altre parole, che la regola maggioritaria vive solo se accompagnata da contrappesi, diritti fonamen-

158. Ma ancor prima ARISTOTELE, *Politica*, VI, 1317 b. Sui difetti e le virtù dell'elezione e della «estrazione a sorte» si veda ora B. MANIN, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1992, p. 77 ss.

¹³ J. STUART MILL, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo* (1861), Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 107.

tali, limiti al potere e istituzioni di garanzia capaci di permeare il funzionamento del sistema. In assenza di siffatti argini, la regola della maggioranza si irrigidisce, perde la sua natura procedurale e si trasforma in un principio sostanziale di esclusione. È da questo delicato equilibrio – tra decisione e garanzie, tra autorità e libertà – che discende la forza delle democrazie costituzionali.

CAPITOLO PRIMO

ALLE ORIGINI DELLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA

1. *Il demos dei molti: la democrazia prima della maggioranza nella pólis greca*

Il principio di maggioranza non nasce come evidenza naturale, ma come esito di un lungo processo di sedimentazione culturale, giuridica, politica. Scriveva nel 1898 Georg Jellinek nel suo saggio *Das Recht der Minoritaeten*:

«La frase secondo cui è la maggioranza a decidere è tutt'altro che ovvia. Al contrario, come tutte le proposizioni giuridiche, essa ha la sua storia e una storia davvero molto articolata»¹.

Da questa storia non possiamo prescindere.

Le origini del principio democratico vengono solitamente fatti risalire alla Grecia del V secolo a.C. Di esse troviamo traccia in Eschilo e in Erodoto². E soprattutto in Tucidide, nel celebre Epitaffio composto per i caduti ateniesi nel primo anno della guerra del Peloponneso (431-30).

L'elogio della democrazia – che Tucidide ricostruisce e ascrive integralmente a Pericle – si muove in due direzioni.

Da una parte il celebre oratore critica la concentrazione del potere nelle mani di un'unica persona o di pochi: «il nostro sistema politico è detto democrazia perché il governo non è nelle mani dei pochi, ma dei molti»³.

¹ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze* (1898), in ID., *“Il Tutto” e “l’Individuo”*. *Scritti di Filosofia, Politica e Diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015, p. 166.

² Il termine *demokratia* compare per la prima volta, in due passi, di Erodoto, *Storie*, VI, 43; 131, p. 1.

³ TUCIDIDE, *Storie*, II, 37.

Dall'altra Pericle pone a fondamento della democrazia ateniese la libertà: «nella libertà viviamo la nostra vita di cittadini non solo nei riguardi degli affari pubblici ... [ma anche] nelle controversie private pratichiamo la tolleranza e comunque nella nostra vita pubblica vige la libertà»⁴.

Gli avrebbe fatto eco, un secolo dopo, Aristotele per il quale la «base della costituzione democratica è la libertà»⁵.

Ma in cosa risiedeva la libertà del cittadino nell'antica Grecia? A questo interrogativo potremmo rispondere con le parole di Constant. La libertà del cittadino ateniese consisteva nella libertà di «esercitare collettivamente ma direttamente molte funzioni dell'intera sovranità, nel deliberare sulla piazza pubblica sulla guerra e sulla pace, nel concludere con gli stranieri i trattati di alleanza, nel votare le leggi, nel pronunciare i giudizi»⁶. La libertà dei greci, diversamente da quella dei moderni, si fondava pertanto «sulla partecipazione attiva e costante al potere collettivo»⁷. Una partecipazione così intensa da indurre Marx a osservare che «presso i Greci la società civile era *schiava* di quella politica»⁸.

Il «demo dei "molti"»⁹, così come venutosi consolidando nel mondo greco, poggiava su alcuni cardini fondamentali:

a) *Il governo della città era affidato alla moltitudine*. Aristotele si riferisce ad Atene e lo afferma con nettezza: «poiché il popolo è numericamente superiore e la decisione dei più è sovrana, è necessario che questa sia una democrazia»¹⁰. Ma Aristotele non ha mai utilizzato il termine «maggioranza» in senso aritmetico. La ricezione attuale dell'idea secondo cui la democrazia ateniese avrebbe funzionato sulla base di un calcolo numerico è il risultato di una forzatura interpretativa,

⁴ *Ibidem*.

⁵ ARISTOTELE, *Politica*, VI, 1317b.

⁶ B. CONSTANT, *Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1819), Editori Riuniti, Roma, 1992, p. 6.

⁷ Ivi, p. 15.

⁸ K. MARX, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico* (1843), Editori Riuniti, Roma, 2016, p. 256.

⁹ La definizione è di R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, cit., p. 37.

¹⁰ ARISTOTELE, *Politica*, IV, 1291, 35-40.

introdotta da alcuni grecisti e da talune letture “adeguatrici” che hanno proiettato le categorie politiche, proprie della modernità, in un contesto che ne era privo¹¹. In realtà, né Erodoto, né Tucidide, né Platone – e, nei secoli successivi, neppure Aristotele e Polibio – hanno mai fatto ricorso al termine *maggioranza* in senso aritmetico. Le espressioni impiegate erano altre: *moltitudine* (to plethos)¹²; *molti* (oi polloí)¹³; *pochi* (oligoí); *folla* (óchlos)¹⁴.

b) *Il potere della moltitudine era temperato dalla legge*. L’antinomia, lessicale e politica, tra il governo dei *più* e il governo dei *pochi* è destinata ad assumere peculiare pregnanza nel corso del IV secolo sulla scorta del diffondersi della teoria aristotelica sulle forme di governo. Nella visione del filosofo greco la virtù dell’azione di governo discende dalla partecipazione ad esso dei *molti* e non dalle eccelse competenze rivestite da un unico cittadino o da *pochi*: «che la massa debba essere sovrana dello Stato a preferenza dei migliori, che pur son pochi, sembra si possa sostenere»¹⁵.

E così facendo Aristotele, nel prendere decisamente le distanze dalle tesi platoniche del *Politico*, delinea la sua forma di governo ideale: la *politeia*¹⁶, una costituzione mista che combina elementi oligarchi-

¹¹ Così, fra i tanti, O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., pp. 82-83 per il quale anche nell’antica Grecia «il principio di maggioranza gode di un dominio incontrastato in tutte le delibere assembleari»; M.I. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni* (1972), Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 19 dal quale apprendiamo che nell’assemblee greche del V secolo a.C. «la decisione era raggiunta mediante il semplice voto di maggioranza dei presenti». Diversamente, E. RUFFINI, *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, il Mulino, Bologna, 1977, pp. 25-28, pur ritenendo che è con Aristotele che «troviamo una prima decisa affermazione del principio maggioritario», rileva tuttavia come nel filosofo greco la nozione di maggioranza non poggia su un dato numerico, ma sulla «moltitudine»: la «massa amorfa dei cittadini».

¹² PLATONE, *Politico*, 303a; ARISTOTELE, *Politica*, III, 15.

¹³ PLATONE, *Politico*, 302c; TUCIDIDE, *Storie*, VI, 39.

¹⁴ POLIBIO, *Storie*, VI, 9.

¹⁵ ARISTOTELE, *Politica*, III, 1281, a40.

¹⁶ Tra le condizioni politico-sociali che Aristotele ritiene propedeutiche alla formazione di un governo misto troviamo: l’estensione del ceto medio, la delimitazione dei parametri censitari per la partecipazione alle assemblee, la sostituzione del sorteggio con l’elezione (*Politica*, IV, 1294, a30; IV, 1294, b41).

ci e democratici¹⁷. E nella quale – come avrebbe osservato Ruffini – «il principio maggioritario più profondamente si compenetra»¹⁸, senza però mai trasformarsi in un potere illimitato. La *politeia* è infatti un regime nel quale il *demos* partecipa al governo, sulla base di procedure definite ed entro confini stabiliti dalla legge. Non, quindi, un dominio assoluto dei molti, bensì un potere intrinsecamente limitato dal diritto.

E questo significa che, nella prospettiva aristotelica, tutti i poteri della *politeia* – compreso il *demos* – sono tenuti a operare entro un quadro normativo predefinito, che ne orienta l'azione e ne limita la forza.

Ne discende che in Aristotele, la decisione politica non è mai arbitrio, ma esercizio regolato. E pertanto si può parlare di democrazia – e, più in generale, di governo della *polis* – solo quando il popolo agisce entro un quadro normativo predefinito. D'altra parte, se tutto fosse deciso dall'assemblea, senza limiti e senza mediazioni, non si avrebbe una vera democrazia, ma una forma degenerata di governo:

«un sistema dove tutto viene governato in forza di decisioni popolari, non è propriamente democrazia, perché non è possibile che una decisione dell'assemblea abbia valore generale. Restino quindi definite in tal modo le forme della democrazia»¹⁹.

c) *Il governo dei più era espressione di una minoranza della popolazione.* Nell'Atene del V secolo, i «molti» – di cui parla anche il Pericle tucidideo – erano un'esigua minoranza della città. La partecipazione alle assemblee era riservata ai maschi, figli di genitori entrambi ateniesi, liberi di nascita e che avessero terminato l'addestramento militare (*efebia*). Ne erano pertanto esclusi: i minori, le donne, gli schiavi, gli stranieri e tutti coloro che avevano dei carichi pendenti nei confronti della *polis* (caso tipico era il mancato assolvimento di un debito contratto con la città²⁰).

¹⁷ ARISTOTELE, *Politica*, IV, 1295, a25; IV, 1296, b12.

¹⁸ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 16.

¹⁹ ARISTOTELE, *Politica*, IV, 1292, a33-35.

²⁰ Cfr. D. GRAEBER, *Debito. I primi 5000 anni*, Il Saggiatore, Milano, 2012, p. 183

Il risultato era un corpo politico che, su una popolazione complessiva superiore alle trecentomila unità, non superava le trentamila persone (uno su dieci)²¹. La “democrazia dei molti” era dunque il governo di una minoranza privilegiata che esercitava il potere politico in nome dell’intera *polis*, ma senza rappresentarla nella sua composizione reale.

Questo tratto selettivo era un dato strutturale della democrazia antica. La partecipazione alla vita politica era considerata un privilegio sociale riconosciuto solo a coloro che disponevano di tempo, risorse, competenze per prender parte alla vita pubblica. In questo senso, il “governo dei più” non coincideva affatto con il governo della maggioranza numerica, ma con il governo di un gruppo ristretto che si auto-definiva “popolo” (*demos*) e che esercitava il potere in nome della *polis*.

d) *La moltitudine era composta da cittadini-guerrieri*: i soli in grado di esercitare «la principale funzione dei maschi liberi, la funzione cui tutta la *paidèia* li prepara, cioè la guerra»²². Nell’antica Atene la cittadinanza non era dunque un diritto “democratico”, ma un privilegio militare, un «privilegio politico [...] goduto da tutti coloro che portano armi»²³ e che disponevano dell’autonomia economica necessaria per sostenere tale ruolo. L’oplita doveva procurarsi a proprie spese elmo, corazza, scudo, schinieri e lancia: un equipaggiamento che solo chi disponeva di un patrimonio adeguato poteva permettersi. Essere guerrieri significava, in definitiva, sostenere gli ingenti costi dell’equipaggiamento militare e disporre, oltre a un’armatura completa, anche di molto tempo libero, necessario per potersi dedicare, nei periodi di pace, alla vita pubblica.

Non vi è, dunque, da sorprendersi se – come rilevato da una certa storiografia – nel corso del tempo «la nozione di cittadino/guerriero si

²¹ Cfr. M.H. HANSEN, *The Athenian Assembly in the Age of Demosthenes*, Duckworth, London 1999, pp. 327-328.

²² L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 34.

²³ C. H. MCILWAIN, *Il pensiero politico occidentale dai Greci al tardo Medioevo*, Neri Pozza, Venezia 1959, p. 110.

identificò con quella di *possidente*²⁴. E se da questa sovrapposizione sarebbe poi scaturita la «supremazia della classe militare»²⁵: una forma della politica in cui la partecipazione popolare era concepita come inseparabile dalla funzione guerriera. Da qui la celebre definizione della democrazia ateniese come «democrazia militare»²⁶: espressione, maturata all'interno della cultura marxista, che metteva efficacemente in luce il legame strutturale e simbiotico esistente nell'antica Atene tra guerra, proprietà e potere politico²⁷.

e) *L'emersione della volontà della moltitudine avveniva secondo procedure canonizzate e percorsi politici partecipati.* L'organizzazione democratica della *polis* era cadenzata da periodiche convocazioni dell'assemblea (oltre quaranta sessioni annuali). Il luogo prescelto per la partecipazione politica della comunità ateniese era l'*ekklesia*. Lo spazio nel quale si realizzava l'*isegoria*: il diritto riconosciuto a ciascun cittadino di esercitare – in condizioni di eguaglianza con gli altri – il diritto di parola nell'Assemblea. Tutti avevano diritto di esercitare l'*isegoria*, ma, nei fatti, solo coloro che avevano ricevuto una formazione da oratore si misuravano con questo istituto²⁸. Nell'organizzazione di queste riunioni una funzione dirimente veniva svolta dalla *boulé*: il Consiglio cittadino dell'antica *polis* greca, istituito ad Atene da Clistene (508-507 a.C.) e in età periclea composto da cinquecento componenti (cd. *Assemblea dei Cinquecento*). I *buleuti* erano estratti a sorte e avevano la funzione di predisporre l'ordine del giorno delle riunioni e assicurarne lo svolgimento.

L'assemblea era costituita da una «riunione di massa all'aperto»²⁹

²⁴ L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, cit., p. 34.

²⁵ C. H. MCILWAIN, *Il pensiero politico occidentale dai Greci al tardo Medioevo*, cit., p. 10.

²⁶ F. ENGELS, *L'origine della famiglia, della proprietà e dello Stato* (1884), Newton Compton, Roma, 1977, p. 133.

²⁷ Sul punto R. OSBORNE, *Athens and Athenian Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 52 ss.

²⁸ G.T. GRIFFITH, *Isegoria in the Assembly of Athens*, in E. Badian (a cura di), *Ancient Society and its Institutions. Studies in Honour of Victor Ehrenberg*, Clarendon Press, Oxford, 1966, p. 115.

²⁹ M.I. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, cit., p. 19.

convocata sulla collina di Pnice: una moltitudine (*to plethos*) di fatto e di diritto, chiamata a deliberare attraverso l'avallo o il rifiuto in blocco delle proposte, via via, sottoposte al suo vaglio dopo essere state filtrate dalla *boulè*. A sovrintendere ai lavori dell'Assemblea e ad annunciare l'esito delle votazioni era l'*epistate*.

Il rapporto all'interno dell'*ekklesia* tra i pochi (legittimati ad esercitare l'iniziativa anche individuale) e i molti (ai quali spettava la deliberazione collettiva) poneva non pochi nodi problematici. Nodi posti, in particolare, dalla *dokimasia* (l'istituto attraverso il quale venivano selezionati gli oratori), dall'*eukosmia* (la procedura seguita all'interno dell'*ekklesia* con la quale venivano disciplinate le forme e i tempi del dibattito) e soprattutto dalla *graphè paranómōn*: l'incriminazione *a posteriori*, corredata da peculiari misure di polizia (come l'ostracismo), per chi avesse espresso idee o formulato soluzioni *minoritarie*³⁰.

L'esperienza ateniese della *graphè paranómōn* non è un *unicum* nel mondo greco. Essa si inserisce in una più ampia tradizione giuridica del mondo antico volta a impedire innovazioni improvvise o destabilizzanti. Un confronto particolarmente illuminante è quello con la celebre esperienza di Locri, spesso ricordata dagli antichi come esempio paradigmatico di rigore costituzionale.

A Locri, secondo quanto riportato da diversi autori antichi tra cui anche Aristotele, vigeva un articolato sistema di norme: il primo corpus organico di leggi scritte dell'Occidente. Questo stabiliva tra l'altro, che chiunque avesse voluto proporre una nuova legge doveva presentarsi davanti all'assemblea con una corda al collo, accettando simbolicamente – ma anche concretamente – la responsabilità del proprio gesto.

L'intangibilità dell'ordine giuridico costituiva un tratto importante per i Locresi che attribuivano la stesura della loro legislazione a un antico personaggio dai caratteri mitici, Zaleuco³¹, il quale, secondo buo-

³⁰ Sul punto, ancora, M.I. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, cit., p. 27 che evidenzia come «chiunque esercitava il pur fondamentale diritto all'*isegoria* correva il rischio di essere severamente punito per una proposta che aveva tutto il diritto di fare»; M.H. HANSEN, *Graphè paranomōn. La sovranità del tribunale popolare ad Atene nel IV secolo a.C. e l'azione pubblica contro proposte incostituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001.

³¹ I dubbi circa l'effettiva esistenza storica di Zaleuco sono risalenti e costituisco-

na parte della tradizione, era stato ispirato da una divinità nella sua attività normativa. L'origine divina della legislazione ne sanciva la sacralità e, dunque, la sua immutabilità.

L'ordinamento locrese prevedeva una sola eccezione: la legge poteva essere modificata solo se l'assemblea dei cittadini, riunita in forma solenne, ne decretava la revisione. In tal caso, la decisione della moltitudine, qualora manifestatasi attraverso «i più dei suffragi»³², non era considerata un gesto empio, ma veniva interpretata come un segno della volontà degli dèi, e dunque come una decisione legittima.

Nell'orazione contro Timocrate, scritta nel 353 a.C, Demostene ricorda la legislazione di Locri. E nello specifico la disciplina normativa della *graphé paranómōn*:

«Voglio ragionarvi, o giudici, del modo che tengono i Locri nel fare le leggi: chè non vi nuocerà di certo udire l'esempio altrui, e principalmente di una città governata bene. Essi stimano che si debbano osservare le antiche leggi e le patrie usanze, e non consentono di far leggi, aderendo agli accorgimenti e alle coperte vie degli scellerati; talchè se uno vuole introdurre una legge nuova, la propone avendo una corda al collo, e se la legge è giudicata buona e utile, l'autore di essa vive e se ne va; se non è, gli danno la morte strozzandolo con quella corda. Né ardiscono proporre leggi nuove, ma osservano bene le antiche. E in un lunghissimo spazio di tempo, dicesi che sia stata creata da essi una sola legge nuova»³³.

La procedura, per quanto estrema, aveva una funzione chiara: scoraggiare ogni tentativo di modificare l'ordinamento senza una motiva-

no tuttora oggetto di dibattito. In relazione alle leggi tradizionalmente attribuitegli, appare opportuno richiamare la posizione espressa da CICERONE, *De legibus* (II, 15), dove, con riferimento alla figura del nomoteta, l'illustre giurista e oratore romano osservava: *Quid, quod Zaleucum istum negat ullum fuisse Timaeus?* («Che importanza ha che Timeo neghi l'esistenza di Zaleuco?»). E conclude: *Sed sive fuit sive non fuit, nihil ad rem: loquimur quod traditum est* («Ma che sia realmente esistito oppure no è irrilevante: noi discutiamo di ciò che è stato tramandato»).

³² A. VANNUCCI, *Storia dell'Italia antica*, Tipografia Editrice Lombarda, Milano, 1874, II, p. 136.

³³ DEMOSTENE, *Orazione contro Timocrate*, in ID., *Le orazioni*, TRL Edizioni, Roma, 1961, II, 139-140, p. 234.

zione davvero cogente. I locresi erano «nemici dell'innovare»³⁴: modificare l'ordinamento giuridico era ritenuto un atto grave e pericoloso. In una parola un atto di *hybris*. E quindi un gesto di sfida all'ordine giuridico, un atto di tracotanza politica, un oltraggio agli Dei.

Nella cultura locrese, l'*hybris* non era solo un vizio morale, ma era anzitutto un atto di prepotenza politica: l'atto di chi, con una proposta avventata, metteva a rischio la stabilità della *polis*. La legge a Locri non era pertanto solo un semplice strumento di governo, ma un patrimonio sacro della comunità, da toccare solo in casi eccezionali e con la massima prudenza.

In questo senso, Locri rappresenta un laboratorio politico in cui il gesto di tracotanza – dell'individuo che pretende di piegare la legge alla propria volontà – viene arginato attraverso la deterrenza. La corda al collo non è solo una minaccia fisica: è un monito etico, un invito alla prudenza, un modo per ricordare che la legge appartiene alla comunità e non al singolo.

Il confronto con Atene è istruttivo. Anche ad Atene chi prendeva la parola e proponeva nuove leggi si esponeva a un rischio concreto: poteva essere accusato, anche a distanza di tempo, per aver introdotto una norma dannosa per la città. Diversamente da Locri, la pena non era la morte, ma poteva comportare comunque sanzioni particolarmente gravi, come la perdita dei diritti politici o addirittura l'ostracismo.

Pur prevedendo sanzioni alquanto diverse, Locri e Atene erano accomunate da un tratto comune: in entrambi i casi la proposta era un atto individuale. E in entrambi i casi a decretare la revisione o la conferma della legge era la volontà della *polis*, che si esprimeva attraverso un voto pubblico e solenne. Era questa l'unica procedura ammessa e in grado di conferire legittimità politica e giuridica a una norma. Sia preservandola, sia modificandola.

In entrambi i modelli emerge, dunque, un principio ternario comune e potentissimo: la legge è legittima solo se approvata coinvolgendo tutto il *demos*; l'assemblea è l'unica depositaria della volontà della *polis*; la decisione dei più è il fondamento dell'ordine politico.

³⁴ A. VANNUCCI, *Storia dell'Italia antica*, cit., p. 136.

f) *Le decisioni in assemblea venivano assunte, in via ordinaria, per acclamazione o per alzata di mano*

Nel mondo greco il calcolo dei voti non seguiva una procedura uniforme, ma si avvaleva di diversi sistemi che variavano a seconda della *polis*, dell'epoca storica e della natura della decisione. L'acclamazione (*boē*) era il sistema di voto più diffuso e immediato: una manifestazione istantanea e indistinta, basata sull'intensità del grido o del rumore, che permetteva una consultazione rapida, ma anche facilmente manipolabile.

Il sistema di voto era stato congeniato in modo tale da inibire, alla radice, ogni forma di conflitto, ogni espressione di dissenso da parte dei singoli, dei "pochi", delle minoranze che avrebbero potuto incrinare l'unità della moltitudine. La compresenza fisica dei cittadini e l'espressione "sonora" del *demos* servivano a produrre una voce unitaria, trasformando l'assemblea in un corpo unico e omogeneo. Scriveva Aristotele nella *Politica*: «la massa è sovrana e quel che i più decidono ha valore di fine ed è questo il giusto»³⁵.

In assemblee composte da migliaia di cittadini maschi e armati, l'acclamazione era dunque la voce attraverso la quale si esprimeva il *demos*: il frastuono delle armi, l'intensità del grido, la pressione sonora della moltitudine costituivano la misura concreta del consenso. L'assemblea non era un numero: era un corpo compatto, un suono, una presenza fisica che si imponeva nello spazio politico e che faceva da collante di funzionamento in molti regimi oligarchici³⁶.

Nel corso del tempo fu soprattutto Atene a prendere le distanze da questo modello, privilegiando la *cheirotomia*: il procedimento di voto mediante alzata di mano.

La prima attestazione letteraria di tale procedura si rinviene nelle *Supplici* di Eschilo (463 a.C.). Nella tragedia, gli Argivi, chiamati a decidere se accogliere la richiesta di asilo avanzata dalle figlie di Danao, deliberano mediante una votazione per alzata di mano. Danao descrive il momento con la potente immagine dell'aria «scossa dalle mani de-

³⁵ Aristotele, *Politica*, VI, 1317, a40.

³⁶ Cfr. E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 15; F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 19.

stre levate insieme»³⁷, evocando la dimensione pubblica e corale del voto.

La mano alzata diviene così, all'interno della *polis*, il gesto politico "sovrano", l'atto maggiormente espressivo e immediatamente riconoscibile della democrazia. L'espressione della «mano che domina» (*dē-mou kratousa kheir*) richiama con forza tanto la *cheirotomia*, quanto l'idea, profondamente politica, che il potere appartiene al *demos*, il quale, attraverso quel gesto semplice e radicale, afferma e rende tangibile la propria sovranità.

Nell'Atene classica, l'assemblea era chiamata a votare su questioni molto diverse tra loro: l'approvazione dei decreti (*psephismata*); le elezioni di alcune cariche (*hairesiai*); la conclusione di alcune procedure giudiziarie (*kriseis*).

In quasi tutte queste circostanze si ricorreva al voto per alzata di mano, mentre solo quando erano in gioco i diritti della persona si adottava la *psephophoria*, cioè la deposizione di un voto in un'urna. Questa seconda procedura, più accurata e garantista, è attestata in un'altra tragedia eschilea, nelle *Eumenidi*, opera nella quale viene rappresentata la scena dei giudici dell'Areopago che si riuniscono per deporre il loro voto nelle urne, chiesto da Atena al termine del processo contro Oreste³⁸.

³⁷ Eschilo scrisse le *Supplici* tra il 463 e il 462 a.C., nel periodo delle riforme di Efialte. La tragedia ha come protagoniste le Danaidi, giunte ad Argo per chiedere al re Pelasgo asilo e protezione politica. Prima di concedere loro accoglienza, il sovrano decide di rimettere la scelta all'assemblea dei cittadini, riconoscendo così al *demos* un ruolo determinante nella risoluzione della questione. È Danao, padre delle *supplici*, a comunicare l'esito della votazione: «Gli Argivi hanno deciso, non con disparità di pareri [...] l'aria vibrò infatti per le destre alzate all'unanimità ad approvare questa mozione: noi possiamo stabilirci da liberi in questa terra [...] e con il comune diritto d'immunità» (*Supplici*, vv. 607–608). Il passo costituisce una delle più antiche testimonianze letterarie della *cheirotomia* ed è stato, spesso e da più parti, interpretato come uno snodo fondamentale nella storia della cultura democratica greca (cfr., fra gli altri, D. MUSTI, *Democrazia. Origini di un'idea*, Roma-Bari, Laterza, 1995; A.J. PODLECKI, *The Political Background of Aeschylean Tragedy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1966, p. 43 ss.).

³⁸ Le *Eumenidi*, rappresentate per la prima volta nel 458 a.C., costituiscono, dopo l'*Agamennone* e le *Coefore*, la terza e conclusiva tragedia dell'*Oresteia*. Nel dramma è rappresentato il processo intentato contro Oreste, accusato dalle Erinni di aver ucciso

La questione del conteggio dei voti espressi per alzata di mano ha suscitato, in sede storiografica, un ampio dibattito. Questa procedura, seppure ammessa, in linea di principio, in quasi tutte le *polis*, poneva non pochi problemi di ordine giuridico: era necessaria un'accurata e preventiva registrazione dei votanti; i cittadini erano tenuti ad esporsi singolarmente al momento del voto; il computo del voto presentava margini di imprecisione particolarmente alti.

Come ha mostrato in modo persuasivo una parte significativa della storiografia, la *cheirotomia* non implicava affatto un conteggio aritmetico dei voti³⁹. È invece verosimile che i *proedri* si limitassero a valutare "a colpo d'occhio" quale delle due parti fosse prevalente, adottando una procedura che, soprattutto in presenza di esiti dubbi, si esponeva a evidenti rischi di manipolazione.

A differenza di quanto accadeva ad Atene, dove la *cheirotomia* e la *psephophoria* erano strumenti ordinari della deliberazione politica, Sparta rappresenta un caso peculiare nel panorama greco, poiché non sembra aver adottato né il voto per alzata di mano né quello tramite *psephoi*. La documentazione, soprattutto quella epigrafica, mostra che la *polis* lacedemone si affidava a forme di votazione più arcaiche e immediate, coerenti con la natura profondamente oligarchica delle sue istituzioni.

Nella struttura spartana, il computo dei voti non occupava la posizione centrale che aveva ad Atene. Esso trovava applicazione solo in alcuni organi ristretti, come l'*eforato*, che esercitava funzioni di controllo, e la *gerusia*: il consiglio degli anziani composto da trenta mem-

la madre Clitennestra per vendicare l'assassinio del padre Agamennone. È Atena a istituire il tribunale dell'Areopago e a chiedere ai giudici di esprimere il proprio voto depone il *psephos* nell'urna: «È necessario che ciascuno si alzi e deponga il proprio voto» (*Eum.* 708–710 circa). Conclusa la votazione dei giudici, la dea annuncia che voterà anch'ella e comunica il proprio suffragio a favore di Oreste: «Anch'io deporrò questo voto e lo farò in favore di Oreste» (*Eum.* 734–740). La dea ordina allora che i voti vengano estratti dalle urne e conteggiati (*Eum.* 741–753). L'esito è di perfetta parità e, secondo il principio stabilito da Atena, l'uguaglianza dei voti comporta l'assoluzione dell'imputato.

³⁹ Cfr., in particolare, M.H. HANSEN, *The Athenian Assembly in the Age of Demosthenes*, cit., p. 148; P. J. RHODES, *A Commentary on the Aristotelian Athenaion Politeia*, Clarendon Press, Oxford, 1981, p. 319.

bri (ai quali si aggiungevano i due re, ciascuno dotato di voto doppio). In questi consessi, il calcolo dei voti aveva un ruolo effettivo nella formazione delle decisioni.

Diverso era invece il funzionamento dell'*apèlla*, l'assemblea del popolo spartano, alla quale spettava deliberare per acclamazione. La testimonianza più significativa sulle procedure di voto a Sparta è offerta da Tucidide, che descrive la celebre assemblea del 431 a.C., convocata per decidere se dichiarare guerra ad Atene. L'eforo Stenelaida, dopo aver ascoltato gli interventi, sottopose la questione al voto dell'assemblea. Tucidide osserva che i Lacedemoni «danno il loro voto con le grida e non con l'uso della pietruzza», e aggiunge che Stenelaida, non riuscendo a distinguere quale decisione fosse prevalente, ricorse a un espediente: invitò i cittadini a separarsi fisicamente, disponendosi in due gruppi distinti a seconda del voto espresso⁴⁰. Questa procedura, chiamata *diástasis*, corrisponde alla futura *discessio* romana e permetteva di rendere visibile la distribuzione delle preferenze quando il semplice clamore non era sufficiente a determinare l'esito.

L'episodio mostra con chiarezza la natura del voto spartano: una procedura grossolana, collettiva e non numerica, che rifletteva la concezione della comunità come corpo militare disciplinato, più che come insieme di individui dotati di un diritto politico personale. L'acclamazione non misurava la volontà dei più, ma esprimeva la compattezza del gruppo. E quando questa compattezza non era immediatamente percepibile, si ricorreva alla separazione fisica dei votanti, non a un conteggio.

In questo senso, Sparta costituisce un'eccezione significativa nel mondo greco. Mentre la maggior parte delle *póleis*, dalla Grecia continentale alle isole dell'Egeo fino all'Asia Minore, utilizzava la *cheirotò-*

⁴⁰ «Dopo queste parole, costui (Stenelaida), siccome era eforo, sottopose la questione al voto dell'assemblea lacedemone [...] siccome i Lacedemoni danno il loro voto con le grida e non con l'uso della pietruzza, dapprima disse che non riusciva a distinguere quale delle due voci fosse prevalente, ma, volendo che quelli, con il mostrare apertamente la loro opinione, fossero più incitati a far guerra, disse: "Chi di voi, o Lacedemoni, pensa che la tregua sia stata violata e che gli Ateniesi abbiano torto, si alzi e vada in quel luogo", e indicò loro un determinato luogo, "chi invece pensa il contrario vada in quell'altro". Alzatisi, si separarono, e furono molto più numerosi quelli ai quali sembrava che la tregua fosse stata violata» (TUCIDIDE, I, 87, 1-3).

nia o la *psephophoria*, Sparta rimase sempre fedele a un sistema di votazione arcaico, tipico riflesso della dimensione militare del suo ordinamento.

2. *Le origini della regola della maggioranza nel diritto romano*

Nel diritto pubblico romano il modello assembleare occupava una posizione centrale, configurandosi come il principale strumento di partecipazione politica dei cittadini. Tuttavia, tale partecipazione non era egualitaria, essendo questa rigidamente regolata in base al censo (cd. sistema timocratico)⁴¹. Questo aspetto emerge con particolare evidenza nei comizi centuriati, l'assemblea più rilevante sul piano politico-istituzionale. A essa spettavano funzioni di primaria importanza: eleggere le magistrature più influenti della città (consoli, censori e pretori), pronunciarsi sulla pace e sulla guerra, approvare o respingere – senza poterle emendare – le proposte di legge dei magistrati.

Nei comizi i cittadini votavano per *centurie*, diseguate secondo criteri di tipo militare e di classe. L'intero corpo civico era suddiviso in cinque classi di censo, alle quali si aggiungevano i proletari, esclusi da questa compagine perché privi di ricchezza e censiti unicamente in base alla prole. L'organizzazione delle 193 centurie non rispondeva pertanto a un principio di uguaglianza, ma rispecchiava fedelmente la gerarchia sociale e politica della società romana, attribuendo una posizione di dominio alle classi più ricche (80 centurie più altre 18 della «élite dei cavalieri»⁴²). A ciò si aggiunga che il sistema assembleare romano – come avrebbe annotato Montesquieu – «mettendo i ricchi, ma in minor numero nelle prime centurie, meno ricchi, ma in maggior numero nelle seguenti, gettò tutta la folla degli indigenti nell'ultima; e

⁴¹ Sul punto C. NICOLET, *Il cittadino, il politico*, in A. Giardina (a cura di), *L'uomo romano*, Laterza, Roma-Bari, 1989, p. 37.

⁴² La definizione è di M. PANI, *Il costituzionalismo di Roma antica*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 73 che aggiunge: «Dopo una riforma “più democratica”, secondo la definizione di Dionigi di Alicarnasso che riduceva a 70 le centurie della prima classe, la maggioranza si sarebbe ottenuta, poggiando anche sui voti di centurie della seconda classe».

poiché ogni centuria non aveva che un voto, erano i mezzi e le ricchezze che davano il suffragio, piuttosto che le persone»⁴³.

A tale riguardo è stato però recentemente evidenziato che «la politica romana era molto competitiva; i candidati alle elezioni erano diversi e, perlopiù, dell'ambito della stessa *nobilitas*: la prima classe non era dunque mai unanime nel suo voto. Dunque, l'intervento delle classi inferiori di censo era necessario per il formarsi di maggioranze»⁴⁴.

La ragione di tutto ciò è da ricondurre alle modalità di computo dei voti. Lo scrutinio, infatti, veniva interrotto non appena si raggiungeva la maggioranza delle centurie senza che vi fosse alcun interesse a conoscere l'ampiezza effettiva del consenso e la forza delle minoranze: «e qui appunto possiamo rilevare un tratto caratteristico del principio maggioritario in Roma ... i Romani consideravano di nessun interesse il sapere se una legge fosse stata votata o respinta con maggioranza appena sufficiente o addirittura all'unanimità»⁴⁵.

Ne discende un modello di organizzazione dei rapporti politici nel quale le minoranze non godono di alcun riconoscimento giuridico, né dispongono di efficaci strumenti di tutela politica: «È possibile immaginare un più assoluto disprezzo dei diritti delle minoranze?»⁴⁶.

Accanto ai *comitia centuriata* espressione degli interessi del patriziato, si collocavano – in funzione parzialmente compensativa poiché ritenuti «più favorevoli al governo popolare»⁴⁷ – i *comitia tributa*: «il consiglio del popolo romano»⁴⁸. A questi comizi spettava l'elezione dei magistrati minori (edili e questori). L'elezione avveniva sulla base di un sistema misto (voto e sorteggio). Le tribù votavano separatamente: chiuse le operazioni di voto il magistrato estraeva a sorte la tribù dalla quale si sarebbe dovuto cominciare lo scrutinio (*diributio*), una volta che la maggioranza fosse stata raggiunta, il computo dei voti (*recitatio*) veniva, anche in questo caso, immediatamente interrotto⁴⁹. Un sistema

⁴³ MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, cit., II, pp. 157-158.

⁴⁴ M. PANI, *Il costituzionalismo di Roma antica*, cit., p. 73.

⁴⁵ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 20.

⁴⁶ *Ivi*, p. 21.

⁴⁷ J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, cit., IV, IV, p. 158,

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Così LIVIO, *Historiae*, I, 43, 11.

che – pur nella sua complessità e imprevedibilità connessa al sorteggio – consentiva alle tribù di governare a turno e, allo stesso tempo, di impedire la formazione di maggioranze permanenti⁵⁰.

Nella Roma repubblicana operavano anche i *concilia plebis*, assemblee riservate alla plebe, cui spettava l'elezione dei tribuni. Le deliberazioni adottate su proposta (*rogatio*) dei tribuni prendevano il nome di *plebiscita*. In origine vincolanti soltanto per la plebe, tali decisioni acquisirono valore di legge per l'intera comunità solo con la *lex Hortensia* del 287 a.C. Riforma, questa, destinata a segnare un passaggio decisivo nel processo di integrazione politica tra patrizi e plebei⁵¹.

Il principio maggioritario trovava applicazione anche nelle deliberazioni del Senato⁵², come evidenziato da Polibio⁵³ e stigmatizzato da

⁵⁰ Sul punto si veda G. De SANCTIS, *Storia dei romani*, Bocca, Torino, 1907-23, p. 365; F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, cit., p. 24 che evidenzia come il sistema romano «presenta evidenti analogie con la *boulé* greca, anche se qui sorte e voto non si succedono cronologicamente, come in Grecia, ma agiscono simultaneamente, pur con il medesimo risultato di scongiurare il rischio di permanenti maggioranze, quali si sarebbero potute formare se si fossero conteggiati i componenti di tutte le tribù»; M.A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, I, Cedam, Padova, 1969, p. 427 dalla cui ricostruzione emerge tuttavia che «non è possibile rinvenire nell'ordinamento romano criteri idonei ad identificare la maggioranza nell'ambito della collettività generale».

⁵¹ F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione romana*, Jovene, Napoli, 1972, I, p. 342 ss.; G. LOBRANO, *Il potere dei tribuni della plebe*, Giuffrè, Milano 1982, p. 137 ss.; E. COCCHIA, *Il tribunato della plebe e la sua autorità giudiziaria*, Pierro, Napoli, 1917, p. 32 ss.

⁵² Il *Senatus* fu istituito a Roma, secondo la tradizione, nel 753 a.C. da Romolo e sopravvisse, pur a costo di innumerevoli trasformazioni, fino al VII secolo d.C., ben oltre la caduta dell'Impero Romano d'Occidente. In età monarchica esso era composto dai *patres*, esponenti del ceto patrizio; l'ingresso dei plebei si sarebbe realizzato soltanto in seguito all'instaurazione della Repubblica. La nomina dei membri spettava al re in età monarchica, ai *consules* in età repubblicana e, di fatto, all'imperatore in età imperiale. Al Senato era attribuita principalmente una funzione consultiva (*consilium*), mentre l'indirizzo politico risiedeva formalmente nelle assemblee popolari. Va tuttavia precisato che al Senato spettava anche governare le fasi di emergenza (guerre, pericoli per l'ordine pubblico, carestie) attraverso provvedimenti d'urgenza aventi efficacia immediata (cfr. G. MANCUSO, *Senato (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1989, XLI, p. 1137 ss.).

⁵³ POLIBIO, *Storie*, VI, 11, 12.

Plinio il Giovane, critico verso un sistema nel quale le opinioni, anziché essere pesate si contavano: «*numerantur enim sententiae, non ponderantur; nec aliud in publico consilio fieri potest; in quo nihil est tam ineguale quam aequalitas ipsa*»⁵⁴.

A tale riguardo va altresì precisato che il voto in Senato avveniva, generalmente, non attraverso un preciso computo numerico, ma *per discessionem*: i votanti si recavano nelle vicinanze del senatore che aveva formulato la proposta, determinando visibilmente la spaccatura dell'assemblea in due schieramenti⁵⁵.

Il voto caratterizzava anche la vita politica dei *municipia*, città dotate di un significativo grado di autonomia rispetto a Roma. Proprio a partire dall'esperienza di governo di queste realtà territoriali, i giuristi romani del II secolo sarebbero approdati alla prima formulazione esplicita del principio maggioritario (*maior pars*)⁵⁶. Principio concepito non più soltanto come criterio pratico di decisione, ma come vera e propria istanza di imputazione giuridica della volontà collettiva.

Di qui il delinearsi di un nuovo assetto politico-istituzionale, nel quale la volontà della maggioranza viene assunta come volontà dell'intero corpo politico come teorizzato da Ulpiano: «*refertur ad universos quod publice fit per maiorem partem*»⁵⁷. E, ancor prima, da Scevola: «*quod maior pars curiae efficit pro eo habetur, ac si omnes egerint*»⁵⁸.

Per il diritto pubblico romano, insomma, «la maggioranza è tutto, la minoranza è nulla»⁵⁹. Scriveva Otto von Gierke:

«Nella *dottrina greca dello Stato* non ci imbattiamo in riflessioni riguardanti il fondamento della validità della maggioranza dei voti. Solo i *giuristi romani* cercano il fondamento della validità. [Le loro massime] hanno svolto

⁵⁴ PLINIO, *Naturalis historia*, II, 12, 6.

⁵⁵ Cfr. M.L. PALADINI, *Le votazioni del senato romano nell'età di Traiano*, in *Athenaeum*, 1959, p. 3 ss.

⁵⁶ Sul punto, H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 266-267.

⁵⁷ ULPIANO, *Dig.*, 50, 17, 160, 1.

⁵⁸ SCEVOLA, *Dig.* 19, 50, 1.

⁵⁹ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 22.

un ruolo importante e sfociano in una finzione giuridica in forza della quale la maggioranza deve valere come se fossero tutti»⁶⁰.

Questo assetto non era però privo di contrappesi: il sistema prevedeva precise garanzie procedurali, soprattutto nei casi in cui si rendeva necessario rafforzare la legittimità dell'atto. In tali circostanze, la maggioranza semplice non era ritenuta sufficiente. Si afferma così, in forma embrionale, il principio della maggioranza qualificata, ossia la necessità di un consenso più ampio per adottare deliberazioni particolarmente rilevanti⁶¹. Questo irrigidimento delle regole decisionali si impone con particolare forza nell'ambito giudiziario. Nelle aule non solo era richiesta la verifica del numero legale (la presenza della metà più uno dei giudici), ma per pronunce di maggiore gravità – come le sentenze di condanna – si esigeva una soglia più elevata di voti favorevoli⁶².

Questo rafforzamento delle garanzie decisionali non sarebbe tuttavia sfociato nel riconoscimento della minoranza come soggetto giuridico. La funzione della maggioranza qualificata non era quella di “coin-

⁶⁰ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 83.

⁶¹ Sulla scia della *Lex Coloniae Genetivae Iuliae* (44 a.C.) e della *Lex municipalis Malacitana* (82–83 d.C.), venne inoltre stabilito che, per essere valide, le riunioni avrebbero dovuto svolgersi con la partecipazione di almeno i due terzi dei componenti e che le deliberazioni avrebbero dovuto essere approvate a maggioranza assoluta. Cfr. E. RUFFINI, *La ragione dei più*, cit., p. 37; F. Russo, *Suffragium. Magistrati, popolo e decurioni nei meccanismi elettorali della Baetica romana*, Ledizioni, Milano, 2019, passim.

⁶² Ci si riferisce, in particolare, alla *Lex Acilia Repetundarum* (123-122 a.C.) promossa nell'ambito della riforma giudiziaria di Gaio Gracco. Questi i punti cardine della procedura così come ricostruita sulla base di alcune fonti epigrafiche (*Tabula Bembina*): a) *Sibi rem non liquere*. Principio che prevedeva che, qualora, prima della votazione finale, una minoranza qualificata di giudici (un terzo del *consilium*) ritenesse di non avere elementi sufficienti per decidere, il procedimento venisse interrotto; b) *Amplatio*. Il Tribunale era tenuto a concedere l'*amplatio*, ovvero un rinvio del processo per consentire una nuova discussione e un approfondimento delle prove. Questa norma mirava a garantire una più ponderata riflessione da parte dei giudici e a prevenire condanne affrettate o, al contrario, assoluzioni dovute a prove incerte. Sul punto B. SANTALUCIA, *Diritto e processo penale nell'antica Roma*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 116 ss.

volgere” le minoranze e assorbirne il dissenso, bensì quella di accrescere la stabilità e la forza della decisione, rendendo più solida la volontà espressa. Circostanze, queste, che avrebbero indotto Eduardo Ruffini a concludere: «Quella dei Romani fu la prima, forse la sola, parola decisiva che sia stata detta sul principio maggioritario»⁶³. Ma allo stesso tempo – avrebbe precisato lo storico del diritto in una sua successiva opera – quella espressa dall’ordinamento giuridico romano fu anche la concezione più distante «dall’idea di un diritto di una difesa delle minoranze come oggi l’intendiamo, dato che per esso la minoranza è giuridicamente inesistente»⁶⁴.

⁶³ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 22.

⁶⁴ E. RUFFINI, *La ragione dei più*, cit., p. 42.

CAPITOLO SECONDO

UNANIMITAS, SANIOR PARS, MAIOR PARS, MINOR PARS. IL DILEMMA DELLA DECISIONE POLITICA NEL MEDIOEVO

1. Unanimitas e sanior pars *nel diritto medievale*

L'avvento del Cristianesimo aveva in breve tempo travolto categorie giuridiche, modelli istituzionali, culture politiche. Anche la filosofia aristotelica venne coinvolta. Nella prospettiva teocratica, l'origine e il fondamento del potere politico risiedevano unicamente in Dio: *omnis potestas a Deo*¹.

Fu così che «nella funzione di eleggere e di deliberare il cristianesimo sovrappose alla volontà umana la volontà divina»². Più che una visione della politica, un vero e proprio dogma destinato a stabilizzarsi nel corso dei secoli. A tal punto che, ancora agli inizi del Trecento, pur a fronte di un contesto storico oramai profondamente mutato, il *De Monarchia* di Dante non avrebbe esitato a riaffermare la medesima idea: «solo Dio elegge, solo Dio conferma perché non ha nessuno al disopra di sé»³. E riferendosi polemicamente ai principi-elettori dell'Impero concludeva che «essi vanno considerati piuttosto come i rivelatori della volontà provvidenziale di Dio»⁴. Nulla di meno, ma neppure nulla di più.

In questa formula è racchiusa l'essenza stessa della concezione medievale dell'elezione: non un atto politico fondato sulla volontà degli uomini, ma un rito attraverso il quale si manifesta una volontà superiore. Se l'elettore agisce solo come strumento della provvidenza, la sua decisione non può essere l'esito di un compito numerico: la verità rivelata non si vota, non si quantifica, si accoglie devotamente.

¹ PAULUS, *Ad Romanos*, XIII, 1.

² E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 23.

³ DANTE, *De monarchia*, III.

⁴ *Ibidem*.

Non v'è quindi da stupirsi se per quasi dodici secoli tutte le decisioni fondamentali vennero assunte all'unanimità. E se ciò fu vero per il diritto pubblico e per la sfera politica, lo fu tanto più per il diritto ecclesiastico. D'altra parte «come poteva non ripugnare ad ogni fedele, che una maggioranza riconoscesse ed una minoranza negasse la rivelazione del divino volere?»⁵.

Il principio dell' «*unitas Ecclesiae*» («*ubi autem divisio et ira est, deus non habitat*»⁶) non poteva ammettere divisioni al suo interno. La Chiesa era *una*. E lo era «soprattutto per la sua natura di società divina, di corpo mistico, poiché il corpo mistico unisce i suoi membri strettamente a Dio, non conosce scisma, né fazione»⁷. Collocato in questa dimensione, il principio di unanimità agiva come strumento di stabilizzazione interna. Esso non solo assicurava la coesione del *Corpus mysticum*, ma, soprattutto, impediva che la struttura gerarchica della Chiesa potesse essere incrinata da decisioni divisive⁸.

In questo quadro storico, le assemblee ecclesiastiche si erano assunte un compito esclusivo: riconoscere e proclamare la volontà divina. Una volontà unica e inderogabile, che non ammetteva divergenze, né minoranze dissenzienti. Per questo tutte le elezioni – di abati, priori, vescovi e perfino del papa – dovevano svolgersi *concorditer*. Solo la piena concordia dei votanti poteva attestare che la scelta proveniva da Dio e non dagli uomini: “*electio concors*”, “*concorditer*” “*electio concorditer et unanimiter facta*”, “*pari consensu ac concordia*”, “*unanimiter*” “*omnes Christo inspirante unanimiter*”: «les expressions abondent»⁹, come in pochi altri casi nel diritto medievale.

Chi metteva in discussione l'esito della votazione o la stessa regola

⁵ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., 25

⁶ IGNATIUS ANTIOCHENUS, *Ad Philadelphenos*, VI, 2.3, VII.

⁷ P. GROSSI, *Unanimitas. Alle origini del concetto di persona giuridica nel diritto canonico*, in *Annali di storia del diritto*, 1958, p. 284. Sul punto ampiamente H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione*, cit., p. 147 ss.

⁸ Sul punto P. GROSSI, *Unanimitas*, cit., p. 323 per il quale «l'unanimità non ha alla sua base uno *ius singuli*, ma ha il significato di ispirazione dello Spirito Santo sulla collettività deliberante».

⁹ L'espressione è di L. MOULIN, *Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 10/1953, p. 122.

dell'unanimità veniva scomunicato o, in alternativa, obbligato a convertirsi alla *voluntas aliarum omnium*. Nel Concilio di Nicea, convocato da Costantino nel 325 d.C., novantotto vescovi – ricorda Edoardo Ruffini – «approvarono il Credo, due soli vi si opposero, e furono scomunicati»¹⁰.

Tuttavia, già nel 446, papa Leone I introduceva un criterio significativamente diverso¹¹. In una lettera indirizzata al vescovo Anastasio di Tessalonica, Leone affermava che, qualora il sinodo metropolitano si fosse diviso sull'elezione di un vescovo, non si sarebbe dovuto attendere l'unanimità, né forzarla. In caso di dissenso, spettava al metropolita assumere la decisione finale, scegliendo il candidato ritenuto più idoneo per dottrina e meriti: «*metropolitani iudicio alteri preferatur, qui maioribus iuvatur studiis et meritis*»¹².

Con questa presa di posizione, Leone Magno apriva una breccia destinata a incrinare il modello tradizionale dell'*electio concors*, riconoscendo che il dissenso non paralizza necessariamente il processo elettivo e che, in ultima analisi, la qualità del candidato deve prevalere sulla ricerca formale dell'unanimità. È un passaggio decisivo, perché introduce un principio nuovo: quando la concordia non è raggiungibile, spetta all'autorità superiore intervenire per assicurare la scelta del candidato migliore.

Una soluzione affine emerge anche nella *Regola benedettina*, redatta intorno al 530. Nel capitolo LXIV, dedicato alle modalità di elezione dell'abate, era stabilito infatti che:

«*In abbatis ordinatione illa semper consideretur ratio ut hic constituatur quem sive omnis concors congregatio secundum timorem Dei, sive etiam pars quamvis parva congregationis saniore consilio elegerit*»¹³.

¹⁰ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., pp. 25-26.

¹¹ Sulla vicenda si rinvia alla ricca ricostruzione storico-giuridica di A. PADOA-SCHIOPPA, *Note sul principio maggioritario nel diritto canonico classico*, in *Studi in ricordo di Pier Giusto Jaeger*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 147.

¹² LEO MAGNUS, *Epistulae*, XIV, 54, 673.

¹³ GREGORIO MAGNO, *Vita di san Benedetto e la regola* (593-594), Città nuova, Roma, 2006, LXIV, pp. 224-225.

Ricorrendo a questa formulazione, il Capitolo stabiliva che, in mancanza di una *concors congregatio* – cioè quando non vi era un consenso unanime – l'abate avrebbe potuto essere designato anche da una parte più piccola del collegio (*pars quamvis parva*), purché guidata da un *sanior consilium*.

La Regola benedettina attribuiva così al superiore dell'ordine un ruolo decisivo: quello di ricomporre il dissenso interno e di designare come abate il candidato ritenuto più idoneo per condotta di vita e sapienza, anche qualora fosse stato designato soltanto da una parte del collegio. In siffatte circostanze, l'autorità superiore non interveniva più per imporre un equilibrio numerico, né per sollecitare un consenso unanime, ma per assicurare che la scelta rispecchiasse il criterio della maggiore idoneità spirituale e morale dell'abate.

Si tratta di un passaggio significativo, perché mostra come già nel VI secolo il principio dell'unanimità poteva essere temperato da un criterio qualitativo: non la mera concordia formale, ma la capacità di discernere il candidato migliore¹⁴.

Sebbene fossero stati posti, per questa via, i prodomi della regola della *sanior pars*, l'unanimità continuava a costituire la regola ordinaria nella vita della Chiesa¹⁵. E lo sarebbe stato per molto tempo ancora.

Questo quadro giuridico iniziò progressivamente a incrinarsi solo dopo l'anno Mille, a fronte delle incisive trasformazioni sociali e politiche che avrebbero investito l'Europa. Trasformazioni alimentate, in gran parte, dall'inasprirsi del conflitto tra Impero e Chiesa.

In questo contesto storico, un'importanza particolare assunse il III Concilio Lateranense che, con l'approvazione del canone *Licet de evitanda discordia* (19 marzo 1179), pose fine (seppur non in modo risolutivo) alla regola dell'unanimità. Veniva così introdotto «il dogma della

¹⁴ GREGORIO MAGNO, *Vita di san Benedetto e la regola*, cit., LXIV, p. 226: «*Vitae autem merito, et sapientiae doctrina eligatur qui ordinandus est, etiam si ultimus fuerit in ordine congregationis. Quod si etiam omnis congregatio vitiis suis – quod quidem absit – consentientem personam pari consilio elegerit, et vitia ipsa aliquatenus in notitia episcopi ad cuius dioecesim pertinet locus ipse vel ad abbates aut christianos vicinos claruerint, prohibeant pravorum praevalere consensum, sed domui Dei dignum constituent dispensatorem*».

¹⁵ A. CARBONI, «*Sanior pars*» ed elezioni episcopali fino alla lotta per le investiture, in *Archivio Giuridico*, 1960, p. 104 ss.

major et sanior pars», destinato ad assumere per lungo tempo, «il dominio incontrastato nel diritto ecclesiastico»¹⁶.

La regola avrebbe dovuto applicarsi a tutte le decisioni collegiali, esclusa l'elezione pontificia: «*In Romana vero ecclesia aliquid speciale constituitur, quia non potest recursus ad superiorem haberi*»¹⁷. In quest'ultimo caso, poiché non era possibile utilizzare la norma della *sanior pars* (in assenza di un'autorità superiore, legittimata a risolvere la questione), l'elezione sarebbe dovuta avvenire con il voto a maggioranza qualificata dei due terzi:

«*Statuimus igitur ut si forte, inimico homine superseminante zizaniam, inter cardinales de substituendo pontifice non potuerit concordia plena esse, et duabus partibus concordantibus tertia pars noluerit concordare aut sibi alium praesumpserit ordinare, ille Romanus pontifex habeatur, qui a duabus partibus fuerit electus et receptus*»¹⁸.

Neppure la svolta impressa dal III Concilio Lateranense fu però sufficiente a travolgere il principio unanimistico¹⁹. Alla regola della maggioranza e della *sanior pars* si sarebbe potuti ricorrere solo qualora non fosse stato possibile approdare a una *electio concors*, che restava, in ogni caso, la soluzione privilegiata, la sola pienamente conforme alla tradizione. Proprio per preservare, per quanto possibile, la formula unanimistica, venne introdotto l'istituto dell'*accessio*.

Si trattava di un meccanismo di mediazione attraverso il quale il superiore invitava i dissenzienti ad “accedere”, cioè ad aderire alla decisione della maggioranza, riconoscendo l'*error* che aveva guidato il loro voto. L'obiettivo era ricomporre il dissenso e restituire all'elezione

¹⁶ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 96.

¹⁷ *Licet de evitanda discordia*, X, 1.6.34.

¹⁸ *Licet de evitanda discordia*, X, 1.6.6.

¹⁹ Sul punto J. LORTZ, *Storia della Chiesa considerata in prospettiva di storia delle idee*, I, *Antichità e medioevo*, in B. ULIANICH (a cura di), Edizioni San Paolo, Milano, 1987, p. 500 ss.; R. FOREVILLE - J. ROUSSET DE PINA, *Dal primo Concilio Lateranense all'avvento di Innocenzo III (1123- 1198)*, Edizioni, San Paolo, Milano, 1984, p. 617 ss.

il carattere di concordia che la prassi ecclesiastica continuava a privilegiare²⁰.

Per avere un'autentica svolta su questo terreno bisognerà attendere l'XIII secolo. A imprimere una trasformazione senza precedenti fu soprattutto la riscoperta del diritto romano, il progressivo affermarsi di un nuovo modo di concepire la politica, la società e il potere.

Il fervore dei glossatori e dei post-glossatori, nonché il crescente interesse della cultura giuridica – in particolare ecclesiastica – per il *Corpus iuris civilis* giustiniano, contribuirono a diffondere nuove teorie giuridiche, originali percorsi di studio, inedite categorie concettuali: la teoria della “finzione giuridica”, la distinzione tra *omnes ut universi* e *omnes ut singuli*, la riscoperta dei principi fondamentali del diritto romano²¹.

Tra questi assunse un peculiare rilievo il principio giustiniano: «*Necesse est omnes suam auctoritatem praestare, ut, quod omnes similiter tangit, ab omnibus comprobetur*»²². Si tratta di una formula originariamente elaborata nell'ambito del diritto privato²³, ma che, nel corso del tempo, venne poi progressivamente riadattata, sul piano interpretativo, da tutta la scienza giuridica medievale²⁴.

A tracciare i prodromi di questa svolta, già alla fine del XII secolo, era stata la *Summa decretalium* (1187–1191) di Bernardo da Pavia, opera alla quale si deve la compiuta trasposizione della formula romanistica del “*quod omnes tangit*” dal diritto privato al diritto pubblico.

²⁰ GOFFREDI DE TRANO, *Summa in titulos Decretalium (De electione)*, IX.2

²¹ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 95.

²² C., 5.59.5.2.

²³ Sull'origine privatistica della norma si veda, in particolare, A. MARONGIU, *Momenti e aspetti del “quod omnes tangit”*, in *Il pensiero politico*, 3/1981, p. 442.

²⁴ Sul punto si rinvia, fra gli altri, ai contributi di O. CONDORELLI, *Principio elettivo, consenso, rappresentanza: itinerari canonistici su elezioni episcopali, provvisioni papali e dottrine sulla potestà sacra. Da Graziano al tempo della crisi conciliare (secoli XII–XV)*, Il Cigno, Roma 2003; Y. CONGAR, *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*, in *Revue Historique de Droit Français et Etranger*, 1958, p. 210 ss.; O. GIACCHI, *La regola “quod omnes tangit” nel diritto canonico*, in *Jus*, 1952, p. 77 ss.; G. POST, *Plena potestas and Consent in Medieval Assemblies* (1943), in ID. (a cura di), *Studies in Medieval Legal Thought. Public Law and the State (1100–1322)*, Princeton University Press, Princeton, 1964, p. 91 ss.

La massima cessava così di essere un semplice brocardo tecnico, per diventare un criterio fondativo di una diversa concezione dell'autorità, nonché delle forme della sua legittimazione²⁵.

L'adesione al principio del *quod omnes tangit* implicava, nell'interpretazione originaria, che, qualora all'interno di un organo collegiale si fosse manifestato un interesse comune, la deliberazione avrebbe dovuto essere assunta all'unanimità, così come testualmente affermato nel *Corpus*. L'originalità del contributo di Bernardo da Pavia ebbe modo di manifestarsi invece nell'approccio ermeneutico da questi adottato, volto a reinterpretare tale principio in modo innovativo: non più in funzione del requisito dell'unanimità, bensì quale fondamento della regola della maggioranza²⁶.

Per Bernardo il principio del "*quod omnes tangit*" implicava che sulle questioni di comune interesse, i cointeressati (*universitas*) avrebbero sì dovuto tutti *singularmente* pronunciarsi, ma non tutti *congiuntamente* decidere. A prevalere avrebbe dovuto essere la decisione della maggioranza. Non, però, in ogni caso. O quanto meno non nel caso in cui il dissenso della minoranza fosse derivato da una *rationabilis causa*.

Di qui la riproposizione temperata e aggiornata, da parte di Bernardo, del binomio *maior pars* - *sanior pars* dal quale il celebre giurista avrebbe fatto discendere una norma procedurale alquanto precisa, destinata a regolare l'organizzazione interna delle assemblee: la *maior pars* prevale solo se coincidente con la *sanior pars* (la parte che ha espresso le candidature e le argomentazioni più "ispirate" e coerenti con la dottrina della Chiesa). In caso contrario a prevalere sarebbe stata la minoranza (se coincidente con la *sanior pars*)²⁷. Scriveva Otto von Gierke:

²⁵ Sul punto A. BUCCI, *Diritto della Chiesa e diritto dello Stato nel divenire dell'atto processuale. Un approccio storico giuridico alle attuali prospettive*, Serafica, Roman, 2003, p. 52 ss.

²⁶ Sul punto A. MARONGIU, *Il principio della democrazia e del consenso (quod omnes tangit ab omnibus approbari debet) nel XIV secolo*, Bononiae, Bologna, 1962, p. 25 ss.

²⁷ *Summa decretalium* (I, 3.10): «*Si tamen minor pars maioris partis ordinationi resistit, sive appellet sive non, praevallet quod fit a maiori parte, nisi minor rationabilem causam sui dissensus ostendat*».

«per accertare quale parte fosse quella più sana, dovevano essere prese in considerazione, accanto all'autorevolezza (*auctoritas*) dei votanti, le loro qualità spirituali e morali (*ratio et pietas*) e la purezza delle loro motivazioni (*bonus zelus ed aequitas*), ma allo stesso tempo doveva essere verificata la ragionevolezza del risultato (in particolare, nelle elezioni, il merito del prescelto)»²⁸.

A sciogliere questo nodo avrebbe dovuto essere, in coerenza con quanto stabilito nel *Licet de evitanda discordia*, l'autorità gerarchicamente superiore²⁹. Ad essa spettava sanare il conflitto e decidere se a prevalere avrebbero dovuto essere le ragioni della maggioranza o della minoranza³⁰. E questo perché solo «il superiore, in termini più ortodossi, riconosce ogni volta in quali coscienze il soffio divino sia penetrato»³¹. In siffatta ipotesi i voti dati non avrebbero, pertanto, dovuto essere computati, «bensì pesati»³².

Muovendosi lungo il solco tracciato dal diritto romano, Bernardo da Pavia contribuì in modo originale a definire le coordinate teoriche del principio maggioritario destinate ad imporsi appieno nel corso del XIII secolo. La sua operazione fu tutt'altro che meramente esegetica: Bernardo ruppe l'equazione tradizionale tra la volontà del corpo collegiale (*universitas*) e la volontà unanime dei suoi componenti, mostrando come la volontà del collegio non coincidesse più con la somma aritmetica delle volontà individuali.

Da questa frattura concettuale sarebbe derivata, negli anni a venire, una conclusione quanto mai innovativa e destinata a incrinare la stessa regola della *sanior pars*: a farsi interprete della volontà dell'*universitas* doveva essere la maggioranza, "legittimata" a divenire il luogo giuridico in cui si concentra e si manifesta la volontà del tutto.

Si trattava di un mutamento radicale: la maggioranza non era più

²⁸ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 97.

²⁹ Non è un caso che O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 96 abbia, a più riprese, evidenziato come «il requisito della *sanioritas* sta a significare la sottomissione del principio di maggioranza al principio gerarchico di autorità».

³⁰ Cfr. A. PADOA-SCHIOPPA, *Note sul principio maggioritario*, cit., p. 161 ss.

³¹ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 27.

³² *Ibidem*.

soltanto un espediente pratico per superare il dissenso, ma il criterio funzionale attraverso cui l'ente collettivo prende forma e agisce. Solo in via eccezionale – e limitatamente ai collegi ecclesiastici – Bernardo ammetteva il ricorso alla *sanior pars*, intesa come correttivo qualitativo della maggioranza numerica.

Agli inizi del XIII secolo la regola della “*maior pars*” venne codificata dal IV Concilio Laterano. Il Concilio era stato convocato da Innocenzo III (1215) per discutere la *Recuperatio Terre Sanctae* e la *Reformatio universalis Ecclesiae*. Questioni particolarmente delicate e tali da incidere sullo «stato comune di tutti i fedeli»³³. Al principio della “*maior pars*” lo stesso Innocenzo III aveva già fatto ricorso nel 1197, per dirimere la contesa sorta in seno all'Impero tra Filippo di Svevia e Ottone di Brunswick³⁴.

Pochi anni dopo il Concilio, anche alcuni ordini religiosi – tra i primi i domenicani³⁵ – esclusero esplicitamente il ricorso al criterio della *sanior pars*, riconoscendo nella maggioranza numerica il solo fondamento legittimo della decisione collegiale. Di qui l'avvio all'interno della canonistica di un'ampia e approfondita perorazione della regola della maggioranza: essa veniva presentata non soltanto come strumento pratico per superare le divergenze, ma come vero e proprio veicolo di verità, capace di esprimere in modo coerente e autentico la volontà dell'*universitas*. In questo clima intellettuale, il principio della *sanior pars* si ridusse a un'eccezione sempre più circoscritta, soppiantata dalla regola della *maior pars* destinata ben presto a diveni-

³³ *Vineam Domini Sabaoth* (I, 5.8): «...quia hec universorum fidelium communem statum respiciunt, generale concilium iuxta priscam sanctorum patrum consuetudinem convocemus».

³⁴ Sul punto, E. RUFFINI, *La ragione dei più*, cit., p. 46.

³⁵ I domenicani nella *Regula* adottata nel 1221, derogando al principio di unanimità, avevano così stabilito: «*Publicato etiam scrutinio in medio et expressis comitibus eligentium et electorum facta collatione numeri ad numerum si maiorem partem medietate omnium eligentium in unum convenisse invenerint et minor pars interrogata majori consenserit; ille qui primam vocem habuit inter electores, surgens, dicat: "...". Si vero non omnes consenserint, sed major pars, ultra medietatem, tunc sicut prius, qui primam vocem habuerit, dicat: "Quod similiter in electione magistri ordinis et prioris provincialis observetur"*» (*Regula s. Augustini et constitutiones fratrum ordinis praedicatorum*, Edizioni vaticane, Roma, 1911, p. 159).

re il tratto ordinario e fondativo di un nuovo modo di intendere le decisioni collettive e le forme della legittimazione.

A metà del XIII secolo, l'elaborazione di Sinibaldo de' Fieschi avrebbe aperto una nuova stagione della canonistica³⁶. Nella lettura tramandataci da Gierke, Sinibaldo non solo rompe definitivamente con il paradigma unanimistico, ma introduce anche una concezione nuova delle forme di legittimazione del potere. È a Sinibaldo – scriveva il giurista tedesco – che si deve il rinnovamento degli studi di diritto e l'invenzione della personalità giuridica: «inizialmente abbozzata nel *Corpus iuris civilis*, ora invece scolpita in maniera netta e posta al centro della trattazione, essa è la *persona simulata*, la *persona ficta*, *repraesentata*, *imaginaria*, l'immaginario individuo artificiale!»³⁷.

Negli anni a venire, la formula «*per plures melius veritas inquiritur*»³⁸, divenne un vero e proprio principio ordinatore. Da quel momento la decisione collettiva non sarebbe stata più concepita come il prodotto della concordia unanime, ma come l'esito di un processo deliberativo nel quale la pluralità – e dunque la maggioranza – avrebbe costituito il luogo privilegiato per accertare e riconoscere l'esistenza stessa della volontà di un corpo.

In quegli stessi anni, un contributo decisivo alla definizione delle regole della decisione collegiale venne anche da Accursio. Muovendo da alcuni frammenti del *Digesto* – in particolare quelli relativi alla struttura dei *collegia* e alla validità degli atti deliberativi – il glossatore bolognese giunse a formulare un articolato sistema di istituti e procedure. Tre le innovazioni più significative prospettate: a) perché un collegio possa dirsi validamente costituito è necessaria la presenza di almeno i due terzi dei suoi membri; b) una volta ottenuto il numero legale, la deliberazione per poter essere valida deve essere votata dalla

³⁶ La decretalistica coeva e successiva – da Goffredo da Trani (*Summa in titulos Decretalium*) a Enrico da Susa (*Lectura in Decretales*) – avrebbe recepito e ulteriormente sviluppato la prospettiva inaugurata dall'*Apparatus* di Sinibaldo: «uno dei massimi capolavori della finezza canonistica classica» (A. MELLONI, *Sinibaldo Fieschi*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani* (XII-XX secolo), il Mulino, Bologna, 2013, II, p. 1873).

³⁷ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 100.

³⁸ SINIBALDO, *Apparatus ad quinque libros Decretalium*, 42, X, 1, 6.

maggioranza dei presenti: «*quod maior pars curiae effecit, pro eo habetur, ac si omnes egerint*»³⁹; c) in caso di decisioni particolarmente delicate – in primo luogo, quelle concernenti i diritti individuali (*iura singulorum*) – la regola da utilizzare avrebbe dovuto continuare ad essere la regola dell'unanimità (*commune pluribus uti singulis*)⁴⁰.

Per veder parzialmente recepite, in termini giuridici, tali acquisizioni bisognerà attendere il varo del decreto *Ubi periculum* (1274) voluto da Gregorio X all'indomani dell'estenuante conclave di Viterbo (1268-1271)⁴¹. Il decreto avrebbe introdotto la regola «*non zeli ad zelum, nec meriti ad meritum, sed solum numeri ad numerum fiat collatio*»⁴².

La piena istituzionalizzazione di tale svolta si sarebbe tuttavia avuta solo qualche decennio più tardi con l'affermazione della cosiddetta formula bonifaciana, che positivizzò un principio già elaborato dalla canonistica sul piano teorico: «*maior pars semper praesumitur habere bonum zelum*»⁴³. Con Bonifacio VIII, il principio maggioritario cessò così di essere una semplice opzione interpretativa per divenire la rego-

³⁹ D., 50.1.19.

⁴⁰ D., 8.3.11.

⁴¹ L'introduzione della regola dei due terzi per le elezioni papali costituì uno dei fattori determinanti dell'eccezionale protrarsi del conclave avviato nel settembre 1268 e durato oltre tre anni, il primo e il più lungo nella storia della Chiesa. Il Conclave di Viterbo si concluse soltanto nel settembre 1271 con l'elezione di Tebaldo Visconti, che assunse il nome di Gregorio X. Pochi anni più tardi, nel corso del Concilio di Lione (1274), il Pontefice decise di promulgare la costituzione apostolica *Ubi periculum*, con la quale veniva ufficialmente istituito il conclave e venivano dettagliatamente fissate le modalità di convocazione, le procedure e le regole di svolgimento. La normativa lionese ebbe un impatto sistemico: essa stabilì che in tutte le assemblee ecclesiastiche, una volta raggiunta la maggioranza dei due terzi, la presunzione di *sanioritas* fosse assoluta. In questo modo, la riforma di Gregorio X non si limitò solo a disciplinare il conclave, ma contribuì anche a ridefinire la teoria canonistica sulle maggioranze.

⁴² Sul punto insiste, fra gli altri, L. MOULIN, *Sanior et maior pars: studio sull'evoluzione delle tecniche elettorali negli Ordini religiosi dal VI al XIII secolo*, Sansoni, Firenze, s.d., p. 7; E. LAGERSPETZ, *Social Choice and Democratic Value*, Springer, Heidelberg-New York, 2016, p. 21.

⁴³ Sul punto, L. MOULIN, *Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes*, cit., p. 117 ss.

la ordinaria del diritto ecclesiastico, destinata a plasmare gli sviluppi e gli approdi della teoria politica nel tardo Medioevo.

La tradizione latina e la contestuale diffusione delle opere di Aristotele fu parte integrante della svolta culturale registratasi in Europa a cavallo fra i due secoli. In quegli anni, la *Politica* divenne fonte di ispirazione e dibattito per ampia parte del sapere filosofico e giuridico: dalla *Summa* tommasiana sull'unità del comando⁴⁴ agli scritti di Guglielmo di Ockham sulla legittimazione del potere⁴⁵.

Ockham sviluppa una teoria dell'autorità che rifiuta ogni sorta di legittimazione di tipo ereditario o autoreferenziale del potere⁴⁶. Nella sua visione l'esercizio del potere politico ed ecclesiastico, in ogni sua forma («*praelatus vel princeps aut rector*»)⁴⁷, è ritenuta legittima solo se fondata sull'*electio*, il *consensus*, l'*approbatio*.

Assunto tale ambito prospettico, anche l'istituto imperiale viene da Guglielmo ricondotto a un modello elettivo. L'elezione dell'imperatore viene rappresentata nelle *Octo quaestiones* come la forma di legittimazione «migliore», la «garanzia più autorevole», quella preferibile alla successione dinastica, poiché maggiormente idonea a garantire un esercizio del potere conforme al bene comune. La designazione imperiale assume così, nella prospettiva ockhamiana, una valenza non solo procedurale, ma anche valoriale:

«si deve garantire un imperatore all'impero solo tramite l'elezione, poiché l'elezione è una garanzia più autorevole e migliore della successione dinastica.

⁴⁴ TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I-II, q. 105, a.1.3: «*Praeterea, sicut dicitur Matth. XII, omne regnum in se divisum desolabitur, quod etiam experimento patuit in populo Iudaeorum, in quo divisio regni fuit destructionis causa. Sed lex praecipue debet intendere ea quae pertinent ad communem salutem populi*».

⁴⁵ Cfr. M. VILLEY, *La formazione del pensiero giuridico moderno*, Jaca Book, Milano, 2007, p. 189 ss. che sottolinea il metodo «sempre fedele ad Aristotele» impiegato da Ockham nella stesura del *Dialogus*.

⁴⁶ Cfr. A. MARONGIU, *Momenti e aspetti del "quod omnes tangit"*, cit., p. 444.

⁴⁷ GUGLIELMO DI OCKHAM, *Dialogus, liber tertius tractatus secundi tertiae partis Dialogi*, III.2.3.6: «*Supposito enim quod aliquibus sit aliquis praelatus vel princeps aut rector prae ciendus, evidenti ratione colligitur quod, nisi per illum vel illos cuius vel quorum interest contrarium ordinetur, illi quibus est prae ciendus habent ius eligendi prae ciendum eis, ut nullus dari debeat ipsis invitis*».

Il principe di tutti gli uomini, pertanto, deve conseguire il comando supremo tramite l'elezione e non per successione dinastica»⁴⁸.

Per Ockham, la "sovranità", una volta conferita da Dio, rimane radicata nella comunità, che ne conserva integralmente la titolarità anche quando ne delega l'esercizio all'autorità imperiale. E questo, nella visione occamiana, voleva dire che nessun governo imperiale avrebbe mai legittimamente potuto imporre "gravami" (*tributa, servitia, onera*) senza il consenso della comunità, o quantomeno della sua *maior pars*⁴⁹. E che nessuna *translatio imperii* poteva dirsi irrevocabile⁵⁰.

2. La "pars valencior" di Marsilio di Padova e il diritto germanico

Nel 1324 Marsilio da Padova portava a compimento il *Defensor pacis*, destinato a diventare uno dei più innovativi trattati di filosofia politica e giuridica del Medioevo. L'opera era un duro *j'accuse* contro le concezioni teocratiche del potere, la visione sacrale del diritto e ogni sorta di sovrastruttura religiosa volta a condizionare l'organizzazione

⁴⁸ GUGLIELMO DI OCKHAM, *Octo quaestiones de potestate papae*, IV.4.

⁴⁹ Sul punto si veda, in particolare, M.P. ALBERZONI - R. LAMBERTINI, *Autorità e consenso: "regnum" e "monarchia" nell'Europa medievale. Un'introduzione*, in M.P. ALBERZONI - R. LAMBERTINI (a cura di), *Autorità e consenso. Regnum e monarchia nell'Europa medievale*, Vita e pensiero Edizioni, Milano 2017, p. 9 ss.

⁵⁰ La tesi dell'irrevocabilità del potere, sintetizzata nella celebre formula «*Populus transtulit ei et in eum potestatem omnem*», fu sostenuta in particolare da Irnerio, Piacentino e Rogerio. Una diversa linea interpretativa si sviluppò invece nel corso del Duecento ad opera dei teorici della *translatio imperii*, tra cui Azzone da Bologna, Ugo-lino dei Presbiteri e Accursio, secondo i quali il principe era soltanto un *procurator* del popolo, sottoposto al suo controllo e da questo revocabile in ogni momento. Tra le due impostazioni politico-interpretative prevalse la prima: «in effetti la mentalità dominante fra le popolazioni per tutto quel secolare periodo può riassumersi nella convinzione che anche quando il Sovrano si fosse rivelato inetto tirannico, esso avrebbe dovuto venir semplicemente considerato come un castigo divino, da tollerare pazientemente, come si solevano subire con rassegnazione, la grandine, l'inondazione, il terremoto» (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Democrazia*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1964, XII, p. 114).

politica della società⁵¹. Pur dedicato all'Imperatore, il *Defensor* segnava una netta presa di distanza dai paradigmi tradizionali del diritto imperiale e dalle consuete ricostruzioni sul rapporto tra *auctoritas* e *populus*. Un rapporto che Marsilio rilegge e ridefinisce entro coordinate tipicamente aristoteliche⁵². E quindi non più alla luce dei canoni della legittimazione divina, ma della legge: «*ubi non principantur leges non est policia*»⁵³.

Come è stato lucidamente evidenziato dalla più recente letteratura

«la legge che interessa a Marsilio, la legge come struttura portante dell'ordine, non trae il suo senso dalla contiguità con un diritto qualitativamente superiore, che riposi sulla natura o sul comando divino. I precetti divini si muovono su un piano di realtà diverso dall'ordine secolare [...] un ordine che trova nella legge lo strumento che definisce ciò che è giusto e utile per l'insieme dei cittadini. È la legge che detta la misura della giustizia e la impone coattivamente»⁵⁴.

Ciò significa non solo che l'azione di governo avrebbe dovuto svolgersi in coerenza con la legge, ma anche che la legge doveva essere espressione della volontà del popolo. Non è un caso che «il popolo viene [...] indicato come il detentore esclusivo di un potere che trova nella creazione della legge la sua essenziale manifestazione»⁵⁵. Di qui la conclusione di impronta aristotelica alla quale Marsilio approda:

⁵¹ Che chi esercita il potere di governo possa essere deposto dal popolo, unico depositario della volontà divina, era un'idea in parte condivisa anche nel pensiero politico medievale. Tuttavia, nell'opera marsiliana essa assume un significato più radicale, poiché vi si può riconoscere «la prima precisa formulazione della dottrina che si dirà positivismo giuridico»: «l'affermazione dell'origine e del fine puramente umani del diritto stesso» (G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto. I. Antichità e medioevo*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 245).

⁵² Sull'influenza esercitata da Aristotele su Marsilio («più aristotelico che cristiano») si veda H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione*, cit., p. 229.

⁵³ MARSILIUS PATAVINUS, *Defensor pacis*, XI, 4.

⁵⁴ P. COSTA, *Marsilio da Padova*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., II, p. 1288.

⁵⁵ *Ibidem*.

«nos autem dicamus secundum veritatem atque consilium Aristotelis 3° Politice, capitulo 6° [Pol. 1281a, 11] legislatorem seu causam legis effectivam primam et propriam esse populum seu civium universitatem aut eius valenciolem partem»⁵⁶.

E muovendosi lungo il solco tracciato dalla *Politica* di Aristotele, Marsilio non si limita a delineare i tratti del governo legittimo, ma ne mette in luce anche le criticità, sottolineando l'esigenza di contenere – in coerenza con i principi della *politeia* – le possibili derive del principio maggioritario, la riduzione della decisione a mero computo numerico e i conseguenti rischi di disgregazione del corpo politico.

Per Marsilio il popolo non è una moltitudine indistinta, non è massa (*vulgus*), né una semplice somma aritmetica di individui. Il popolo, inteso come *universitas civium*, è un soggetto politico articolato: sul piano sociale («secundum gradum suum»⁵⁷) e sul piano qualitativo («considerata quantitate personarum et qualitate»⁵⁸).

Punto d'approdo della ricostruzione marsiliana è la nozione di *pars valencior*⁵⁹, che il filosofo padovano pone a fondamento delle dinamiche politiche di sistema e della stessa fisiologia giuridica dell'ordinamento. Va tuttavia precisato che, diversamente da quanto è stato da più parti sostenuto, «la parte prevalente, non è una semplice maggioranza numerica, bensì una porzione definita di popolo che per comune consenso è in grado di agire per tutti, di rappresentare il tutto»⁶⁰, di «esercitare il proprio potere in nome della totalità dei cittadini (*universitas civium*)»⁶¹.

Peculiare rilievo riveste in questo contesto l'assemblea dei *prudentes*, eletta dai cittadini, i cui voti vengono pesati «secondo la proporzione di ogni parte» della comunità⁶² (I 13.8), diversamente da quanto avviene per l'approvazione delle leggi che spetta a tutti.

⁵⁶ MARSILIUS PATAVINUS, *Defensor pacis*, XII, 3.

⁵⁷ Ivi, VIII, 2-3.

⁵⁸ Ivi, XII, 3.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ M. MERLO, *Marsilio da Padova*, in O. GUARALDO – A. SALVATORE – F. ZUOLO (a cura di), *Manuale di filosofia politica*, Quodlibet, Macerata, 2022, pp. 120-121.

⁶¹ G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 295.

⁶² MARSILIUS PATAVINUS, *Defensor pacis*, I, 13.

Ricorrendo a una metafora biologica, Marsilio paragona l'ordinamento politico a un organismo vivente nel quale la *pars valencior* (la rappresentanza del popolo) è il cuore: la parte che genera le leggi e dà vita all'intero sistema civile. La *pars principans* è, invece, l'organo di governo: il cervello del sistema.

Alla *pars principans*, Marsilio dedica l'intero capitolo XVI del *Defensor*, identificando in essa il governo legittimo della città perché eletto a maggioranza e non frutto di una successione ereditaria. Secondo alcuni studiosi⁶³ si tratterebbe, invece, di una sorta di riproposizione del raffronto tra *maior pars* e *sanior pars*. Ma con una differenza significativa, colta con efficacia dalla più recente letteratura: «la *pars principans*, il governo, non era più come l'imperatore giustiniano e medievale, *legibus soluta*»⁶⁴.

Il *Defensor pacis* pone così le basi teoriche per una radicale desacralizzazione del potere, segnando una frattura decisiva, sul piano della filosofia giuridica, rispetto alla tradizione dell'agostinismo politico, alla dottrina del diritto divino e alla cultura ierocratica.

Le tesi di Marsilio, nate in un contesto storico segnato dallo scontro tra il potere imperiale e l'autorità ecclesiastica, si diffondono in quegli anni, trovando accoglienza anche in contesti culturali e istituzionali eterogenei e diversi da quelli d'origine. In breve tempo, le teorie marsiliane sul *pactum functionis* tra *auctoritas* e *populus* si affermano in tutta Europa, fino a divenire uno dei cardini della cultura germanica.

Il modello marsiliano opera, all'interno di questo tipo di cultura, da un lato, come dispositivo di mediazione tra il popolo e il principe; dall'altro, come fondamento e base di legittimazione politica del vincolo di osservanza della legge. Principio al quale erano sottoposte tutte le componenti dell'Impero: Imperatore "elettivo" compreso. Di qui la forza del «patto» dal quale scaturiva l'«obbligo di osservare la legge e di riconoscere la dipendenza dell'organo regio dalla collettività nella sua integralità»⁶⁵.

⁶³ M. RAINNET, *La philosophie juridique de Marsile de Padoue*, Nouvelles Éditions, 1961, p. 35.

⁶⁴ G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto. I. Antichità e medioevo*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 249.

⁶⁵ M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medio Evo sino alla Rivoluzione fran-*

Marsilio consegna all'Imperatore Ludovico il Bavaro una teoria della sovranità che emancipa l'elezione imperiale da ogni dipendenza pontificia: l'elezione dei Principi Elettori diventa un atto pienamente legittimo, laico e autosufficiente, anche senza il consenso del Papa. Restava però una questione aperta: la rigidità della regola unanimistica su cui si fondava il diritto tedesco.

Un diritto nel quale lo strumento elettorale veniva applicato secondo prassi e procedure grossolane e involute: a) l'elezione non comportava quasi mai una scelta tra più candidati, ma si esauriva generalmente nell'*acclamatio*, atto con il quale si «zittiva la minoranza dissenziente»⁶⁶. Si trattava, dunque, di un'investitura sostanzialmente coatta, preordinata in ristretti ambiti del potere e, proprio per questo, bisognosa di un'*approbatio concordis*; b) il principio utilizzato per le votazioni continuava ad essere l'unanimità: così «nelle assemblee cetuali, nei tribunali, nei comuni rurali, nelle città, nelle gilde e nelle consorte-rie ed era formulato come una regola generale nei testi giuridici, nei responsi [*Weistümer*] e in numerose altre fonti giuridiche»⁶⁷.

Il sistema prevedeva «all'inizio, unanimità dei capi tribali radunati e della moltitudine popolare consenziente, successivamente, unanimità dei principi e, infine, a partire da quando i principi elettori furono diventati da elettori primari elettori unici, unanimità dei principi elettori»: per il diritto tedesco «in definitiva, l'unanimità è sempre indispensabile, cosicché la delibera acquista forza solo se effettivamente la minoranza segue la maggioranza»⁶⁸.

La concezione medievale dei corpi collettivi negava in radice il carattere fittizio di questi organismi, impedendo sul nascere la formazione di una volontà distinta dalle singole volontà dei singoli componenti. L'eventuale emersione di un dissenso, espresso da un singolo membro

cese, Giuffrè, Milano, 1951, p. 51.

⁶⁶ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 167.

⁶⁷ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 90.

⁶⁸ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., pp. 85-86 e p. 90. E non diverso sarebbe stato l'esito prodotto, in quel contesto storico, dalla regola della *minor pars sequatur maiorem* che obbligava la minoranza ad avallare *ex post* le decisioni assunte dalla maggioranza, «a rinunciare alla sua opposizione» e, per questa via, ad assicurare la formazione di «una volontà comune unanime» (Ivi, p. 90).

o da una minoranza era ritenuto un «illecito punibile»⁶⁹, «un vero e proprio reato»⁷⁰, un grave oltraggio commesso nei confronti dell'intero corpo sociale.

Nella tradizione germanica, la deliberazione del corpo elettorale non traeva pertanto la sua forza e la sua legittimazione dalla regola della *maior pars*, ma si fondava su un espediente di natura coercitiva: presentare come unanime, *ex auctoritate et nomine omnium electorum*, una decisione che in realtà non lo era. Venne così coniato il concetto di *Folgepflicht*⁷¹, inteso quale «obbligo giuridico imposto alla minoranza»⁷² di uniformarsi alla maggioranza (*minor pars sequatur maiorem*) assecondandone la volontà. Solo adempiendo a questo «*officium*», la minoranza, una volta ravvedutasi, avrebbe potuto attivamente contribuire alla formazione della volontà dell'organo: *omnes, cuncti et universi*. Né vi è da stupirsi: i modelli di organizzazione politica sperimentati in Germania, in quegli anni, «delle minoranze non si occupano affatto, come se non esistessero»⁷³.

Siamo ben lontani dalla *fiction iuris* che avrebbe animato la nozione ottocentesca di personalità giuridica⁷⁴, ma anche dalle tesi marsiliane sulla *pars valencior* e sul principio di maggioranza, la cui emersione in Germania si sarebbe tuttavia rivelata particolarmente rapida: nel 1338, con il *Weistum* di Rense (redatto a conclusione della lunga contesa inscattasi sull'elezione di Ludovico il Bavaro) venne stabilito che l'elezione e l'assunzione del titolo regio in Germania non avrebbero più richiesto la sanzione pontificia, ma sarebbe stata «*ad rem suffecis-*

⁶⁹ Ivi, p. 91.

⁷⁰ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 43.

⁷¹ Sulla nozione di *Folgepflicht* si rinvia a O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 90 e p. 106; H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione*, cit., p. 266.

⁷² O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 91.

⁷³ E. RUFFINI AVONDO, *I sistemi di deliberazione collettiva nel medioevo italiano*, Bocca, Torino, 1927, p. 35.

⁷⁴ Così O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit. p. 102, che rileva come «fu soltanto nel diciannovesimo secolo che Savigny e i suoi seguaci misero in pratica il concetto della persona simulata nel significato di un individuo artificiale estraneo all'insieme interconnesso, ponendolo alla base della loro costruzione rinnovata della dottrina delle *persone giuridiche*».

set» il consenso della maggioranza dei principi elettori⁷⁵; nel 1348, nel corso della dieta di Francoforte, Ludovico, sulla scia delle decisioni adottate a Rense, emanò il *Licet iuris*, con il quale affermava che la dignità imperiale derivava direttamente da Dio (*immediate a solo Deo*) e che l'elezione a maggioranza conferiva all'Imperatore la *plenitudo potestatis*⁷⁶. Nel 1356 Carlo IV, a Norimberga, promulgò la *Bolla d'Oro*: l'atto con il quale venne introdotto «il principio di maggioranza come regola del diritto imperiale»⁷⁷.

3. Il Q.o.t. e la nascita dei Comuni. “Ubi Deus, ibi consensus”: consenso e maggioranza in Niccolò Cusano

Nel frattempo, erano venute emergendo nuove esperienze di governo politico, del tutto originali rispetto agli assetti tradizionali dell'ordine medievale. Esperienze primigenie che si caratterizzavano per una crescente complessità istituzionale e per una maggiore partecipazione delle componenti cittadine alla gestione della cosa pubblica. Da queste realtà avrebbe preso progressivamente forma «quell'energia vitale, quell'attivismo che sfocerà nell'umanesimo»⁷⁸.

Ci si riferisce ai Comuni: i nuovi soggetti politici venutisi imponendo, durante il Medioevo, in Germania e nel centro-nord d'Italia. Tratto originario e detonatore di questo fenomeno storico era stata la crescente rivendicazione, da parte delle comunità territoriali, di maggiori spazi di autonomia politica rispetto al Papato e all'Impero. Condizione questa che avrebbe indotto Carlo Cattaneo a riconoscere ai Comuni italiani e in particolare a Firenze il merito *eccelso* di «aver diffuso sino all'ultima plebe il senso del diritto e della dignità civile», su-

⁷⁵ La vicenda è richiamata anche da E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 46.

⁷⁶ Cfr. A. WAAS, *Herrschaft und Staat im deutschen Frühmittelalter*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Berlin, 1938, p. 65 ss.; H. MITTEIS, *Der Staat des hohen Mittelalters. Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnseitalters*, Böhlau, Weimar, 1940, 34 ss.

⁷⁷ O. VON GIERKE, *Sulla storia del principio di maggioranza*, cit., p. 86.

⁷⁸ M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medio Evo sino alla Rivoluzione francese*, cit., p. 45.

perando in ciò finanche «l'antica Atene; la cui gentile cittadinanza aveva pur sempre il sostrato della schiavitù»⁷⁹.

L'originaria organizzazione dei Comuni si fondava su un giuramento collettivo (*coniuratio*): un atto associativo di natura privata posto in essere a garanzia degli interessi dei singoli aderenti. Successivamente l'associazione, divenuta il luogo di composizione degli interessi individuali e dei bisogni della città, iniziò ad esercitare anche funzioni pubbliche.

Nacquero così gli *Statuti*: atti normativi che delineavano l'assetto giuridico e politico del Comune (*ius proprium civitatis*). Negli *Statuta* risiedeva il fondamento dell'autonomia dei Comuni, i cui margini per quanto ampi non avrebbero mai potuto contraddire i principi posti alla base dello *ius commune* e del diritto imperiale federiciano⁸⁰.

La forma di governo dei Comuni era imperniata su un articolato sistema di assemblee composte da esponenti e rappresentanti dei diversi ordini che componevano la società (signori feudali, membri del clero, delegati delle corporazioni). Di questa rete di assemblee facevano parte: a) il *Consiglio Minore* (detto Senato o Consiglio di Credenza), preposto agli affari ordinari della vita pubblica e chiamato ad assistere i Consoli nell'esercizio della funzione esecutiva, controllandone anche l'operato; b) l'*Arengo* (definito in altre esperienze politiche del tempo: *Commune colloquium*, *Assemblatorium*, *Concio*, *Parlamentum*). L'*Arengum* era la principale Assemblea del Comune e anche quella numericamente più ampia. Questa assemblea ricomprendeva tutti i cittadini e, proprio in ragione delle sue dimensioni particolarmente estese, veniva convocata (*pulsata campana*) solo in poche occasioni, «solo per acclamare e solo se da essa ci si attende[va] un'acclamazione»⁸¹. Originariamente all'*Arengo* spettava anche deliberare lo stato di guerra, concludere i Trattati di pace, approvare lo Statuto; c) il *Consiglio Maggiore*, organo che esercitava in via ordinaria il potere legislativo e curava le relazioni con gli altri Comuni. In alcune realtà comunali

⁷⁹ C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane* (1858), in ID., *Opere*, Treccani, Roma, 2006, p. 610.

⁸⁰ Sul punto si rinvia a M.A. BENEDETTO, *Statuti. Diritto intermedio*, in *Nov.mo Dig. It.*, XVIII, Utet, Torino, 1971, p. 392 ss.

⁸¹ F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, cit., p. 34.

eleggeva le *potestates*, i *consules*, i *prelati civitatis* e tutti i supremi magistrati.

Nei Comuni le elezioni avvenivano generalmente a maggioranza, sulla scia di una prassi, per molti aspetti, riconducibile a quella dei *municipia* romani⁸². Nel corso del tempo – scriveva Antonio Marongiu – «le assemblee divennero compatte e coscienti, assunsero natura non più di riunioni multiindividuali, ma di corpi o collegi unitari rappresentativi [...] il *Q.o.t.* [*Quod omnes tangit*] diventava oppure tornava ad essere principio di partecipazione attiva e deliberativa, strumento di democrazia. Ciò che toccava tutti doveva essere sottoposto all’approvazione di tutti e deciso col loro consenso»⁸³.

La partecipazione politica alle assemblee cittadine non era diretta, ma mediata dalle corporazioni di appartenenza, che costituivano il principale canale di rappresentanza della vita urbana. I loro delegati, una volta investiti della qualifica di *procuratores*, vennero dotati della *plena potestas*, che consentiva loro di agire in nome e per conto dell’intera corporazione⁸⁴. Questo voleva dire che – una volta lasciati ai margini della sfera politica il popolo minuto (organizzato nelle Arti Medie e Minori) e i proletari – le corporazioni economicamente più forti (banchieri e mercanti) erano destinate ad acquisire rapidamente nelle città anche un maggior peso politico, condizionando il governo dei Comuni⁸⁵.

⁸² Così E. RUFFINI AVONDO, *Il principio maggioritario nella storia del diritto canonico*, in *Arch. giur.*, 1925, p. 56 ss.; F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, cit., p. 34.

⁸³ A. MARONGIU, *Momenti e aspetti del “quod omnes tangit”*, cit., p. 444.

⁸⁴ Ne discende, come evidenziato da G. FERRARA, *I presupposti della democrazia*, in ID., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Aracne, Roma, 2012, p. 132, che «nei Comuni non vige la sovranità popolare. Certo, il principio cui si ispiravano i loro statuti era quello dell’elettività delle cariche. Ma il suffragio era riservato ai capifamiglia di sesso maschile se proprietari di beni tassabili, se nativi o residenti stabili. I comuni, insomma, si diedero una forma repubblicana di governo, ma di una repubblica patriarcale e censitaria».

⁸⁵ Da quel momento tutte le principali cariche pubbliche vennero «riservate ai mercanti, [fossero] esse esecutive, legislative, giudiziarie» (F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, cit., p. 34). Un esito destinato a favorire l’ascesa della borghesia, determinando la nascita di un nuovo «diritto che i mercanti avevano creato per governare le loro attività» (H.J. BERMAN, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tra-*

Era questo il condensato del cd. *privilegium mercaturae* che, combinato al principio di maggioranza, avrebbe, nel corso del tempo, consentito alla borghesia di assumere ed estendere «i suoi poteri di normazione e di giurisdizione oltre la sfera corporativa» e quindi di svolgere «funzioni di vero e proprio governo della società comunale»⁸⁶.

Alterne e controverse furono le vicende politiche che attraversarono l'età dei Comuni: un'epoca segnata da drastici processi di concentrazione del potere (i Capitani del Popolo), ma soprattutto da evolute esperienze di governo, espressione di complessi sistemi di «elezioni a grado multiplo» e, in alcune realtà, come la Venezia dei Dogi, dell'istituzione di «ben nove successive giunte di elettori»⁸⁷. Furono queste «i primi esempi del prevalere delle maggioranze»⁸⁸. Scriveva Edoardo Ruffini:

«non appena da quei nuclei primitivi sboccò il Comune autonomo e organizzato, la regola maggioritaria prevale come il rimedio del tutto naturale per risolvere i dispareri in ogni collettività [...] i Consoli decidevano per maggioranza e per maggioranza deliberavano i primi consigli che si sovrapposero all'assemblea di tutta la cittadinanza, l'arengo [...] il potestà e gli ufficiali del comune erano eletti per lo più da un certo numero di consiglieri sorteggiati entro il consiglio maggiore. Guai a chi osasse eleggere un potestà *ad vocem*, come dicono gli statuti, ossia per acclamazione: ciò sapeva di intrigo»⁸⁹.

dizione giuridica occidentale (1983), Bologna, Il Mulino, 2007, p. 346). La *lex mercatoria* non fu, pertanto, soltanto un insieme di regole tecniche finalizzate a disciplinare gli scambi, ma un vero e proprio ordinamento giuridico parallelo, fondato su principi di rapidità, certezza e uniformità, capace di superare la frammentazione dei diritti locali e di offrire ai mercanti un quadro normativo coerente con le esigenze della circolazione economica dei beni. E, soprattutto, rapido nelle decisioni da adottare. La repentina applicazione della regola maggioritaria si iscrive esattamente in questo quadro: essa rispondeva alla necessità di garantire decisioni tempestive, evitare le paralisi unanimistiche, assecondare l'efficiente funzionamento delle istituzioni mercantili.

⁸⁶ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 36.

⁸⁷ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 57. Sul punto, diffusamente, G. MARANINI, *La costituzione di Venezia dopo la serrata del Maggior Consiglio* (1927), La Nuova Italia, Firenze, 1974, pp. 107-110.

⁸⁸ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 56.

⁸⁹ Ivi, pp. 57-58.

Nel diritto elettorale dei Comuni, «né del requisito dell'unanimità, né dell'obbligo per la minoranza di piegarsi, né della valutazione qualitativa dei voti [vi era] alcuna traccia»⁹⁰. Al contrario, emerge un ricco quadro di istituti e di procedure deliberative. Da un lato, vi era il voto segreto, che si realizzava attraverso lo scrutinio per schede oppure mediante il sistema *ad pissides et pallotas*, consistente nel deposito in un'urna di palline di diverso colore. Dall'altro i sistemi di voto palese, attuato con procedure come l'*ad sedendum et levandum* oppure per *discussionem*, secondo una procedura già nota al Senato romano.

In alcune circostanze particolari si faceva ricorso anche a meccanismi alternativi, quali la rotazione delle cariche o il sorteggio, secondo un modello di ascendenza ateniese. Tuttavia, tali pratiche non costituivano la regola⁹¹. Il principio ordinario era quello del voto e dello scrutinio a maggioranza, che rappresentava il criterio fondamentale di formazione della decisione collettiva.

Nel corso del Quattrocento, un impulso decisivo in questa direzione venne impresso anche dalla canonistica tedesca alla quale si deve la celebre distinzione tra *actus eligendi (sunt singulorum)* ed *electio (quae est collegii)*. Due i corollari sottesi a questa classificazione: a) i voti dei membri dell'assemblea sono espressione di volontà singole, anche divergenti; b) la deliberazione assunta a maggioranza incarna la volontà dell'intero collegio.

Peculiare rilievo riveste in questo ambito il *De concordantia catholica* di Niccolò Cusano. Opera nella quale il filosofo tedesco delinea approfonditamente la natura del discrimine politico e giuridico che separa la dimensione frammentata e atomistica del «concilio universale» («un'assemblea o chiesa composta di membri di tutta la Chiesa cattolica»)⁹² dalla maggioranza del Concilio alla quale spetta *rappresentare* «tutta la Chiesa cattolica»⁹³.

Cusano riconosce alla maggioranza una forza normativa che eccede il mero dato procedurale: essa non si limita a determinare l'esito

⁹⁰ Ivi, p. 58.

⁹¹ G. MAGLIO, *L'idea costituzionale nel Medioevo*, Gabrielli, Verona, 2006, p. 63 ss.

⁹² N. CUSANO, *La concordanza universale* (1433), Mondadori, Milano, 2009, XVIII, § 156, p. 283.

⁹³ Ivi, XVII, § 145, p. 272.

delle deliberazioni, ma si appalesa come espressione dell'*universitas fidelium*, ossia della totalità dei credenti in quanto soggetto collettivo. In virtù di tale fondamento, la volontà maggioritaria acquisisce un primato che le consente di imporsi non solo sui singoli membri del Concilio, ma anche sulle sue componenti gerarchicamente più elevate (come i «patriarchi»⁹⁴), fino a includere lo stesso Pontefice romano.

È questo uno degli aspetti più controversi e al contempo innovativi del pensiero di Cusano. L'affermazione in base alla quale il potere della maggioranza è «superiore al potere del Pontefice romano»⁹⁵ - perché è dal voto a maggioranza che anche il successore di Pietro trae la sua legittimazione (*auctoritas non supra, sed intra ecclesiam*)⁹⁶ - postula una ridefinizione radicale della gerarchia ecclesiale e, soprattutto, del suo significato politico: il Papa non è più concepito come detentore di una *superioritas* immanente, ma come titolare di una *auctoritas* che si iscrive all'interno della Chiesa (*intra ecclesiam*) e che trova la propria legittimazione nel consenso della comunità ecclesiale.

In questo quadro, la celebre formula *ibi Deus, ubi consensus* acquista un significato denso e problematico. Essa non si limita a sancire il valore del consenso come criterio decisionale, ma tende a identificarlo con il luogo stesso della manifestazione del divino. Ne deriva una concezione in cui la volontà della maggioranza, purché autentica e non corrotta, diventa il segno della verità, la testimonianza della presenza di Dio nella comunità ecclesiale: «dove domina un consenso schietto ed inalterato là c'è Dio»⁹⁷.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Ivi, X, § 104, p. 234.

⁹⁶ «Quella di Pietro non fu una superiorità sulla Chiesa, ma entro la Chiesa stessa» (Ivi, XXXIV, § 257, p. 383).

⁹⁷ Ivi, XVIII, § 156, p. 282.

CAPITOLO TERZO

LA GENESI DELLO STATO MODERNO. L'ACCETTAZIONE DELLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA COME FONDAMENTO DEL "PACTUM SUBIECTIONIS"

1. *«Il numero divide, l'unità compone»: la critica di Marsilio Ficino al principio di maggioranza*

L'esperienza storica dei Comuni fu progressivamente travolta, nell'arco di pochi decenni, dall'affermazione dei Principati e dal crescente intervento delle potenze straniere nella penisola italiana. Con la diffusione delle Signorie, i governi elettivi cedettero, progressivamente, il passo a nuove forme di potere dinastico ed ereditario. Ad essere travolte non furono soltanto le istituzioni repubblicane, ma gli stessi paradigmi della decisione politica, fino ad allora fondata sul confronto numerico tra le parti.

Questo processo di transizione favorì la concentrazione del potere nelle mani di ristrette élite familiari, che riuscirono, in breve tempo, a consolidare la propria autorità mediante il controllo delle istituzioni cittadine, delle risorse economiche e degli apparati militari. Anche a Firenze la tradizione repubblicana iniziò repentinamente a declinare a fronte della rapida ascesa della famiglia Medici. Nel corso della seconda metà del XV secolo, le istituzioni repubblicane, già indebolite da aspre lotte interne, passarono progressivamente sotto il controllo dei gruppi sociali emergenti, costituiti da banchieri, mercanti e nuove oligarchie economiche.

La concentrazione dell'autorità in un unico centro decisionale, elevata a forma superiore di razionalità politica, era destinata ad abbattersi anzitutto sul principio maggioritario.

In questo contesto storico, la cultura umanistica avrebbe agito non soltanto come sfondo ideale, ma come vero e proprio vettore interiore di nuove dinamiche politiche: essa fornì categorie, linguaggi e modelli simbolici che permisero di interpretare e giustifi-

care il passaggio dalla tradizione repubblicana alle nuove forme di egemonia politica.

La nascita dell'*umanesimo di corte* avrebbe operato come vettore di stabilizzazione del sistema, capace di orientare la riflessione politica e di conferire piena legittimità ai poteri emergenti. Attraverso l'elaborazione di un linguaggio politico fondato sui valori della gerarchia e sull'etica del comando, essa avrebbe contribuito a trasformare Signorie e Principati in forme istituzionali riconoscibili e legittime, fornendo loro una cornice simbolica capace di sostenerne la continuità e la stabilità¹.

La decisione incardinata sul criterio numerico aveva, in breve tempo, cessato di costituire il fondamento della legittimazione politica: l'*umanesimo cortigiano* aveva travolto la regola della maggioranza considerata vettore di conflitti, divisioni, instabilità. In questo quadro, solo l'unità del comando era ritenuta in grado di assicurare continuità, coesione e solidità ad una comunità, sottraendo l'esercizio del potere alla mutevolezza del consenso e alla precarietà dei rapporti di forza.

Tra la fine del XV e gli inizi del XVI secolo, interprete privilegiato di queste tendenze fu Marsilio Ficino, figura centrale della cultura fiorentina dell'epoca medicea. Ficino elaborò, mutuandola in parte da Dante², una concezione fortemente gerarchica dell'ordine politico, nella quale la monarchia veniva presentata come la forma di governo più alta e perfetta, poiché modellata a immagine e somiglianza del governo divino sull'universo³.

Secondo il modello neoplatonico ficiniano, l'unità del potere monarchico sulla terra era il riflesso fedele dell'ordine cosmico creato da Dio⁴.

¹ Sul punto, ampiamente, E. CASSIRER, *Individuo e cosmo nella filosofia del Rinascimento*, Nuova Cultura, Roma, 2012.

² Nel primo libro del *De Monarchia*, Dante descrive il Monarca come l'incarnazione del potere supremo, il garante dell'unità dell'ordinamento: «oportet esse regem unum qui regat atque gubernet; aliter non modo existentes in regno fines non assecuntur, sed etiam regnum in interitum labitur, iuxta infallibilis veritatis» (*Monarchia*, I, V).

³ Per un'ampia e approfondita ricostruzione del pensiero filosofico e politico di Marsilio Ficino si rinvia al volume di P. O. KRISTELLER, *Il pensiero filosofico di Marsilio Ficino*, Sansoni, Firenze, 1953.

⁴ MARSILIO FICINO, *Theologia platonica*, II.2; XII.7.

Solo la concentrazione dell'autorità in un solo sovrano avrebbe potuto assicurare la pace e la stabilità all'interno di un ordinamento.

La dialettica tra parti, che nelle repubbliche comunali si esprimeva attraverso il voto a maggioranza, sarebbe stata dal Ficino concettualmente ricondotta alla sfera della molteplicità imperfetta e, su queste basi, interpretata come sintomo della scomposizione che caratterizza il mondo sublunare.

Da questa opposizione metafisica sarebbe derivata la sua concezione politica: la monarchia è la forma di governo che più fedelmente riflette l'ordine cosmico, perché riproduce nella comunità umana la struttura unitaria del cielo. L'unità del comando non è soltanto un dispositivo istituzionale, ma il risvolto terreno della unità ontologica che regge il cosmo. La spaccatura, che il voto a maggioranza arreca al corpo politico, è la traduzione sulla terra dell'imperfezione sublunare, della dispersione che caratterizza il mondo inferiore, della scomposizione cosmica.

La politica, per Ficino, non avrebbe dovuto imitare la molteplicità del mondo sublunare, ma l'unità del cielo. Solo così avrebbe potuto aspirare alla stabilità, alla coesione e alla pace che derivano dall'ordine cosmico: «il numero divide, solo l'unità compone»⁵.

Sulla base di tali paradigmi teorici e concettuali, il pensiero ficiniano contribuì attivamente a fornire una legittimazione teorica ai nuovi assetti politici signorili e principeschi dell'età rinascimentale, favorendo il superamento della tradizione repubblicana che aveva, in passato, contrassegnato una parte importante della storia politica italiana.

2. Niccolò Machiavelli: la nascita dello Stato, le virtù del conflitto, i limiti della maggioranza. La questione della "migliore elezione"

Eccelso interprete di quest'epoca di passaggio politico-istituzionale fu anzitutto Niccolò Machiavelli. In un contesto storico caratterizzato dal progressivo dissolvimento delle certezze universalistiche medievali e dall'instabilità strutturale delle signorie cittadine italiane, la riflessio-

⁵ MARSILIO FICINO, *Theologia platonica*, I.6: «unitas est numeri totius origo et unione non indiget; multitudo autem natura sua indiget unione».

ne machiavelliana avrebbe sancito una netta separazione tra la sfera della morale e quella della politica, conferendo a questa lo statuto di una disciplina autonoma. Ciò avrebbe consentito a Machiavelli di indagare approfonditamente le dinamiche del potere, la dimensione del politico, i nuovi sistemi di legittimazione del comando.

Nel celebre incipit de *Il Principe* – «Tutti li stati, tutti i dominii che hanno avuto e hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati»⁶ – Machiavelli annuncia l'irruzione nella storia degli uomini di un nuovo soggetto politico: lo Stato. E nel farlo opera una rottura epistemologica radicale rispetto alla tradizione filosofica classica, inaugurando una nuova tassonomia delle forme di governo.

Al posto del criterio quantitativo che sorreggeva il paradigma aristotelico delle forme di governo (monarchia, aristocrazia, democrazia), Machiavelli, nelle prime righe del *Principe*, introduce un nuovo sistema di classificazione, quanto mai scarno ed essenziale. Un sistema binario *puro*. Da una parte, il *Principato*: una forma di governo monocratica fondata sull'autorità di un unico individuo. Un regime sprovvisto di legittimazione democratica e pertanto permanentemente esposto al rischio di una degenerazione tirannica:

«Ma come dipoi si cominciò a fare il principe per successione, e non per elezione, subito cominciarono li eredi a degenerare dai loro antichi; e, lasciando l'opere virtuose, pensavano che i principi non avessero a fare altro che superare gli altri di sontuosità e di lascivia e d'ogni altra qualità di licenza: in modo che, cominciando il principe a essere odiato, e per tale odio a temere, e passando tosto dal timore all'offese, ne nasceva presto una tirannide»⁷.

Dall'altra la *Repubblica*, una forma di governo incardinata sul potere popolare, nella quale le cariche vengono, (quasi) tutte, assegnate con un voto a maggioranza, attraverso un'elezione, «la quale elezione sarebbe senza dubbio più savia e più utile, quando gli uomini fossero

⁶ N. MACHIAVELLI, *Il Principe* (1513), Donzelli, Roma, 2013, I, p. 10.

⁷ N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* (1519), Rizzoli, Milano, 1996, I, II 17, p. 66.

contenti a vivere del loro, e non volessono cercare di comandare altrui»⁸.

Machiavelli riflette sulle forme di organizzazione del potere politico avvalendosi della «lunga esperienza delle cose moderne» e della «continua lezione delle antiche»⁹. L'asse portante dei suoi *Discorsi* risiede nell'esegesi della Repubblica romana, assunta a modello paradigmatico di virtù civile e stabilità politica.

Per Machiavelli, l'egemonia e la solidità della *res publica* non scaturivano da un *pactum concordiae* – ovvero da ataviche e presupposte istanze di coesione sociale – ma dal conflitto che a Roma non aveva «partorito alcuno esilio o violenza in disfavore del commune bene, ma leggi e ordini in beneficio della publica libertà»¹⁰.

E non si trattava solo dell'antica Roma o della moderna Firenze. Secondo Machiavelli, ogni comunità politica è attraversata da conflitti sociali e ogni ordinamento è chiamato a governare tensioni e divisioni interne. Ma diversamente dal principato, incapace di gestire il conflitto e perciò destinato a esserne travolto, la forza della repubblica risiede nella sua intrinseca capacità di metabolizzarlo, di conciliare gli «umori»¹¹, sanare i contrasti che contrappongono il popolo ai «grandi», la comunità all'élite economico-politica dominante¹².

Collocato all'interno di questo ambito prospettico, il conflitto cessa di essere rappresentato come un elemento patologico o distruttivo del sistema, per trasformarsi in componente vitale e persino necessaria della vita repubblicana. Ne viene fuori una nuova ontologia del conflitto in contrasto con la tradizione dell'idealismo platonico e con i postulati teorici dell'umanesimo cortigiano.

Come si è già detto Machiavelli opta per la Repubblica, in quanto modello di governo incardinato sul potere popolare. Le motivazioni

⁸ Ivi, I, I, 14, p. 62.

⁹ N. MACHIAVELLI, *Il Principe, Dedicata*, cit., p. 4.

¹⁰ N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, cit., I, IV, 7, p. 71.

¹¹ Per Machiavelli, «sono in ogni repubblica due umori diversi, quello del popolo, e quello de' grandi» (Ivi, I, IV, 5, p. 71).

¹² N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, cit., IX, p. 106 che aggiunge: «il popolo desidera non essere comandato né oppresso da' grandi e e' grandi desiderano comandare e opprimere el popolo».

che il Segretario fiorentino adduce sono innumerevoli: il «popolo è più prudente, più stabile e di migliore giudizio che un principe»¹³. E se è vero che «i principi sono superiori a' popoli nello ordinare leggi, formare vite civili, ordinare statuti e ordini nuovi, i popoli sono tanto superiori nel mantenere le cose ordinate»¹⁴. A ciò si aggiunga che, secondo il Machiavelli, il popolo è meno mosso dall'ambizione. E anche «per questo si possa fidar più di lui che del principe»¹⁵.

Ma vi è una virtù della Repubblica che in Machiavelli prevale su ogni altra: le repubbliche sono forme di governo dotate di maggiore stabilità. A garantirla sono le elezioni, che consentono alla repubblica di adattarsi, nel corso del tempo, al mutare delle circostanze:

«una repubblica ha maggiore vita, ed ha più lungamente buona fortuna, che uno principato; perché la può meglio accomodarsi alla diversità de' temporali, per la diversità de' cittadini che sono in quella, che non può uno principe. Perché un uomo che sia consueto a procedere in uno modo, non si muta mai, come è detto; e conviene di necessità che, quando e' si mutano i tempi disformi a quel suo modo, che rovini»¹⁶.

Di qui l'esigenza posta dal Machiavelli di rafforzare forme e strumenti di partecipazione del popolo alla vita della Repubblica. In un passaggio centrale del *Discorso sopra il riformare lo stato di Firenze* (1520), lo scrittore fiorentino avanza la necessità di "riaprire" il *Consiglio Maggiore*, storicamente identificato come il "Consiglio largo".

Tale istanza non voleva essere una concessione estemporanea alle pressioni dei ceti popolari, ma costituiva piuttosto un atto di realismo politico che trovava il suo momento di condensazione nell'esigenza degli Stati di «soddisfare l'universale». Collocata in questo quadro, la proposta di riapertura della Sala del Maggior Consiglio rappresentava la soluzione più avanzata in senso repubblicano, la sola in grado di restituire alla collettività cittadina il potere deliberativo sulle leggi e, con-

¹³ N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, cit., I, LVIII, 22, p. 182.

¹⁴ Ivi, I, LVIII, 33, p. 183.

¹⁵ Ivi, I, LIX, 21, p. 186.

¹⁶ Ivi, III, IX, 11-12, p. 496.

testualmente ad esso, la titolarità nell'assegnazione delle cariche pubbliche¹⁷.

«Giudico sia necessario riaprire la sala del Consiglio Maggiore: [...] perché senza soddisfare l'universale, non si fece mai alcuna repubblica stabile. Non sarà mai soddisfatto l'universale dei cittadini, se non si riapre la sala; pertanto, se si ha a fare repubblica in Firenze, è necessario riaprire questa sala, e rendere questa distribuzione all'universale»¹⁸.

Occorre però, allo stesso tempo, precisare che l'impegno repubblicano di Niccolò Machiavelli non asseconderà mai derive di tipo demagogico. Lo scrittore fiorentino diffida del potere assoluto della moltitudine; ribadisce, in più circostanze, l'esigenza di adottare adeguate garanzie politiche; avverte che la volontà popolare, seppure espressa attraverso il voto, non è immune da «licenze», abusi, «disordini»: «dove la elezione abonda, e che vi si può usare licenza, si riempie subito ogni cosa di confusione e di disordine»¹⁹.

¹⁷ Le soluzioni istituzionali prospettate da Machiavelli suscitarono una profonda diffidenza tra i suoi contemporanei, trovando in Francesco Guicciardini il più lucido e severo interprete di tale dissenso. L'autore della *Storia d'Italia* fu un acerrimo critico progetto delineato nei *Discorsi*, volto ad attribuire al Consiglio Maggiore un più ampio ruolo nell'esercizio della funzione legislativa. A giudizio del Guicciardini, una simile estensione dei poteri dell'assemblea popolare avrebbe rappresentato un pericoloso elemento di «novità e turbazione» per l'ordine costituito (F. GUICCIARDINI, *Considerazione intorno ai "Discorsi" del Machiavelli*, in ID., *Scritti politici e ricordi*, Laterza, Bari, 1933, cap. II, p. 8). Per scongiurare tale rischio, Guicciardini sosteneva la necessità di limitare il potere delle maggioranze assembleari, circoscrivendo la partecipazione del popolo a funzioni meramente esecutive e, soprattutto, escludendolo dall'iniziativa e dalla formazione delle leggi. Le deliberazioni legislative – secondo Guicciardini – dovevano essere «digestite ed approvate da' magistrati supremi e dal senato». Di qui la necessità di «non rimettere al popolo alcuna cosa importante [...] come è la elezione de' magistrati, la creazione delle leggi, le quali non è bene venghino al popolo» (*Ibidem*).

¹⁸ N. MACHIAVELLI, *Ricordo al Cardinale Giulio sulla riforma dello stato di Firenze* (1520), in ID., *Opere*, Einaudi, Torino, 1997, I, p. 755. Sul punto l'interessante volume di J. BARTHAS, *Machiavelli costituzionalista. Il progetto di riforma dello Stato di Firenze del 1522*, Edizioni Viella, Roma, 2023.

¹⁹ N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, cit., I, III, 5, p. 70.

Di qui la necessità, posta dal Machiavelli, di mitigare il principio maggioritario, imbrigliandolo all'interno di un articolato assetto di poteri che per esistere ed agire efficacemente ha «bisogno d'essere regolato dalle leggi»²⁰. Ne sarebbe scaturito un governo misto, ispirato ai principi della Repubblica romana. Una forma di governo, nella quale il popolo partecipa attivamente al potere attraverso istituzioni di tipo rappresentativo (come i Tribuni della plebe), ma non in assenza di limiti. E questo voleva dire, da una parte selezionare le regole elettorali più *giuste* («è necessario esaminare quale di queste repubbliche avesse migliore elezione»)²¹. Dall'altra, dare vita alla costruzione di un articolato sistema di contrappesi (*in primis*, il Senato, i consoli, tutte le magistrature superiori) volto a impedire gli eccessi della moltitudine.

3. Jean Bodin e Thomas Hobbes: la maggioranza come regola politica

Tra il XV e il XVII secolo, l'Europa venne attraversata da un profondo processo di trasformazione degli assetti politici e giuridici, destinato a culminare nella formazione dello Stato moderno. Lungo questo arco temporale si consumò il definitivo tramonto dell'ordine medievale, fondato sulla frammentazione dei centri di potere e sul «particolarismo territoriale». Alla logica policentrica che aveva caratterizzato la società feudale e signorile si sostituì gradualmente un nuovo paradigma istituzionale, incentrato sull'unità del comando politico, sulla concentrazione delle funzioni pubbliche e sul primato del potere statale. Anche in Inghilterra la rappresentanza parlamentare attraversò una fase di declino. Tra il 1497 e il 1509 (per ben dodici anni) nel regno di Enrico VII il Parlamento si riunì una sola volta²².

L'ascesa delle monarchie assolute rappresentò l'espressione storicamente più compiuta di questa trasformazione: attraverso il progressivo ridimensionamento dei corpi intermedi, la corona rivendicò il

²⁰ Ivi, I, LVIII, 34, p. 183.

²¹ Ivi, I, V, 5, p. 73.

²² Cfr. P. ANDERSON, *Lo stato assoluto. Origini e evoluzione dell'assolutismo occidentale e orientale*, Mondadori, Milano, 1980, pp. 110-111.

monopolio della produzione normativa, della coercizione legittima e dell'amministrazione della giustizia.

Interprete d'eccezione di questa complessa congiuntura storica fu Jean Bodin. La sua fama è legata ai *Les six livres de la République* (1576), opera nella quale il giurista francese delinea, con inedito rigore speculativo, i fondamenti teorici del concetto di sovranità, fino a individuarne i presupposti logici e ontologici nel potere assoluto degli Stati.

A partire da tali premesse concettuali, Bodin perviene a un'analitica tassonomia delle tradizionali forme di governo: monarchia, aristocrazia, democrazia. Classificazione che lo indurrà a concludere che l'unica forma di governo espressa dal popolo è la democrazia, perché la sola fondata sul potere della maggioranza:

«si dice democrazia quella forma di regime in cui la maggioranza del popolo riunita esercita il potere sovrano sul resto della cittadinanza come collettività e sui singoli cittadini».²³

Nello «stato popolare»²⁴ ciò che assume rilievo, agli occhi di Bodin, è dunque la «forza» del voto, intesa non soltanto come forma di espressione della volontà collettiva, ma anzitutto come dispositivo in grado di produrre un «dogma» politico: la «sovranità» della maggioranza. E non importa «che si voti per testa, [...] per tribù, per classi, per parrocchie, per comunità»²⁵. Ciò che rileva, agli occhi di Bodin, è l'attitudine del voto a convertirsi in *dominio* della maggioranza, a farsi «potere sovrano non solo sui singoli, ma anche sulla minoranza»²⁶.

Tuttavia, la forma democratica suscita in Bodin una profonda diffidenza. Lo «stato popolare» appare ai suoi occhi una condizione strutturalmente precaria, poiché la pluralità dei bisogni e il conflitto degli interessi rischiano di compromettere l'unità politica dello Stato. Per Bodin, la sovranità non può essere frammentata, né sottoposta al «dominio instabile» delle deliberazioni collettive: essa richiede un co-

²³ J. BODIN, *I sei libri della Repubblica* (1576), Utet, Torino, 1964, p. 651.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ivi*, p. 658.

²⁶ *Ivi*, p. 651.

mando accentrato e un «potere assoluto e perpetuo»²⁷. E questo potere assoluto spetta alle monarchie:

«per disposizione della legge, la persona del sovrano è sempre esente da quella autorità e da quel potere, qualunque sia, che conferisce ad altri, non ne concede mai tanto da non serbarne per sé ben di più e non ne perde mai il diritto di comandare o di giudicare (preventivamente, o in concorrenza o in riesame) le cause di cui ha incaricato il suo suddito come commissario o ufficiale, e sempre può revocare a questo il potere che gli è stato concesso sia in forma di commissione sia a titolo d'ufficio, oppure sospenderlo per tutto il tempo che creda»²⁸.

Tre sono, pertanto, secondo Bodin, i caratteri essenziali della sovranità: assolutismo, unità e perpetuità. La sovranità è *assoluta*, in quanto il re, espressione della volontà divina sulla terra, non dipende da nessun altro potere²⁹. È *una*, perché la monarchia accentra in sé tutte le funzioni dello Stato. È *perpetua*. Ma proprio quest'ultimo carattere rimane il punto maggiormente problematico e aperto nell'opera di Bodin: la nozione di perpetuità pur costituendo un elemento essenziale della sovranità, lascia emergere una tensione interna alla sua teoria. Essa rivela una crepa nel tentativo di conciliare la continuità del potere sovrano con la caducità della condizione umana dei soggetti chiamati a esercitarlo. Tentativo che condurrà il giurista francese a confrontarsi nuovamente con il problema della rappresentanza democratica: una dimensione politica che con le sue procedure e le sue mutevoli maggioranze si rinnova continuamente. Ammette Bodin:

²⁷ Ivi, p. 345.

²⁸ Ivi, p. 346.

²⁹ Quando Jean Bodin descrive l'assolutezza del potere sovrano, richiama il significato etimologico del termine *absolutus*, derivato dal verbo latino *absolvere* (*ab* + *solvere*), che significa "liberare" o "sciogliere". Secondo Bodin, il sovrano è quindi colui che è libero da ogni sorta di vincolo umano e non soggetto ad alcun rapporto di subordinazione nei confronti di altri poteri. Sul rapporto tra sovranità e assolutismo si rinvia a M. SCATTOLA, *Ordine della giustizia e dottrina della sovranità in J. Bodin*, in G. DUSO (a cura di), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Carocci, Roma, 1999, pp. 61 ss.

«le democrazie [...] non muoiono mai; se poi in riferimento a un re il termine perpetuo si intendesse come ereditario, ci sarebbero pochi monarchi sovrani, perché pochi sono ereditari, e chi arrivasse alla corona per elezione non sarebbe sovrano; la parola perpetuo va dunque intesa nel senso di per tutta la vita di colui che ha il potere»³⁰.

Ma a imprimere una svolta decisiva nella storia del pensiero giuridico e politico moderno fu soprattutto il *Leviatano* (1651) di Thomas Hobbes. All'interno della costruzione teorica hobbesiana, la transizione dallo stato di natura allo stato civile rappresenta il momento fondativo dell'ordine politico moderno. Lo stato di natura viene descritto come una condizione di permanente insicurezza e conflittualità, segnata dall'assenza di un'autorità comune capace di disciplinare i rapporti tra gli individui e dominata da una strutturale ostilità reciproca, sintetizzata dalla celebre formula *homo homini lupus*.

Per Hobbes, nello stato di natura, ciascun individuo gode di una libertà originaria illimitata. Ma proprio l'assenza di limiti rende impossibile una convivenza ordinata, poiché ogni individuo si sente esposto alle pretese di altri. Ne deriva una condizione di permanente insicurezza, destinata ad alimentare uno stato di paura costante e di costante instabilità.

Per sottrarsi a tale condizione di precarietà, gli individui decidono razionalmente di stipulare un *pactum*, mediante il quale danno vita a un'associazione politica stabile e ordinata. Attraverso questo atto volontario, essi alienano una parte delle proprie prerogative a favore di «un solo uomo» o di una assemblea, incaricata di decidere *a maggioranza* per garantire l'ordine, la sicurezza e la giustizia:

«L'unico modo di erigere un potere comune che possa essere in grado di difenderli dall'aggressione di stranieri e dai torti reciproci ... è quello di trasferire tutto il loro potere e tutta la loro forza a un solo uomo o a una sola assemblea di uomini (che, in base alla maggioranza delle voci, possa ridurre tutte le loro volontà a un'unica volontà)»³¹.

³⁰ J. BODIN, *I sei libri della Repubblica*, cit., p. 351.

³¹ T. HOBBS, *Leviatano* (1651), Milano, Mondadori, 2008, II, XVII, p. 184.

L'effettiva operatività di tale principio presupponeva, però, sul piano logico e cronologico, la preventiva e condivisa accettazione da parte dell'intero corpo sociale del principio maggioritario, inteso come criterio legittimo e vincolante per la formazione della volontà politica. Non si trattava, in altri termini, di aderire a una mera procedura decisionale di natura tecnica, bensì di riconoscere la regola della maggioranza come fondamento dell'ordine politico e, al contempo, di renderla accettabile e vincolante anche per le minoranze, le quali erano chiamate a riconoscerne la forza regolatrice.

Per Hobbes, il potere sovrano nasce dal consenso degli individui e trova la propria legittimazione nella necessità di assicurare la pace civile e la vita fra i consociati.

Nel *Leviatano*, lo Stato si presenta, dunque, come una costruzione artificiale, fondata non su presupposti teologici o naturali, ma su un atto razionale collettivo e su regole sociali condivise, volte a rendere possibile la convivenza politica. Prima fra tutte la regola della maggioranza.

Nello schema hobbesiano, l'individuo che è «entrato volontariamente nella comunità di coloro che stanno riuniti, ha con ciò manifestato sufficientemente la propria volontà (e quindi tacitamente convenuto) di stare a ciò che avrebbe ordinato la maggioranza»³², accettando implicitamente, per questa via, di sottoporsi alle decisioni collettive e all'autorità costituita.

Si fa dunque strada, con Hobbes, una concezione moderna della storia. Una concezione nuova, in base alla quale il potere non deriva più la sua legittimazione dalla natura, dalla forza o da Dio, ma esclusivamente dalla volontà della «moltitudine» fattasi «civitas»³³.

All'interno del modello teorico hobbesiano, il consenso individuale costituisce, pertanto, il fondamento originario di legittimazione del potere

³² Ivi, II, XVIII, pp. 189-190.

³³ Ne discende che per il filosofo inglese, il potere politico «più che consenso o concordia, è una reale unità di tutti loro in una sola e stessa persona, realizzata mediante il patto di ciascuno con tutti gli altri, in maniera tale che è come se ciascuno dicesse a ciascun altro: «Dò autorizzazione cedo il mio diritto di governare me stesso a quest'uomo, o a quest'assemblea di uomini, a questa condizione che tu, nella stessa maniera, gli ceda il tuo diritto e ne autorizzi tutte le azioni» (Ivi, II, XVII, p. 185).

politico, poiché è attraverso l'atto volontario di assoggettamento dei singoli individui che prende forma l'autorità sovrana e si costituisce l'unità artificiale del corpo politico. Collocata in questo quadro teorico, la decisione maggioritaria è molto di più di un mero espediente procedurale incardinato sul conteggio dei voti: essa costituisce il dispositivo attraverso cui l'ordinamento politico riesce a trasformare la pluralità dei consensi originari in una decisione unica, stabile e giuridicamente vincolante per l'intera comunità politica. La volontà della maggioranza diviene così l'espressione compiuta della volontà del corpo politico, la sua stessa essenza:

«dal momento che la maggioranza ha con voci concordi proclamato un sovrano, chi [prima] dissentiva deve ora consentire con gli altri; in altre parole, deve di buon grado a ammettere come proprie tutte le azioni che egli farà, o altrimenti essere distrutto dagli altri»³⁴.

Thomas Hobbes nega che la regola della maggioranza sia il portato della natura, il prodotto di una scelta istintiva, l'esito spontaneo della socialità umana. Il principio in base al quale la *minor pars sequatur maiorem* è un principio giuridico, un artificio generato dalla politica e come tale assunto e fatto proprio dallo Stato. Il criterio maggioritario non costituisce, in altre parole, un dato antropologico, un mito prepolitico, né un elemento della natura, ma rappresenta piuttosto un dispositivo normativo posto e regolato dall'ordinamento.

Scriveva Hobbes nel *De cive*: «l'inizio dello Stato è il diritto della maggioranza che consente»³⁵. E poi aggiungeva:

«quando i sudditi sono convocati per ordine dello Stato, o si radunano sediziosamente, molti pensano che il consenso di tutti sia compreso in quello della maggior parte. Ma questo è falso. Infatti, che il consenso della maggior parte venga tenuto per consenso di tutti, non viene dalla natura, e non è vero nei tumulti; ma deriva da un'istituzione civile, ed è vero solo quando l'uomo o la *curia* che hanno il potere supremo, convocando i cittadini, a causa del loro

³⁴ Ivi, II, XVIII, p. 189.

³⁵ T. HOBBS, *De cive* (1642), Editori Riuniti, Roma, 1979, VI, § 1, p. 129.

grande numero vogliono che gli eletti abbiano la potestà di parlare per gli elettori, e che la maggioranza di coloro che parlano sia tenuta per tutti»³⁶.

La conclusione alla quale Hobbes approda appare stringente in tutte le sue implicazioni: l'unico soggetto capace di garantire la stabilità dell'ordine politico e la convivenza civile all'interno della comunità è il potere statale. Un potere unitario, indivisibile, assoluto, destinato, a seconda delle circostanze storiche, a incarnarsi, in un capo eletto, in un principe ereditario, in un'assemblea³⁷. Un potere sovrano, ma rappresentativo: «l'essere rappresentante costituisce la natura stessa del sovrano [...] il corpo politico è tale solo in quanto rappresentato e *vive* solo tramite l'azione rappresentativa»³⁸.

Pur ammettendo, che la sovranità possa parimenti risiedere in un uomo solo (monarchia), un'assemblea di pochi (aristocrazia) o di tutti (democrazia), il filosofo inglese dedica un capitolo centrale del *Leviatano* (capitolo XIX) alla monarchia: la forma più efficiente e razionale di potere assoluto³⁹.

Diversamente dalle assemblee, dilaniate al proprio interno da divisioni, interessi conflittuali, fazioni, la monarchia, nella prospettiva indicata da Thomas Hobbes, costituisce, all'opposto, la forma di governo più idonea a garantire l'unità dell'azione politica, la ricerca del bene comune, la concordia:

³⁶ Ivi, VI, § 20, p. 143.

³⁷ Sul punto si rinvia a R. TUCK, *Hobbes and Democracy*, in A. BRETT - J. TULLY - H. HAMILTON-BLEAKLEY (a cura di), *Rethinking the Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 171 ss.; J. MARTEL, *Subverting the Leviathan. Reading Thomas Hobbes as a Radical Democrat*, Columbia University Press, New York, 2007, p. 28 ss.

³⁸ M. FARNESI CAMELLONE, *Thomas Hobbes*, in *Manuale di filosofia politica*, cit., p. 173.

³⁹ La monarchia hobbesiana non è tuttavia una celebrazione della persona del Re, ma una celebrazione del comando assoluto e accentrato, inteso quale argine alla dissoluzione sociale: una «necessità degli uomini», che si manifesta in particolare nelle fasi di accentuata conflittualità, quando la comunità politica è attraversata da dinamiche dissolutive, da istanze sociali laceranti, da tensioni contrapposte.

«un monarca non può essere in disaccordo con se stesso, per invidia o interesse; per contro un'assemblea può esserlo, anzi può esserlo a tal punto che ciò può provocare una guerra civile»⁴⁰.

4. *Hugo Grotius e John Locke: la maggioranza come regola naturale*

Hobbes pubblicava il *De Cive* e il *Leviatano* rispettivamente nel 1642 e nel 1651: gli anni della Guerra Civile Inglese. Sullo sfondo «la crisi generale seicentesca, determinata dalla rottura dell'unità della *respublica christiana*, dall'affermarsi del capitalismo, dalle guerre civili di religione»⁴¹.

A beneficiarne in termini politici e istituzionali fu la Camera dei Comuni, divenuta in quegli anni il baricentro dell'egemonia politica borghese, il luogo di composizione degli interessi emergenti, lo spazio maggiormente idoneo a consentire alle nascenti forze del capitalismo di convertire la propria forza sociale in potere politico.

A favorire il rafforzamento delle istituzioni rappresentative contribuì anche un'innovazione di carattere procedurale destinata a rivoluzionare il modo di operare del Parlamento inglese: l'affermazione del principio della maggioranza semplice⁴².

Il definitivo superamento di ciò che restava del principio di unanimità (tipico degli ordinamenti medievali e cetuali nei quali la decisione politica si fondava sull'accordo complessivo dei corpi sociali rappresentati) non comportò solo una modifica di tipo tecnico-procedurale, ma impresso una svolta senza precedenti nella storia parlamentare inglese, poiché consentì ai *Commons* di operare secondo criteri maggiormente flessibili e funzionali alle esigenze di una società in rapido mutamento.

Punto di approdo di questo processo di progressivo rafforzamento della rappresentanza parlamentare e di affermazione del principio maggioritario fu, nella metà del XVII secolo, la redazione dell'*Agree-*

⁴⁰ T. HOBBS, *Leviatano*, cit., II, XIX, p. 200.

⁴¹ S. MEZZADRA, *Hobbes*, in R. ESPOSITO - C. GALLI (a cura di), *Enciclopedia del pensiero politico*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 391.

⁴² Sul punto ampiamente G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 175.

ment of the People. Elaborato nel contesto della crisi politico-istituzionale inglese di metà secolo e delle tensioni maturate durante la stagione cromwelliana, il documento avrebbe, in quegli anni, rappresentato uno dei più avanzati tentativi di fondare un nuovo ordine politico su basi rappresentative ampie e consensuali⁴³.

Nella versione del 1649, l'*Agreement* ribadiva solennemente la centralità del principio maggioritario, stabilendo che «la maggioranza dei votanti presenti assumerà decisioni per tutta la nazione»⁴⁴.

Al tempo stesso, il documento mostrava piena consapevolezza dei rischi connessi a un esercizio illimitato del potere della maggioranza. Di qui la premura, espressa nel testo, di circoscrivere la sfera di incidenza della decisione maggioritaria, prevedendo espressamente che

⁴³ Nel 1649, alcuni settori radicali del movimento rivoluzionario inglese proposero alcune modifiche costituzionali volte a ridefinire l'architettura dello Stato. La prima versione dell'*Agreement of the People* risale all'ottobre 1647, nel pieno della guerra civile, in un contesto segnato dalla crisi della monarchia tradizionale, dall'affermazione delle forze parlamentari, dalla vittoria militare di Oliver Cromwell e dal progressivo declino del potere di Carlo I. Il documento è generalmente attribuito ai *Levellers*, sebbene alcune sue redazioni circolarono anche all'interno del *New Model Army*. La sua rilevanza storica risiede nel tentativo, ad esso sotteso, di conciliare la regola maggioritaria con l'esigenza di limitare il potere politico mediante il riconoscimento di diritti fondamentali. In questa tensione tra governo della maggioranza e tutela delle libertà individuali si possono già individuare i prodromi dello Stato costituzionale di diritto. Sul punto A. RECUPERO, *Stato Provvidenza Utopia. Forme ideologiche nel Seicento inglese*, Maimone, Catania, 1994; M. REVELLI (a cura di), *Putney. Alle radici della democrazia moderna: il dibattito tra i protagonisti della 'Rivoluzione inglese'*, Baldini & Castoldi, Milano, 1997; J.G.A. POCOCK, *Il momento machiavelliano. Il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone. La "repubblica" nel pensiero politico anglosassone*, Il Mulino, Bologna, 1980; A.D. LINDSAY, *Essentials of Democracy*, Oxford University Press, London, 1929, 11 ss.; I. GENTLES, *The 'Agreements of the people' and their political contexts, 1647-1649* in M. MENDLE (a cura di), *The Putney Debates of 1647. The Army, the Levellers and the English State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 149 ss.

Sugli sviluppi della vicenda costituzionale inglese, indagata alla luce delle dinamiche parlamentari e, in particolare, del ruolo storicamente assunto dall'opposizione si rinvia all'attenta ricostruzione di V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 69 ss.

⁴⁴ *Accordo del libero popolo d'Inghilterra* (gennaio 1649) in F. MORONI (a cura di), *La rivoluzione inglese. Documenti e testi*, Fassinì, Roma, 1951, p. 125.

diritti e libertà fondamentali dovessero essere sottratti alla disponibilità del legislatore e, dunque, alla volontà contingente delle maggioranze parlamentari.

Come evidenziato da Georg Jellinek, l'*Agreement* consacrava un principio di straordinaria rilevanza per la successiva evoluzione del costituzionalismo moderno, riconoscendo espressamente l'esistenza di una sfera inviolabile di diritti fondamentali della persona, «esplicitamente sottratti alla decisione a maggioranza del parlamento. Ogni legge che veniva imposta dalla maggioranza a scapito della minoranza doveva considerarsi nulla»⁴⁵.

I principi affermati nell'*Agreement of the People* trovarono una successiva e più organica elaborazione teorica nel pensiero di John Locke. Se il documento dei *Levellers* aveva, in chiave politico-costituzionale, posto l'esigenza di limitare il potere attraverso il riconoscimento di diritti inviolabili, fu Locke a fornire a tali istanze una solida giustificazione filosofica, fondata sulla teoria dei diritti naturali.

Il filosofo inglese traccia, sul piano teorico, le linee di sviluppo della modernità, operando una netta rottura con la tradizione dell'assolutismo monarchico di matrice hobbesiana⁴⁶. Al centro della sua costruzione teorica si colloca il principio della separazione dei poteri, inteso quale istanza di promozione e, contestualmente, argine di tutela delle libertà individuali.

Assecondando tale prospettiva, Locke individua nel potere legislativo il punto di resistenza contro le derive dispotiche, la base dell'ordine politico, il tratto distintivo della forma di governo. Non è un caso – rileva il filosofo inglese – che «la forma di governo dipende dalla collocazione del potere supremo che è il legislativo»⁴⁷. E aggiunge:

⁴⁵ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 174.

⁴⁶ Esemplificativo di questa netta presa di distanza da Hobbes è il passo nel quale Locke si chiede «che genere di governo sia, e in che senso sia migliore dello stato di natura, quello in cui un sol uomo, regnando su molti, abbia la libertà di giudicare se stesso e possa fare ai suoi sudditi tutto quello che vuole, mentre tutti gli altri non hanno la minima libertà di discutere o controllare coloro che eseguono il suo volere, e qualsiasi cosa egli faccia – sia guidato da ragione, da errore o da passione – devono obbedirgli» (J. LOCKE, *Trattato sul governo* (1690), Editori Riuniti, Roma, 1997, II, § 13, p. 11).

⁴⁷ Ivi, X, § 132, pp. 94-95.

«la prima e fondamentale legge positiva di tutti gli Stati è dunque l'istituzione del potere legislativo, dato che la prima e fondamentale legge di natura, che governa il legislativo stesso, è la salvaguardia della società e (per quanto è compatibile col pubblico bene) di ciascuna persona che ne fa parte»⁴⁸.

Nella visione lockiana, la forza del Parlamento affonda le sue radici nel *pactum subjectionis*, ossia nell'accordo con il quale gli individui, originariamente posti in una condizione di eguaglianza nello stato di natura, decidono consensualmente di costituire una comunità politica per preservarne lo stato di "perfezione".

In questo quadro, il passaggio dallo stato di natura alla società civile non sfocia nell'estinzione delle libertà individuali, ma determina la loro trasformazione in libertà regolate dal diritto⁴⁹. Per conseguire tale obiettivo, i consociati accettano di sottoporsi a regole comuni e di vincolarsi alle decisioni adottate a maggioranza, riconoscendo, così, che «sottostare alle decisioni della maggioranza e farsene determinare»⁵⁰ è la condizione indefettibile per far funzionare l'ordine politico.

L'adozione di tale prospettiva d'indagine evidenzia una netta divergenza tra il pensiero di Thomas Hobbes e quello di John Locke riguardo al modo di intendere il principio di maggioranza. Nel pensiero hobbesiano – come si è visto – la regola maggioritaria ha essenzialmente una matrice normativa: essa è un dispositivo giuridico finalizzato a impedire il ritorno allo stato di natura.

Diversamente, in John Locke il principio maggioritario viene declinato sulla base di parametri speculativi desunti dalla *natura*. Il filosofo inglese concepisce la decisione della maggioranza come l'adesione istintiva a una regola che presiede le relazioni sociali, il risultato spon-

⁴⁸ Ivi, XI, § 134, p. 96.

⁴⁹ Sul principio maggioritario in John Locke si veda, in particolare, W. KENDALL, *John Locke and the Doctrine of Majority-Rule*, University of Illinois Press, Urbana, 1965.

⁵⁰ J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., VIII, § 97, p. 72 che scrive: «così ogni uomo, consentendo con altri alla costituzione di un sol corpo politico soggetto a un solo regime, si sottomette all'obbligo, proprio di ciascun membro di quella società, di sottostare alle decisioni della maggioranza e farsene determinare».

taneo della socialità umana. Socialità che, attraverso il voto, si fa deliberazione collettiva e, quindi, decisione *totale*: «il decreto della maggioranza è considerato decreto unanime, e ovviamente determina, per legge di natura e ragione, il potere della totalità»⁵¹.

La giustificazione del principio maggioritario risiede, dunque, nella riflessione lockiana, in un'esigenza *naturale*. Ciascun individuo, avendo originariamente consentito alla costituzione della comunità, si sente *naturalmente* vincolato ad accettare le decisioni adottate dalla maggioranza, «come un sol corpo»:

«quando un gruppo, col consenso di ciascun individuo, costituisce una comunità, di quella comunità fa con ciò stesso un sol corpo, che ha il diritto di deliberare come un sol corpo, cioè solo in base alla volontà e alla decisione della maggioranza»⁵².

La tendenza ad assecondare la «forza maggiore» non nasce pertanto da una imposizione arbitraria del potere, ma dal *patto* con il quale gli individui hanno scelto di entrare a far parte del corpo politico:

«essendo necessario che ciò che costituisce un sol corpo si muova in una sola direzione, è indispensabile che quel corpo si muova nella direzione in cui lo spinge la forza maggiore, e cioè il consenso della maggioranza ... Onde ciascuno è tenuto da quel consenso a essere determinato dalla maggioranza»⁵³.

Il contenuto del patto non viene però liberamente convenuto. È stato blindato *apriori* per legge di natura e risiede nel «grande fine»⁵⁴ che ha indotto gli uomini a rinunciare alla propria libertà e ad assoggettarsi a una maggioranza: la difesa della proprietà privata⁵⁵.

⁵¹ Ivi, VIII, § 96, p. 72.

⁵² Ivi, VIII, § 96, p. 71.

⁵³ Ivi, VIII, § 96, p. 72.

⁵⁴ Ivi, XI, § 134, p. 96.

⁵⁵ Sul punto G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., p. 360 che pone, a ragione, in evidenza, come l'opera di Locke pur segnando un passo in avanti nella costruzione di uno Stato costituzionale di diritto si arresta di fronte all'assunzione acritica del primato dell'individualismo proprietario. La sua «ossessione proprietaria ... costringe il costituzionalismo entro un'armatura troppo rigida: quella dello Stato liberale di diritto».

È questa la missione che ogni potere politico è tenuto a perseguire e dalla quale dipende la sua stessa esistenza:

«Definisco il potere politico come diritto di formulare leggi che contemplino la pena di morte e, di conseguenza, tutte le pene minori, in vista di una regolamentazione e conservazione della proprietà»⁵⁶.

Proprio per questa ragione, il patto non è aperto a chiunque. Vi accedono solo coloro che posseggono dei beni da proteggere e che, proprio a questo fine sono legittimati, ad agire politicamente. Quindi non tutti, ma solo «un certo numero di uomini liberi, capaci d'una maggioranza»⁵⁷.

La riflessione sulla “natura” della regola della maggioranza e sulle forme dell'organizzazione politica non nasce, tuttavia, con Locke, ma trova una precedente elaborazione nell'ambito del giusnaturalismo moderno, in particolare nel *De iure belli ac pacis* (1625) di Hugo Grotius, opera destinata a rappresentare uno dei principali capisaldi teorici del diritto naturale.

Il diritto naturale viene presentato da Hugo Grotius come un ordine normativo razionalmente accessibile, svincolato da presupposti teologici, e pertanto idoneo a costituire un criterio comune di giustizia e di regolazione dei rapporti intersoggettivi e internazionali. Ed è proprio all'interno di questo quadro che si colloca il nesso tra maggioranza e autorità.

Va rilevato, a tale riguardo, che nella visione antropologica groziana l'origine contrattuale della comunità politica si accompagna alla convinzione che gli esseri umani siano naturalmente inclini alla vita sociale. La società umana, generata dall'*amor sui* (un sentimento naturale che attraversa tutto il creato) è tenuta insieme dello *jus naturae secundarium* che precede la formazione del corpo politico.

Quest'ultimo viene introdotto non per creare la socialità (già insita nella società umana), ma per garantire la sicurezza attraverso stabili strumenti di decisione. Poiché il ricorso all'unanimità è impraticabile, il filosofo olandese individua nel principio maggioritario lo strumento

⁵⁶ J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., I, § 3, p. 4.

⁵⁷ Ivi, VIII, § 99, p. 73.

più idoneo a esprimere la volontà collettiva in conformità con quanto sancito dai principi del diritto naturale. In Grotius, dunque, la maggioranza è anzitutto un dispositivo razionale di decisione, la regola naturale dalla quale discende il principio d'autorità. Principio che non può che inverarsi nel potere della maggioranza⁵⁸.

5. Samuel Pufendorf e Baruch Spinoza: la decisione della maggioranza come forma di regolazione del conflitto potenza-diritto

La «rappresentazione unica»⁵⁹ del corpo sociale e il binomio *parzialità-totalità*, ampiamente indagato da Hobbes e Locke nelle loro opere, divennero nel corso della seconda metà del Seicento, parte integrante della riflessione politico-giuridica europea. In tale contesto si inserisce l'opera di Samuel von Pufendorf, *De iure naturae et gentium libri octo* (1672), testo fondamentale per comprendere lo sviluppo del principio maggioritario.

Samuel Pufendorf delinea una teoria sistemica del diritto naturale e dell'architettura delle relazioni tra individuo e comunità politica, che lo spinge a rappresentare il corpo sociale come un'entità artificiale scaturita dalla convergenza delle volontà singole. Collocato all'interno di questo paradigma teorico, il ricorso alla decisione della maggioranza non viene concepito da Samuel Pufendorf come un mero espediente tecnico o come un semplice dispositivo procedurale volto a facilitare il processo deliberativo. Al contrario, esso assume un significato ben più

⁵⁸ Così U. GROZIO, *Il diritto della guerra e della pace* (1625), Cedam, Padova, 2010, § XV, pp. 14-15 che scrive: «Essendo poi norma di diritto naturale tener fede ai patti (perché era necessario che fra gli uomini vi fosse, un mezzo per obbligarsi reciprocamente, e in verità non se ne può immaginare un altro che sia per natura) questa fu appunto la fonte da cui scaturirono i diritti positivi. Coloro, infatti, che si erano consociati in qualche gruppo, oppure si erano sottomessi a uno o più uomini, si erano esplicitamente impegnati, oppure data la natura dell'accordo, avevano evidentemente assunto impegno tacito di uniformarsi a ciò che o la maggioranza del gruppo, o coloro a cui il potere era stato deferito, avrebbero stabilito».

⁵⁹ L'espressione di P. BOURDIEU, *Language et pouvoir symbolique*, Fayard, Paris, 2001, p. 267.

profondo, appalesandosi quale principio ontologico immanente della stessa unità politica.

Come teorizzato dal giurista tedesco, tutto «ciò che la maggior parte del popolo accorda, giudicata essendo la volontà, è l'ordinazione di tutto il popolo»⁶⁰.

Tale affermazione suggella la perfetta sovrapposizione tra la volontà *parziale* della maggioranza e la volontà *totale* dell'intero corpo politico. In Pufendorf, la maggioranza non agisce pertanto come semplice aggregato numerico contrapposto a una minoranza, ma come fattore di integrazione del corpo politico. La totalità politica cessa così di essere una realtà originaria, preesistente e trascendente rispetto agli individui. Essa costituisce piuttosto l'esito di un processo artificiale fondato sull'aggregazione di volontà particolari.

Tale impostazione teorica è destinata a svolgere un ruolo dirimente nella sistematizzazione del moderno paradigma contrattualistico. Con Samuel Pufendorf, il fondamento dello Stato non viene più individuato in un ordine naturale presupposto o trascendente, ma nell'accordo razionale degli individui che, accettando la regola della maggioranza, si fanno corpo politico unitario.

È tuttavia con Baruch Spinoza che la riflessione filosofica sulle forme della decisione politica conosce un ulteriore sviluppo teorico. Pur muovendo dal medesimo presupposto contrattualista, Spinoza supera l'idea del patto quale vincolo cogente dell'obbligo di obbedire. La posizione spinoziana introduce una torsione decisiva rispetto alla tradizione giusnaturalistica. Nella sua visione, il legame sociale non è un artificio politico, né un prodotto del contratto, ma il modo di essere della moltitudine.

In questo quadro, la regola della maggioranza non ha lo scopo di assicurare un sistema accentrato e "autoritario" di produzione della

⁶⁰ S. VON PUFENDORF, *Il Diritto della natura e delle genti o sia sistema generale de' principii li più importanti di morale, giurisprudenza e politici* (1672), I, Almici, Venezia, 1757, § 2, p. 78. Sul punto si rinvia a G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 176 che coerentemente evidenzia come anche in Pufendorf solo il «decreto che riguardava la forma *regiminis*, doveva essere deciso a maggioranza» e non anche il «*pactum unionis* che fondava lo Stato»: questo «doveva essere stabilito e deciso all'unanimità».

decisione politica, ma esprime piuttosto la potenza collettiva della moltitudine. Il principio maggioritario è la traduzione sul terreno *politico* di una dinamica naturale: non crea la socialità, ma la organizza; non fonda il potere, ma ne performa la distribuzione. Non è un dispositivo tecnico-decisionale, ma uno strumento di regolazione del conflitto potenza-diritto⁶¹.

Sulle orme di Hobbes, il filosofo olandese concentra la sua indagine sull'origine del patto sociale, sulla costituzione dell'ordine politico, sulle forme della legittimazione. Ma diversamente dalla tradizione hobbesiana, dove la conclusione del patto sociale segna una rottura con lo stato di natura, Spinoza concepisce lo Stato civile come un prolungamento della «potenza naturale della moltitudine»⁶² (*multitudo*). In questo quadro, il principio maggioritario assume un ruolo ontologico prima ancora che politico. È la forma della potenza condivisa, non il fondamento dell'autorità.

Per Spinoza, il patto non rappresenta, pertanto, il momento *destruens* destinato a provocare la dissoluzione dello stato di natura, ma semmai la *pars costruens* di questo processo, il momento in cui la *multitudo* si costituisce in unità politica:

«questo diritto, che è definito dalla potenza della moltitudine, lo si suole chiamare potere. E lo detiene in modo assoluto colui che, per consenso comune, ha il governo della repubblica, ovvero di istituire, interpretare e abolire le disposizioni giuridiche, di fortificare le città, di decidere della guerra e della pace, ecc. Quando queste funzioni appartengono a un Consiglio formato dall'insieme della popolazione, allora il potere ha il nome di democrazia, se invece solo ad alcuni uomini scelti, aristocrazia, e se il governo della repubblica, e di conseguenza il potere, appartiene infine a uno solo, allora si chiama monarchia»⁶³.

Anche in questo passaggio Spinoza impiega un tipico schema hobbesiano. Ma mentre il filosofo inglese ritiene che la rinuncia, individuo

⁶¹ Sul punto si rinvia, in particolare, alla riflessione di A. NEGRI, *L'anomalia selvaggia. Saggio su potere e potenza in Baruch Spinoza*, Feltrinelli, Milano, 1981.

⁶² B. SPINOZA, *Trattato politico* (1676), Hachette, Milano, 2016, III, 9, p. 30.

⁶³ Ivi, II, § 17, p. 19.

per individuo, del potere originario a favore del *Leviatano* trovi nella monarchia la sua espressione più compiuta, Spinoza rifiuta alla radice l'idea di una rinuncia totale dei diritti individuali e, coerentemente, con questa impostazione, non esiterà a individuare nello «Stato democratico» il sistema di governo a cui tutti gli uomini dovrebbero tendere, quello «che più di tutti si avvicina allo stato naturale»⁶⁴.

Nella visione spinoziana, la sovranità non nasce, dunque, dalla cessione definitiva dei diritti individuali a un terzo, bensì dalla capacità della maggioranza di orientare la volontà comune verso la ragione e la democrazia: l'unica forma di governo in grado di preservare l'uguaglianza fra gli uomini e la libertà dei singoli all'interno del corpo sociale⁶⁵.

Perno dello «Stato democratico» è l'«assemblea di tutti gli uomini che ha collegialmente il diritto sovrano su tutto ciò che può»⁶⁶. L'esercizio di tale sovranità, tuttavia, presuppone un criterio di formazione della volontà comune che Spinoza individua nella regola della maggioranza: «regola di comando ... ottima e passibile di minori inconvenienti, giacché si accorda perfettamente con la natura degli uomini»⁶⁷. Nella sua visione il principio maggioritario esprime, pertanto, la forma della potenza condivisa, non il fondamento dell'autorità.

E Spinoza ne spiega diffusamente le ragioni:

«poiché non possono essere tutti d'un solo e medesimo avviso, gli uomini hanno concordato che avesse la forza del decreto ciò che raccoglie più suffragi, riservandosi, nel frattempo l'autorità, di abrogare quei suffragi quando vedranno qualcosa di meglio»⁶⁸.

Muovendosi lungo il crinale della tradizione contrattualistica, Spinoza sostiene che la decisione adottata a maggioranza debba essere

⁶⁴ B. SPINOZA, *Trattato teologico-politico* (1670), Mondadori, Milano, 2008, XX, § 14, p. 356.

⁶⁵ Sul punto si veda G. DELEUZE, *Spinoza. Filosofia pratica*, Orthotes, Napoli, 2016.

⁶⁶ B. SPINOZA, *Trattato teologico-politico*, XVI, § 8, p. 290.

⁶⁷ Ivi, XX, § 14, p. 356.

⁶⁸ Ivi, XX, § 14, pp. 356-357.

imputata all'intero corpo politico quale «autentica decisione comune». La sua efficacia vincolante troverebbe pertanto il suo fondamento non nella superiorità “aritmetica” del numero, ma nell’adesione originaria dei consociati alla regola maggioritaria: fondamento e vettore di unificazione del corpo politico. E poi conclude:

«si fa raramente qualcosa per suffragio unanime di tutti i loro membri; eppure si fa tutto per comune decisione di tutti, sia di quelli che votarono *contro*, sia di quelli coloro che votarono *a favore*»⁶⁹.

6. Jean-Jacques Rousseau: la volontà generale quale momento di sintesi tra maior pars e sanior pars

La riflessione, di impronta contrattualistica, sul principio di maggioranza sarebbe riemersa nel pensiero giuspubblicistico un secolo dopo con Rousseau e Kant.

Jean-Jacques Rousseau elabora la propria teoria politica nel quadro del contrattualismo moderno, collocandosi criticamente all'interno della tradizione di pensiero che, a partire da Thomas Hobbes e Baruch Spinoza, giunge fino a John Locke⁷⁰. In dialogo con questa tradizione,

⁶⁹ Ivi, XX, § 8, p. 352.

⁷⁰ Rousseau si presenta come un giusnaturalista eterodosso. Contesta la rappresentazione hobbesiana dell'*homo homini lupus*, frutto di una indebita e distorsiva proiezione dei conflitti sociali esistenti sullo stato di natura; ma si discosta anche dalla concezione lockiana che vede nello stato di natura il regno della perfetta legalità razionale. Per il filosofo ginevrino, il superamento dello stato di natura non è un progresso, ma una sventura: segna l'inizio delle disuguaglianze, della corruzione morale, dei conflitti e delle guerre. Rousseau è anche un contrattualista sui generis: gli artefici del suo “contratto sociale” non alienano niente a nessuno: né al re, né alle assemblee, né ad alcun altro soggetto politico. La sovranità appartiene al popolo e in capo al popolo deve restare. La soluzione giuspolitica alla quale Rousseau approda è nota: «la sovranità, non essendo che l'esercizio della volontà generale, non può mai essere alienata». Né tanto meno può essere *rappresentata*: «il corpo sovrano, non può essere rappresentato che da se stesso», dal momento che «si può trasmettere il potere, ma non la volontà» (J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, cit., II, I, p. 37). Non a caso Hans Kelsen persuasivamente ritiene che «la *volonté générale* di Rousseau ... è assolutamente incompatibile con la teoria del contratto sociale che è una funzione della *volonté de tous*» (H.

Rousseau riprende e sviluppa il paradigma fondativo del patto come origine della comunità politica, ridefinendone i presupposti teorici, tracciando le fondamenta della libertà politica dei cittadini, ricalibrando gli strumenti della decisione.

In Rousseau, fulcro del sistema è l'assemblea. Ad essa spetta esercitare i poteri di indirizzo politico e assumere le decisioni più rilevanti.

Ma con quale procedimento? La risposta del filosofo ginevrino è netta: discutere ad oltranza, favorire un confronto continuo e razionale tra i cittadini, trovare un accordo unanime. Era questa, per Rousseau, la soluzione preferibile. Ma era anche quella meno praticabile. Preso atto degli evidenti limiti funzionali sottesi al principio unanimistico, all'autore del *Contrat*, non restava allora altra soluzione che accedere sommessamente alla regola della maggioranza. Regola funzionale, esperibile, di facile impiego. Ma, agli occhi di Rousseau, anche arbitraria e innaturale: «è contro l'ordine naturale che la maggioranza governi e la minoranza sia governata»⁷¹.

Per sciogliere tale aporia e giustificare il potere decisionale della maggioranza, il *Contratto sociale* ricorre a un raffinato dispositivo teorico, evocando, a copertura, forme e contenuti di una «convenzione anteriore»⁷²: un accordo originario, siglato all'«unanimità», che ha istituito la «regola» maggioritaria⁷³.

Ciò avrebbe consentito a Rousseau di affermare che l'obbligo della minoranza di conformarsi alla volontà della maggioranza non è l'esito di un atto di forza unilateralmente imposto, né l'espressione contingente della prevalenza numerica di alcuni voti su altri, ma deriva da quanto, previamente e unanimemente, stabilito al momento della conclusione del contratto sociale.

L'assoggettamento alla decisione maggioritaria trova dunque in Rousseau il proprio fondamento nella volontà originaria dei contraenti, i quali, entrando a far parte del corpo politico, avevano preventivamente accettato le condizioni, le modalità di funzionamento e le forme di esercizio della volontà collettiva. E concludeva: «non vi è che una

KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit., nota 1, p. 48).

⁷¹ J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, cit., III, IV, p. 92.

⁷² Ivi, I, V, p. 21.

⁷³ Ivi, I, V, p. 22.

sola legge che, per sua natura, esiga un consenso unanime; ed è il patto sociale»⁷⁴.

Sulla base di tale espediente teorico, Rousseau “apre” alla regola della maggioranza, facendo derivare da essa la nozione stessa di democrazia, intesa come «governo di tutto il popolo» o della «maggior parte di esso»⁷⁵.

Anche nel pensiero rousseauiano troviamo, tuttavia, l'esigenza di collegare la forza del numero (*maior pars*) al valore della saggezza (*sanior pars*), nella ricerca di un punto di equilibrio che renda la decisione politica non solo numericamente prevalente, ma anche orientata al bene comune. Tale discrimine risolutivo viene individuato da Rousseau nell'idea di *volonté générale*.

Sulla base di tale costruzione teorica, la volontà collettiva cessava di essere la mera risultante empirica delle preferenze individuali per assurgere a forma giuridica dell'interesse generale. Di qui il tentativo di Rousseau di ricomporre la tensione tra la molteplicità delle volontà individuali e l'unità del corpo politico, tra la *volonté de tous* (sommatoria degli interessi particolari) e la *volonté générale* (volontà ponderata del corpo politico orientata al bene comune).

Nel quarto libro del *Contratto sociale*, a tale riguardo, si legge:

«Quando si propone una legge nell'assemblea del popolo, ciò che si domanda ai cittadini non è precisamente se essi approvino la proposta oppure la respingano, ma se essa è conforme o no alla volontà generale, che è la loro; ciascuno dando il suo voto, esprime il suo parere; e dal calcolo dei voti si trae la dichiarazione della volontà generale»⁷⁶.

Ne discende che in Rousseau la *volonté générale* non esprime solo la *maior pars*, ma sussume e incarna al suo interno anche la *sanior pars* del corpo politico⁷⁷. Di qui l'obbligo della minoranza *errante* di sotto-

⁷⁴ Ivi, IV, II, p. 143.

⁷⁵ Ivi, III, III, p. 90.

⁷⁶ Ivi, IV, II, p. 144.

⁷⁷ Cfr. R. Derathé, *Rousseau e la scienza politica del suo tempo*, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 286-288 che scrive: «Rousseau è lungi dal sostenere che il voto della maggioranza sia sempre e in ogni caso l'espressione della volontà generale. Egli ritiene che, se

porsi alla volontà della maggioranza. Obbligo che Rousseau esplicita e argomenta «in modo sofisticato»⁷⁸:

«quando dunque prevale il parere contrario al mio, ciò non significa altro se non che mi ero ingannato, e che ciò che credevo essere la volontà generale non era tale»⁷⁹.

Tra i contributi più significativi offerti da Rousseau, su questo terreno, troviamo anche la sua originale riflessione sulle maggioranze speciali, i quorum deliberativi, il carattere fragile e arbitrario delle maggioranze semplici.

Rousseau muove dalla consapevolezza che non tutte le deliberazioni hanno lo stesso rilievo politico: vi sono decisioni che, incidendo sui fondamenti del patto sociale e sugli equilibri essenziali dell'ordinamento, richiedono un grado di consenso più ampio rispetto a quello assicurato dalla mera prevalenza numerica. E che «più le deliberazioni sono importanti e gravi, più il parere dominante deve avvicinarsi all'unanimità»⁸⁰.

Per temperare il dominio della maggioranza numerica, Rousseau propone di rimodulare le soglie di voto in base alla “gravità” della decisione⁸¹. Il quorum cessa così di essere un parametro rigido e unifor-

si verificano certe condizioni, l'opinione della maggioranza può essere considerata l'enunciazione della volontà generale, ma non ha mai detto che la minoranza dovesse sottomettersi al volere della maggioranza né che fosse libera seguendo il parere opposto. Nell'obbedire a una legge contro la quale ha votato, il cittadino è libero solo se quella legge esprime effettivamente la volontà generale [...] Ne consegue che la dichiarazione della volontà generale non emerge automaticamente dal calcolo dei voti; è possibile che l'opinione della maggioranza esprima una volontà particolare, quella di un clan o di un partito. La volontà generale è possibile solo se sussiste un interesse comune che serva da vincolo per gli associati [...] Essa rappresenta una *regola di giudizio* che l'individuo, consapevole delle condizioni della vita associata accetta in nome del suo bene, della sua sicurezza personale e della tutela della sua libertà».

⁷⁸ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 177.

⁷⁹ J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, cit., IV, II, p. 144.

⁸⁰ Ivi, IV, II, p. 145.

⁸¹ Rousseau avverte i rischi di arbitrarietà insiti nel principio di maggioranza, soprattutto quando le decisioni vengono prese con scarti minimi e su temi ritenuti dirimenti per il futuro del patto sociale. In siffatte circostanze, la deliberazione a maggio-

me sul quale fondare ogni tipo di decisione e assume finalmente, nella visione rousseauiana, i connotati di una variabile dipendente e diversamente modulabile in base alla rilevanza dell'atto e ai «bisogni del corpo politico»⁸².

Criticando ante-litteram la concezione astratta e formale del voto (così come espressa dalla cultura protoliberal, successivamente fatta propria da Bentham⁸³), Rousseau sottrae la regola della maggioranza a una logica puramente quantitativa e meccanica e ne fa un dispositivo di garanzia dell'ordine politico⁸⁴.

La democrazia politica – ci ricorda Rousseau – non coincide con il dominio della maggioranza sulla minoranza, bensì con la costruzione di un ordine politico nel quale ciascun cittadino ha diritto ad essere sempre riconosciuto come *parte* attiva del corpo sovrano.

Ammettere che la maggioranza semplice possa deliberare su un ampio spettro di questioni, ma non indistintamente su ogni materia,

ranza – pur formalmente corretta sotto il profilo procedurale – rischia di configurarsi, sul piano sostanziale, come un mero atto di forza di una parte *contro* l'altra, scontrandosi con il paradosso espresso dallo stesso filosofo: «come possono gli oppositori essere liberi e soggetti a leggi alle quali non hanno acconsentito?» (Ivi, IV, II, p. 143).

⁸² Ivi, IV, II, p. 145.

⁸³ Sulla concezione aritmetico-utilitarista del voto e sul principio del «maggior numero», si veda a J. BENTHAM, *Essay on political tactics* (1791), in J. BOWRING (a cura di), *The works of Jeremy Bentham*, II, Tait, Edinburgh, 1865, p. 306. Si tratta di un approccio argomentativo destinato a riscuotere notevole successo e, nel corso del XX secolo, fatto proprio anche dalla più influente letteratura politica americana. Sul punto, si rinvia, in particolare, a J.G. HEINBERG, *History of the Majority Principle*, in *The American Political Science Review*, 1926, p. 52 ss. per il quale «il principio di maggioranza è semplicemente una conveniente regola legale e non contiene alcuna istanza di valore etico».

⁸⁴ Se la concezione rousseauiana del principio maggioritario fosse interpretata secondo una logica esclusivamente quantitativa, imperniata sull'eguaglianza aritmetica e sul mero conteggio dei voti, si dovrebbe allora convenire con Jeremy Waldron che il corollario teorico che sorregge la regola maggioranza «non funziona in un quadro rousseauiano» (J. WALDRON, *Liberal Rights. Collected Papers* (1981-1991), Cambridge University Press, New York, 1993, p. 411 ss.). Tale interpretazione non coglie, però, il nucleo originario della teoria democratica di Rousseau, i cui elementi qualificanti non risiedono nel primato del numero in quanto tale, né nella massimizzazione dell'efficienza decisionale, bensì nella tutela della libertà politica e nella possibilità, per ogni cittadino, di riconoscersi come parte della volontà generale.

non comporta, pertanto, agli occhi di Rousseau, alcuna compressione della libertà di voto, né compromette la natura democratica del processo decisionale, né tanto meno svislisce il principio di eguaglianza a esso sotteso (concetto questo in più occasioni ripreso anche da Hans Kelsen)⁸⁵.

Al contrario, la previsione di quorum deliberativi più elevati viene posta dal Rousseau come un elemento di razionalizzazione del processo decisionale democratico, volto a garantire che l'esercizio della regola maggioritaria si concili con la tutela dei diritti fondamentali, la salvaguardia delle minoranze con la conservazione dell'unità politica: «da queste diverse considerazioni scaturiscono i principi in base ai quali si deve regolare il modo di contare i voti e di confrontare i pareri»⁸⁶.

7. Immanuel Kant e la regola della maggioranza: "fondamento supremo dell'istituzione di una costituzione civile"

Anche nel quadro della filosofia politica di Immanuel Kant, la teoria del contratto assume una dimensione profondamente diversa rispetto a quella elaborata dalla tradizione giusnaturalista moderna.

Per il filosofo tedesco, lo stato di natura non è sprovvisto di giuridicità [*Rechtsförmigkeit*]. Si tratta, tuttavia, di un ordine normativo limitato, precario e privo di un'autorità capace di garantirne l'effettività. Un assetto che, proprio per tale ragione, Kant non esita a definire «incerto» e solo «*provvisoriamente giuridico*»⁸⁷.

⁸⁵ L'opera kelseniana è permeata da continui ed espliciti richiami a Rousseau che viene perfino definito «apostolo della libertà»: «forse il più importante teorico della democrazia» (H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit. p. 43 e p. 41). Al pari di Rousseau, anche Kelsen individua nel sistema delle maggioranze qualificate una dimensione essenziale nel funzionamento delle moderne democrazie costituzionali: «maggioranza qualificata, possibilmente unanimità, sono considerate come garanzia della libertà individuale» (H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1920), in ID., *Essenza e valore della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 7).

⁸⁶ J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, cit., IV, II, p. 143.

⁸⁷ I. KANT, *La dottrina generale del diritto* (1797), in ID., *Scritti politici*, Mondadori, Milano, 2009, I, § 9, p. 437.

Per Kant uscire dal «diritto privato nello stato naturale»⁸⁸ (nel quale «nessuno è certo del suo contro la prepotenza degli altri»⁸⁹) è anzitutto «un imperativo morale» sebbene fondato su un «postulato del diritto pubblico»⁹⁰. E lo strumento da impiegare per perseguire tale obiettivo è uno solo, quello forgiato dai giusnaturalisti e da questi adoperato per spiegare la forma e la genesi dello Stato: il «*contratto originario*, ch'è l'unico sul quale si può fondare una costituzione civile, e quindi universalmente giuridica fra tutti gli uomini, e istituire un corpo comune»⁹¹, dotato di una «volontà comune»⁹².

Una volontà che Kant definisce «volontà sovrana»: «deve esservi un illimitato potere supremo che è la sovranità. Solo la volontà comune può avere questo supremo potere. Essa non può commettere ingiustizia»⁹³.

Ma nel contrattualismo kantiano vi è anche un altro profilo che merita di essere evidenziato: il *pactum sociale*, inteso come «unione di tutte le volontà particolari e private di un popolo in una volontà comune e pubblica»⁹⁴, non è il portato di un evento storico-empirico, ma «una *semplice idea* della ragione, avente però una sua indubbia realtà (pratica)»⁹⁵, tale da imporre allo stesso legislatore una precisa postura deontologica:

«far leggi come se esse avessero *potuto* derivare dalla volontà comune di tutto un popolo e [...] considerare ogni suddito, in quanto vuole essere cittadino, come se egli avesse dato il suo consenso ad una tale volontà. Questa infatti è la pietra di paragone della legittimità di ogni qualsiasi legge pubblica»⁹⁶.

⁸⁸ Ivi, I, § 42, p. 493.

⁸⁹ Ivi, I, § 42, p. 494.

⁹⁰ Ivi, I, § 42, p. 493.

⁹¹ I. KANT, *Sul detto comune*: «ciò che può essere giusto in teoria, non vale per la prassi» (1793), in ID., *Stato di diritto e società civile*, Editori Riuniti, Roma, 1995, II, pp. 159-160.

⁹² I. KANT, *Manoscritti postumi*, in ID., *Stato di diritto e società civile*, cit., § 7713, p. 342.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ I. KANT, *Sul detto comune*, cit., II, p. 160.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*.

La commutazione del contratto sociale nelle forme di paradigma metastorico assume all'interno della riflessione filosofica kantiana una valenza biunivoca. Da un lato, essa opera come vincolo prescrittivo per il potere sovrano, il quale è tenuto a modellare la legislazione positiva sulle istanze dell'universalità logica. Dall'altro, agisce come parametro oggettivo di validità della norma, postulandone l'illegittimità ogni qual volta questa presenti elementi di intrinseca contraddittorietà o irrazionalità.

Di qui l'impiego della *Praktischevernunft* quale dispositivo concettuale volto a indagare la genesi del «corpo comune», la fondazione dell'ordine politico e la costruzione del diritto pubblico.

Collocata in questa prospettiva, la ragione pratica assume in Kant una funzione eminentemente normativa [*Rechtmäßigkeit*], agendo alla stregua di un *Normativer Ausgangspunkt*, capace di orientare la costruzione dell'ordinamento giuridico universale e di ricomporre la pluralità degli interessi particolari, entro un'unità di sistema e «sotto una volontà che li riunisca»⁹⁷.

Lungo questo crinale, Kant opera un significativo recupero di alcune categorie di matrice romanistica e canonistica: la nozione di *fictio iuris*, la cognizione di *persona moralis*, il concetto di *translatio*, da Kant speculativamente impiegato per tracciare il passaggio dall'*unanimitas* alla *pluralitas*. Ma anche, in senso inverso, dalla volontà della maggioranza alla volontà del corpo sociale:

«all'atto del voto la società viene considerata come una persona e i membri della società come volontà e inclinazioni particolari di questa medesima persona [...] nessuno si sottomette all'altro, ma ognuno si sottomette al tutto, ossia appartiene anch'egli all'unità di questo tutto»⁹⁸.

Nella visione kantiana, nel momento in cui il «diritto pubblico» (*das öffentliche Recht*) si è costituito come «sistema di leggi» incardina-

⁹⁷ I. KANT, *La dottrina generale del diritto*, in Id., *Stato di diritto e società civile*, cit., II, § 43, p. 497.

⁹⁸ I. KANT, *Manoscritti postumi*, in Id., *Stato di diritto e società civile*, cit., § 7529, p. 339; § 7537, p. 340.

to su «una *costituzione (constitutio)*»⁹⁹, anche la volontà della maggioranza ha cessato di essere la forma «pratica» del «dominio»¹⁰⁰, l'atto arbitrario perpetrato da una parte della moltitudine *contro* un'altra.

Per Kant fuori dal diritto e fuori dalla Costituzione anche la democrazia tende ad assumere connotati dispotici. Anzi «la forma democratica nel senso proprio della parola è necessariamente un dispotismo»¹⁰¹, poiché tratto distintivo del dispotismo è «l'assoggettamento della volontà dei governati a quella di chi governa le decisioni»¹⁰².

Ne discende che, nella visione kantiana, la decisione della maggioranza può dirsi pienamente legittima solo quando opera entro un sistema rappresentativo ed è parte di un ordinamento fondato sulla separazione dei poteri e sulla tutela dei diritti. È proprio questa mediazione costituzionale che impedisce alla maggioranza di trasformarsi in un potere arbitrario, consentendole, di esprimere la volontà unitaria del corpo politico:

«se pertanto il consenso di tutti non può aspettarsi da un intero popolo e l'unico risultato che si può prevedere come raggiungibile è una maggioranza di voti, e neppure una maggioranza diretta dei votanti (cosa che in un popolo numeroso non è possibile), ma solo dei delegati a rappresentare il popolo, allora il principio che questa maggioranza basti, accolto per generale consenso, cioè in forza di un contratto, dev'essere il fondamento supremo dell'istituzione di una costituzione civile»¹⁰³.

Com'è evidente, l'adesione di Immanuel Kant alla regola della maggioranza non esprime un'opzione di carattere meramente tecnico o procedurale. Essa si iscrive nella teoria della costituzione e va letta alla luce della sopravvenuta fondazione, in via contrattuale, dell'ordi-

⁹⁹ I. KANT, *La dottrina generale del diritto*, cit., II, § 43, p. 497.

¹⁰⁰ Per il filosofo tedesco, «il dominio è l'assoggettamento della volontà di una persona o di molte persone all'arbitrio assoluto di un'unica volontà (sia essa quella di una persona singola o di un'associazione di molte). Ogni dominio è usurpato di fatto (*facto*), mentre di diritto (*iure*) dev'essere costituzionale» (I. KANT, *Manoscritti postumi*, cit., § 8046, p. 379).

¹⁰¹ I. KANT, *Per la pace perpetua* (1795), Editori riuniti, Roma, 1997, p. 14.

¹⁰² F. PASQUALI, *Immanuel Kant*, in *Manuale di filosofia politica*, cit., p. 325.

¹⁰³ I. KANT, *Sul detto comune*, cit., II, p. 159.

namento giuridico. La decisione a maggioranza presuppone, in questo quadro, l'avvenuta costituzione di un corpo politico, l'instaurazione di compiute forme di rappresentanza, la costruzione di una volontà unitaria, alla quale tutti sono tenuti a conformarsi.

Al di fuori dello Stato civile, della costituzione e della rappresentanza non sussistono, secondo Kant, altri spazi politici giuridicamente agibili. Né tanto meno sussisterebbe un diritto naturale di sedizione contro i governi, le leggi, le forme di arbitrio (*Willkür*) adottate da maggioranze non gradite.

Il cittadino non dispone di un diritto di sedizione contro la volontà della maggioranza, poiché ciò provocherebbe una frattura nell'unità del corpo politico. E nell'approdare a questa decisione «Kant non nega affatto che vi siano leggi ingiuste e regimi politici illegittimi»¹⁰⁴. Ed anzi riconosce il diritto dei cittadini a dissentire, ma solo esercitando gli strumenti giuridici posti dall'ordinamento a tutela delle prerogative individuali¹⁰⁵: «il popolo non può rivendicare la sua libertà con la sedizione (*seditione*), ma solo con il diritto riconosciuto nella costituzione»¹⁰⁶.

L'enunciato kantiano «*also muss es repräsentiert worden sehn, wenn es sich gesetzlich absondern und widerstehen kann*» rinvia all'idea che ogni forma di opposizione legittima del popolo debba, in ogni circostanza, richiedere la mediazione della rappresentanza. Solo entro la cornice dello Stato civile e attraverso gli strumenti predisposti dall'ordinamento costituzionale il dissenso può assumere una forma compatibile con i postulati del diritto pubblico, traducendosi in una pratica di contestazione legale delle decisioni politiche.

La rappresentanza viene così agita da Kant come dispositivo di regolazione del conflitto politico. In assenza di tale mediazione, ogni forma di opposizione cesserebbe di appartenere alla sfera del diritto, per assumere fatalmente i caratteri dell'arbitrio, dell'illegalità, dell'uso illegittimo della forza:

¹⁰⁴ F. PASQUALI, *Immanuel Kant*, cit., p. 331.

¹⁰⁵ Sul punto si veda L. SCUCCIMARRA, *Obbedienza, resistenza, rivoluzione. Kant e il problema dell'obbligo politico*, Jouvence, Roma 1998; G. DUSO, *Logica e aporie della rappresentanza tra Kant e Fichte*, in *Filosofia politica*, 1987, p. 37 ss.

¹⁰⁶ I. KANT, *Manoscritti postumi*, § 8043, pp. 377-378.

«Occorre assolutamente che il popolo sia rappresentato e che come tale esso abbia non soltanto un diritto alla resistenza, ma anche il corrispettivo potere, affinché possa senza sedizione recuperare la propria libertà e rifiutare la propria obbedienza al reggitore [...] il popolo non deve cessare neanche per un istante di essere un tutto, poiché altrimenti tutto avviene mediante assembramenti di folla (*per turbas*), cioè mediante un potere usurpato che a nessuno può venire legalmente trasferito. Occorre dunque che il popolo, affinché possa legalmente separarsi e resistere, abbia avuto una rappresentanza»¹⁰⁷.

A tale riguardo, è però opportuno precisare che il popolo cui Kant fa riferimento non coincide con l'universalità dei cittadini, bensì con una porzione del corpo sociale selettivamente circoscritta ai soli *cittadini attivi*. E cioè a tutti coloro che fossero in possesso di determinati requisiti *naturali* («che non sia un bambino, né una donna») e sociali (disponessero di «qualche proprietà»¹⁰⁸). A restare ai margini della nozione kantiana di popolo erano invece i *cittadini passivi*: tutti i salariati, compresi quelli occupati «presso un commerciante o artigiano», i contadini che lavorano «a giornata in confronto del fittavolo», «tutte le donne» e tutti coloro *che*, non autosufficienti economicamente, erano costretti a dipendere «dai comandi degli altri»¹⁰⁹. Questi erano *condannati* a restare fuori dal popolo (politicamente inteso) e pertanto sprovvisti del diritto di voto:

«[Costoro] sono semplici dipendenti della comunità, perch'essi devono essere comandati o protetti da altri individui e in conseguenza non possiedono nessuna indipendenza civile... In questa costituzione non tutti sono qualificati ad avere al medesimo titolo il diritto di voto, vale a dire il diritto di essere cittadini e non soltanto soci. Perché dal fatto ch'essi possono esigere d'essere trattati da tutti gli altri, secondo le leggi della libertà e uguaglianza naturali, come parti *passive* dello Stato, non deriva per loro il diritto di agire sullo Stato stesso come membri *attivi*, di organizzarlo o di cooperare a intro-

¹⁰⁷ Ivi, § 8046, pp. 378-379.

¹⁰⁸ I. KANT, *Sul detto comune*, cit., II, p. 158.

¹⁰⁹ I. KANT, *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), in ID., *Stato di diritto e società civile*, cit., p. 269.

durre certe leggi, ma soltanto il diritto che, di qualsiasi natura possano essere le leggi positive votate, esse non debbono esser contrarie alle leggi naturali della libertà e dell'uguaglianza, conforme a questa libertà, di tutti i membri del popolo nel poter elevarsi dal loro stato passivo a uno stato attivo»¹¹⁰.

¹¹⁰ Ivi, pp. 269-270.

CAPITOLO QUARTO

LE RIVOLUZIONI, LA NASCITA DEL COSTITUZIONALISMO E IL *REINING-IN* DELLE MAGGIORANZE

1. *Illuminismo e antilluminismo: la critica del principio di maggioranza*

La teoria politica kantiana disvela una profonda ambivalenza interna al pensiero illuministico europeo. Da un lato, essa afferma con forza i principi moderni della libertà giuridica, dell'uguaglianza formale e della sovranità popolare; dall'altro, limita concretamente l'accesso alla sfera politica a una minoranza di individui economicamente autonomi e socialmente indipendenti.

La tensione tra universalismo teorico e selezione sociale non costituisce, tuttavia, un tratto esclusivo del pensiero kantiano. Essa pervade ampia parte dell'Illuminismo europeo, compreso quello francese. È il caso di Voltaire che con disinvolta schiettezza asseriva di prediligere «la tirannia di uno solo [a] quella di parecchi»¹. Ma anche di Montesquieu che avrebbe dedicato buona parte dell'*Esprit* per dimostrare che il «popolo non è adatto ad amministrare da sé»², né tantomeno «in grado di dirigere un affare»³. E così anche Diderot che, nella voce *Multitude* dell'*Encyclopédie*, invitava il lettore a non fidarsi della «mas- sa ... ignorante e inebetita». Queste le sue parole: «negli ambiti oggetto di ragionamento o di filosofia la sua voce è quella della cattiveria, della stupidità, della disumanità, della derisione e del pregiudizio»⁴.

¹ VOLTAIRE, *Tirannide*, in ID., *Dizionario filosofico* (1764), Mondadori, Milano, 2008, p. 487.

² MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, cit., I, II, II, p. 157.

³ Ivi, I, II, II, p. 156.

⁴ DIDEROT, *Multitude*, in *Encyclopédie ou Dictionnaire Raisonné des Sciences, des Arts et des Metiers*, Briasson, Paris, 1751, X, p. 860.

Ancora più drastica appare tale impostazione all'interno della cultura tedesca di orientamento antilluministico, contrassegnata da una radicata diffidenza nei confronti del pensiero rivoluzionario. Un atteggiamento destinato ad accentuarsi all'indomani della sconfitta prussiana di Jena del 1806 ad opera dell'esercito napoleonico. Evento che contribuì ad alimentare il sentimento antifrancese in Germania, rafforzando la reazione conservatrice contro il "mondo nuovo" e i principi politici proclamati dalla Rivoluzione del 1789. *In primis*: il principio maggioritario, stigmatizzato dalla cultura tedesca in quanto ritenuto una minaccia per l'autorità e vettore endemico di dissoluzione del vecchio ordine politico. Nella sua celebre opera *Grundlage des Naturrechts*, Johann Gottlieb Fichte, in termini quanto mai perentori, scriveva:

«nella mia teoria viene [...] ammessa sempre solo la validità legale dei voti all'unanimità, non quella dei voti della *maggioranza*»⁵.

Una posizione destinata a riflettersi sull'atteggiamento assunto, negli anni a venire, dalla scienza giuridica tedesca, anch'essa ostile alle costruzioni teoriche del contrattualismo moderno e, soprattutto, recalcitrante a riconoscere nella volontà numericamente prevalente un criterio legittimo di decisione politica. Secondo la dottrina tedesca, la regola maggioritaria è una regola antiggiuridica, poiché «niuna maggioranza può sotto tal rapporto legar la minorità, fosse anche di una sola voce»⁶.

L'unico grande esponente della cultura illuminista europea ad essersi apertamente schierato a favore della democrazia rimane, pertan-

⁵ J.G. FICHTE, *Diritto naturale* (1796), Laterza, Roma-Bari, 1994, §180, p. 160.

⁶ H. AHERENS, *Corso di diritto naturale o di filosofia del diritto*, Agrelli, Napoli, 1841, p. 251. Prendendo le distanze dalla cultura rivoluzionaria francese, Heinrich Ahrens mette in discussione sia il fondamento sia l'efficacia del principio maggioritario. E sostiene che «sonovi delle epoche in cui le decisioni della grande maggioranza farebbero piuttosto retrocedere anziché progredire la vita politica». Ed estendendo lo sguardo alle questioni generali del voto, richiama la necessità di una maggiore «prudenza politica» che eviti un'eccessiva estensione del suffragio. La riflessione di Heinrich Ahrens si chiude con la proposta di estendere alle classi popolari l'istituto dell'interdizione, sul presupposto che «la tutela è razionale così nel dritto pubblico come nel dritto privato» (p. 344).

to, Jea-Jacques Rousseau. Non è un caso che gran parte delle sue idee (l'eguaglianza, la sovranità della nazione, la *volonté générale*) sarebbero, in breve tempo, confluite nel lessico teorico del 1789, contribuendo a definire l'ossatura ideologica del costituzionalismo rivoluzionario.

2. Condorcet: principio maggioritario e revisione costituzionale tra "ragione" e "prudenza"

In Francia «sconfitto l'assolutismo regio, la rappresentanza si fece Stato»⁷. Il passaggio dalla sovranità del re a quella del popolo segnò la trasformazione della sovranità da principio monarchico a principio democratico.

La decisione politica cessò di essere l'atto esclusivo del sovrano per divenire espressione della volontà del popolo, mediata attraverso gli organi della rappresentanza. Fu in tale contesto che il principio maggioritario, nella formulazione razionale elaborata da Condorcet, emerse come una delle regole fondamentali per la formazione della volontà politica nel "nuovo mondo".

In Condorcet, la decisione maggioritaria acquista legittimità soltanto nella misura in cui è il prodotto di una «verità» acquisita⁸, di una deliberazione orientata alla ragione pubblica (*raison publique*) o ragione comune (*raison commune*). E viene dal filosofo francese rappresentata come l'esito mentale di un processo nel quale ciascun individuo è chiamato a sospendere il proprio interesse particolare per ricercare ciò che può essere riconosciuto come razionalmente condivisibile da tutti. Tale concezione trova una formulazione particolarmente significativa nel *Discours préliminaire all'Essai*, dove Condorcet afferma:

«Non devo guidare la mia condotta in base a ciò che personalmente con-

⁷ G. FERRARA, *Ineguaglianza e sistemi elettorali* (2014), in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 606.

⁸ Condorcet precisa che la verità di cui tratta non è una verità «assoluta», ma è quella fondata su solidi «motifs de croire» e sull'uso razionale del metodo matematico (CONDORCET, *Sur les élections et autres textes* (1794), Fayard, Paris, 1986, pp. 101 e ss.).

sidero ragionevole, ma in base a ciò che tutti, mettendo da parte le proprie opinioni individuali, devono riconoscere come conforme alla ragione e alla verità»⁹.

La volontà della maggioranza non coincide, pertanto, con la mera prevalenza numerica, ma rappresenta l'esito di un giudizio collettivo fondato sull'esercizio della ragione, sull'istruzione, sulla rottura dei pregiudizi.

Condorcet sostiene che «può essere pericoloso dare una costituzione democratica a un popolo privo di lumi», aggiungendo che «una democrazia pura non potrebbe nemmeno essere adatta se non a un popolo più illuminato e molto più libero dai pregiudizi di qualunque altro conosciuto dalla storia». La democrazia presuppone, dunque, cittadini capaci di formulare «jugements réfléchis et rationnels»: solo in presenza di queste condizioni il principio maggioritario può esprimere decisioni ponderate e conformi all'interesse comune¹⁰.

A partire da queste premesse Condorcet costruisce una teoria del principio maggioritario nella quale convergono elementi matematici, probabilistici e costituzionali. Attraverso il calcolo delle probabilità egli sostiene che la possibilità di adottare una decisione conforme alla ragione cresce con l'aumentare dell'ampiezza della maggioranza che la sostiene, purché il voto sia espresso in piena libertà, senza coercizioni né influenze indebite, e da cittadini sufficientemente istruiti.

La superiorità della decisione maggioritaria non deriva, quindi, da un valore assoluto attribuito al numero, bensì dalla maggiore probabilità che una pluralità di giudizi indipendenti e razionali conduca alla soluzione corretta.

Sotto questo profilo emerge una significativa affinità con il pensiero di Rousseau: anche per Condorcet la decisione della maggioranza non coincide automaticamente con la volontà generale, ma può dirsi tale soltanto quando rappresenta il punto di convergenza tra la *maior pars* e la *sanior pars*, tra la forza del numero e il primato della ragione.

⁹ CONDORCET, *Discours préliminaire à l'Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Imprimerie Royale, Paris, 1785, p. 21.

¹⁰ Ivi, pp. 23 e 30.

Tale impostazione trova la sua sistemazione teorica più compiuta nell'*Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix* (1785), opera nella quale Condorcet pone al centro della propria riflessione di matematica sociale il principio di maggioranza, concepito come uno strumento di realizzazione dell'interesse collettivo. Anche in quest'opera Condorcet torna ad evidenziare che la superiorità della deliberazione maggioritaria non deriva dal dato quantitativo della prevalenza numerica, bensì dall'elevata probabilità che un insieme di giudizi indipendenti e razionali conduca alla soluzione più corretta¹¹.

Ma è soprattutto nei *Manoscritti* che la riflessione sul principio maggioritario del celebre illuminista francese troverà la sua elaborazione teorica più compiuta. Per Condorcet

«la maggioranza deve esercitare il potere sociale e deve immediatamente decidere quali siano i diritti degli uomini, come saranno istituiti i poteri che essa non esercita direttamente, sotto quale forma essi debbano agire e, infine, secondo quale procedura, in un'epoca da essa stessa fissata, eserciterà il diritto di modificare la *Dichiarazione dei diritti* e le leggi che regolano la Costituzione»¹².

Condorcet ritiene che la *Dichiarazione dei diritti* debba essere sottratta alle oscillazioni delle maggioranze contingenti attraverso procedure idonee a garantirne la stabilità. A tal fine, egli distingue tra la revisione in senso restrittivo e quella in senso estensivo del catalogo dei diritti. Per abrogare o limitare un diritto è necessaria una maggioranza qualificata, poiché la sua soppressione o compressione può essere ammessa soltanto sulla base di ragioni costituzionalmente solide. Diversamente, l'ampliamento della sfera dei diritti, secondo Condorcet, non dovrebbe essere sottoposto a procedimenti altrettanto gravosi e

¹¹ CONDORCET, *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*, cit., p. 52.

¹² CONDORCET, *Dichiarare i diritti, costruire i poteri*, Giuffrè, Milano, 2011, f. 92v1, p. 69.

restrittivi: in tali ipotesi, l'iniziativa può provenire anche da «una parte della minoranza»¹³ ed essere approvata con un voto a maggioranza:

«Si potrebbe allora, e la giustizia sembra esigerlo, distinguere tra le leggi che restituiscono gli uomini al godimento dei loro diritti naturali e quelle che invece pongono ostacoli a tali diritti. [...] Nel primo caso, la semplice pluralità [cioè la maggioranza dei suffragi] deve bastare per promulgare la legge; una pluralità più ampia [una maggioranza qualificata] sembra invece dover essere richiesta per quelle leggi che limitano l'esercizio dei diritti naturali dell'uomo, perché non può mai essere né giusto né legittimo attentare a tali diritti»¹⁴.

E con riferimento alla dimensione temporale del potere di revisione costituzionale aggiunge: «la revisione può essere necessaria ... perché il progresso dei lumi può far scoprire [...] degli errori alle cui conseguenze sarebbe ingiusto e assurdo esporre coloro che saranno sottomessi a tali regole»¹⁵. D'altra parte, «una legge perpetua obbligherebbe, contro la loro volontà, anche i discendenti di coloro che l'hanno emanata» e sarebbe «[assurdo] ingiusto incatenare le generazioni successive»¹⁶. Ma vi è anche un'altra ragione, più volte richiamata, nei *Manoscritti* da Condorcet: «la volontà della maggioranza attuale non può essere ostacolata dalla volontà espressa da una precedente maggioranza»¹⁷.

Nel *Plan de constitution*, presentato da Condorcet alla Convenzione Nazionale (15-16 febbraio 1793) all'art. XXXIII si legge:

«Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria costituzione. Una generazione non ha il diritto di assoggettare alle proprie leggi le generazioni future; e ogni ereditarietà nelle funzioni è assurda e tirannica»¹⁸.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ CONDORCET, *Discours préliminaire*, cit., p. 22.

¹⁵ CONDORCET, *Dichiarare i diritti, costruire i poteri*, cit., f. 90r, p. 67.

¹⁶ *Ivi*, f. 90v, p. 67.

¹⁷ *Ivi*, f. 93r, p. 69.

¹⁸ CONDORCET, *Plan de constitution, présenté à la Convention nationale les 15 et*

In ogni caso, il “revisore” deve agire con “razionalità” e “prudenza”, perché la disciplina dei diritti (espansiva o restrittiva che sia) non può essere affidata a decisioni contingenti e a «résolutions bâclées»:

«Queste regole devono essere adottate con ragione e prudenza. È inutile dimostrarlo relativamente alla prima; e quanto alla seconda [...] bisogna evitare di limitare i diritti accordati alla minoranza per porre in essere norme contrarie ai diritti dei cittadini»¹⁹.

La «prudence» legislativa diventa così la condizione necessaria affinché la Costituzione continui a svolgere la propria funzione di garanzia, preservando la stabilità dei diritti fondamentali e assicurando che ogni revisione avvenga entro un quadro in grado di proteggere «l'ordine delle libertà» dalle oscillazioni delle maggioranze temporanee.

In Condorcet, il ricorso a «raison et prudence»²⁰ nei procedimenti di revisione non risponde ai istinti conservatori. Non vuole essere un'ostinata chiusura nel passato. Il suo obiettivo non è impedire i cambiamenti, ma disciplinarli attraverso procedure capaci di preservare la funzione di garanzia della *Dichiarazione* ed evitare che la regola maggioritaria possa degenerare in uno strumento di dominio della maggioranza sulla minoranza:

«se queste leggi imposte dalla maggioranza non devono essere perpetue, la ragione prescrive, allo stesso modo, di non mettere, con questi cambiamenti in pericolo i progetti, la condotta, gli interessi dei cittadini, la stabilità nelle leggi costituzionali [...] Bisogna dunque cercare un punto medio fra questi due estremi»²¹

Per il filosofo francese, in definitiva, «tutto è rivedibile, ripensabile e rinegoziabile, purché ciò accada all'interno di una cornice certa di regole e principi che, non completamente inalterabili, possano essere

16 février 1793/*Projet de déclaration des droits naturels, civils et politiques des hommes*, in ID., *Œuvres*, XII, Didot, Paris, 1847, p. 422.

¹⁹ CONDORCET, *Dichiarare i diritti, costruire i poteri*, cit., f. 93r1, p. 69.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ivi, lf. 90v1, p. 67.

adeguati al presente, a patto di procedere a piccoli passi e con mosse prudenti»²².

3. Emmanuel-Joseph Sieyès: la maggioranza senza nazione

Con la vittoria dell'89, il principio maggioritario acquista il «carattere assoluto e sacro di un dogma»²³. E, in ragione di ciò, viene elevato dai rivoluzionari francesi al rango di «*maxime incontestable*»: principio incontestabile»²⁴ del nuovo ordinamento.

Né vi è da stupirsi, visto che la stessa Rivoluzione francese per imporsi nella storia del mondo aveva fatto ricorso alla regola maggioritaria: il 10 giugno, convocati gli Stati generali, il Terzo stato (rappresentato da Emmanuel-Joseph Sieyès) pretese che si votasse non per ordini, ma per teste. E «il 17 giugno, dopo un dibattito estremamente violento, con 490 voti contro 90, il Terzo Stato si costituì in Assemblea nazionale»²⁵. Ma non per instaurare la sovranità popolare, ma la sovranità della nazione. E nazione, per Emmanuel-Joseph Sieyès, era solo il Terzo Stato: «il terzo stato può ... considerarsi sotto due rapporti: sotto il primo, esso si ritiene soltanto *uno fra gli ordini*», ma «sotto il secondo rapporto esso è la *nazione*»²⁶.

Una nazione quanto mai selettiva, costituita da un'esigua *minoranza* della società, della quale facevano parte solo i «cittadini utili e laboriosi che si occupano degli oggetti destinati al consumo e all'uso»²⁷ e, più in generale, quei ceti produttivi «su cui si regge la società»²⁸.

La conclusione alla quale il Sieyès sarebbe pervenuto, sulla base di tali suggestioni teoriche, è nota:

²² P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo generazionale nel pensiero politico francese tra 'Ancien Régime' e Rivoluzione*, Eum, Macerata, 2007, pp. 201-202.

²³ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 87.

²⁴ E.J. SIEYÈS, *Che cosa è il terzo stato?* (1789), Editori Riuniti, Roma, 1992, p. 78.

²⁵ P. FRÖLICH, 1789. *La grande svolta. Dalla burocrazia dell'assolutismo al parlamento della rivoluzione*, Pantarei, Milano, 2010, p. 62.

²⁶ E.J. SIEYÈS, *Che cosa è il terzo stato?*, cit., p. 80.

²⁷ Ivi, p. 5.

²⁸ *Ibidem*.

«il terzo comprende ... tutto ciò che appartiene alla nazione; e tutto ciò che non è il terzo non può essere considerato parte della nazione. Che cosa è il terzo stato? Tutto»²⁹.

Il 22 dicembre 1789 l'Assemblea nazionale, votava – dopo mesi di lungo e intenso dibattito³⁰ – il decreto sulla cittadinanza, che prevedeva la divisione della nazione tra *cittadini passivi* e la ben più ristretta cerchia dei *cittadini attivi*: gli unici a disporre del diritto di voto. Una decisione che scaricava, in un sol colpo, ai margini della nazione oltre diciotto milioni di persone, sacrificando *lockianamente*³¹ l'universalità dei diritti politici sull'altare della difesa del nuovo ordine sociale incardinato sulla proprietà: l'unico "privilegio" sopravvissuto alla rivoluzione³².

La borghesia, nel suo elevarsi alla condizione di nazione, estrometteva definitivamente dal suo *spazio* la maggioranza del popolo. E quindi non solo i "ceti del privilegio" (nobiltà e clero, i cui interessi *particolari* non avrebbero potuto essere in alcun modo *metabolizzati*

²⁹ Ivi, p. 7 e p. 9.

³⁰ Cfr. la ricca e puntuale cronaca delle sedute redatta da M. WINOCK, *Francia 1789. Cronaca della rivoluzione*, L'Unità, Roma, 1988, p. 265 ss.

³¹ Ci si riferisce alla celebre espressione di J. LOCKE, *Trattato sul governo* cit., XI, §124, pp. 90-91 secondo la quale «il grande e fondamentale intento per cui [...] gli uomini si uniscono in Stati e si assoggettano a un governo è la salvaguardia della loro proprietà». E aggiunge: «quali che siano le mani a cui è affidato, il governo riceve il suo mandato a questa condizione e a questo fine, che gli uomini abbiano proprietà e sicurezza dei propri beni» (XI, §139, p. 102). Sul punto si rinvia al capitolo terzo, § 4.

³² Il punto è stato efficacemente colto da Tocqueville che in un suo saggio dell'ottobre 1847 scriveva: «visto da lontano lo spazio di tempo compreso tra il 1789 e il 1830 apparirà come un unico dramma, diviso soltanto tra atti». Tra un vecchio e un nuovo ordine sociale che abbatte tutti i privilegi ma «ne ha tuttavia lasciato sussistere uno: la proprietà» (A. de TOCQUEVILLE, *La classe media e il popolo* (1847), in ID., *Scritti, note e discorsi politici*, Utet, Torino, 1994, p. 74 ss.). Di qui l'esigenza, avvertita già al momento di redigere la *Dichiarazione*, di tradurre la formula lockiana in una norma di diritto positivo: la proprietà viene definita un «diritto inviolabile e sacro» (art. 17) e, soprattutto, si stabilisce che «lo scopo di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione» (art. 2).

dalla nazione)³³, ma anche i minori (perché aventi «una età al di sotto della quale non è possibile rappresentare i propri concittadini»³⁴), le donne (incapaci di esercitare «queste forme di procura»³⁵), i vagabondi (inadatti a esser «delegati dalla fiducia politica della popolazione»³⁶), i salariati che si trovano «alle dipendenze di un padrone»³⁷ e tutti gli stranieri che mai «potrebbero essere ammessi come rappresentanti della nazione»³⁸.

La proprietà diveniva così il titolo d'accesso necessario per poter far parte della «nazione attiva»³⁹. Anche nella nuova, così come nella vecchia Francia, non c'era quindi posto per le masse popolari. Se la vecchia Francia era fondata sul privilegio della discendenza, «la nuova Francia è una Francia borghese»⁴⁰.

L'offensiva in atto fu tale da pregiudicare gli stessi traguardi dell'89. Negando ai francesi il suffragio universale si puntava a tarpare definitivamente le ali alla cultura rivoluzionaria, dissolvendone quella che era stata la sua forza *originaria*: la lotta per riconoscimento dell'universalità dei diritti di cittadinanza.

A rovesciare (per un tempo troppo breve) gli assetti della storia avrebbe però provveduto la Costituzione giacobina del 1793 che abolita ogni distinzione tra cittadini attivi e passivi, introdusse il suffragio universale e ricompose il corpo sociale, affermando appieno la sovranità popolare: «il Rousseau medesimo non avrebbe domandato di più»⁴¹.

³³ E. J. SIEYÈS, *Che cosa è il terzo stato?*, cit., p. 87.

³⁴ *Ivi*, p. 22.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ivi*, p. 23.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ L'espressione è di S. TRENTIN, *Stato, Nazione, Federalismo*, La Fiaccola, Milano, 1945, p. 17.

⁴⁰ F. FURET, *La rivoluzione francese*, in ID., *Storia delle rivoluzioni*, IV, Rizzoli, Milano, 1973, pp. 104-105, che aggiunge: «tutti i francesi sono eguali davanti alla legge, questo va bene, ma non tutti saranno cittadini e non tutti avranno i medesimi diritti. L'Assemblea trova pieno accordo sull'esclusione dal diritto di voto, mediante criterio fiscale, dei francesi più miserabili».

⁴¹ L'espressione è di V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale. Studio col testo della legge elettorale politica 22 gennaio 1882, n. 593*, Hoepli, Milano, 1883, p. 43 che offre un sintetico, ma esaustivo quadro storico-costituzionale del biennio rivoluzionario

La Costituzione del 1793, pur rappresentando il punto più avanzato del processo rivoluzionario, non entrò mai in vigore, travolta dal *Termidoro*, che segnò la fine dell'esperienza giacobina.

4. *Il costituzionalismo americano e il reining-in della regola maggioritaria*

Alquanto incisiva sarebbe stata l'influenza esercitata dal contrattualismo giuridico anche sulle origini del costituzionalismo americano. E non ci si riferisce solo ai condizionamenti di matrice rousseauiana presenti nella teoria costituzionale americana e in particolar modo in quella che sarebbe divenuta l'opera-manifesto della Rivoluzione: il *Common sense* (1776) di Thomas Paine⁴². Ma soprattutto ai profili costituzionali che il *nation-building* avrebbe assunto nella vicenda americana, nel corso della quale l'impianto contrattualistico e la matrice rousseauiana divennero elementi costitutivi della nuova identità politica.

In America, l'idea filosofica del contratto aveva avuto una delle sue

1791-93: «La legge del 1791, con la quale fu eletta l'assemblea legislativa, fu anche più restrittiva [del decreto sulla cittadinanza], poiché mantenendo le succennate condizioni, vi aggiungeva le seguenti al tre. Per gli elettori primarii, si richiese il giuramento civico, ed il servizio nella guardia nazionale, per i secondarii una rendita di 200 giornate di lavoro, od in mancanza l'affitto di una casa del valore di lire 150. Tali limiti furono tutti infranti dalla Convenzione nazionale, che colla costituzione del 24 giugno 1793, proclamava il suffragio universale e diretto: costituzione compilata da Hérault de Sechelles e votata quasi senza discussione. Si stabiliva con essa che ogni francese all'età di 25 anni era cittadino con la pienezza dei diritti politici, senza alcuna altra condizione di censo o di capacità. Abolita l'elezione indiretta, ogni primo di maggio gli elettori potersi radunare di pien diritto, senza convocazione, e rinnovare il loro mandato. I comizii elettorali furon detti assemblee prime, in essi potevasi domandare una nuova convenzione onde modificare la costituzione. Il Rousseau medesimo non avrebbe domandato di più. Se non che questa legge elettorale non potè nemmeno attuarsi. La reazione del 9 termidoro, e gli ultimi decreti di quella famosa assemblea, ristabilirono l'elezione a doppio grado».

⁴² Sulla «ispirazione ideale rousseauiana» che pervade il *Common sense* di Thomas Paine si rinvia a G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero giuridico alla norma giuridica*, Feltrinelli, Milano, 2006, p. 81.

prime e più concrete realizzazioni storiche nel *covenant* sottoscritto a bordo della nave Mayflower nel 1620, poco prima dello sbarco nel Nuovo Mondo. Quel patto, noto anche come *Mayflower Compact*, era molto più di un semplice accordo tra coloni. Esso era l'espressione giuridica di una tradizione politica antica e indomita, quella dell'unanimità.

Nella cultura dei *Pilgrim Fathers* l'unanimità era ben più di un mero requisito procedurale. Essa era il principio costitutivo della comunità stessa: la condizione attraverso la quale il corpo politico si riconosceva come unità morale e giuridica. La società, nata sulla base di un'intesa collettiva e volontaria, avrebbe potuto modificare quel patto solo attraverso un nuovo e unanime accordo.

Così come nella canonistica medievale, anche nel contesto coloniale la forza dell'unanimità traeva origine da argomenti religiosi; ma, proprio come nel medioevo, non si esauriva in essi. Il *covenant* era molto più di un patto religioso. Esso era un testo proto-costituzionale, capace di definire l'identità della comunità e garantirne la continuità nel tempo. E questo voleva dire che le decisioni fondamentali non potevano essere affidate alla maggioranza, trattandosi di accordi originari che si collocavano al di sopra della volontà politica contingente.

Da questa esperienza prenderà avvio, nelle colonie del Nord America, il processo costituente americano, avviato dalla *Dichiarazione d'indipendenza* del 1776 e destinato a concludersi con l'approvazione della Costituzione federale degli Stati Uniti del 1787:

«è un nuovo inizio, l'inizio del costituzionalismo storico, quello che si fa Stato e si fa norma, norma giuridica, anzi sistema di norme giuridiche, tese, se non tutte e se non esclusivamente, a disegnare, ambiziosamente, una nuova condizione umana»⁴³.

Fu in questo quadro che prese forma l'idea di una «legge fondamentale che, in quanto tale, doveva essere sottratta alla volontà della maggioranza»⁴⁴. Il procedimento di revisione disciplinato dall'art. V

⁴³ G. FERRARA, *La costituzione*, cit., p. 83.

⁴⁴ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 178.

della Costituzione americana del 1787 rispondeva a questa logica⁴⁵. E puntava rendere la modifica del testo costituzionale un atto eccezionale, particolarmente complesso, circondato da garanzie procedurali tali da impedire che la maggioranza semplice potesse unilateralmente alterare i contenuti del patto originario:

«vennero così introdotti impedimenti potenti e complicati da opporre alle modifiche costituzionali, cosicché ancora oggi in nessun Paese come gli Stati Uniti è più difficile cambiare il testo costituzionale»⁴⁶.

⁴⁵ Il procedimento di revisione costituzionale è disciplinato dall'art. V del testo del 1787. La procedura è impostata in modo da richiedere un consenso politico straordinariamente esteso, il che lo rende uno dei meccanismi di modifica costituzionale più *rigidi* al mondo. La funzione di revisione costituzionale è attribuita al Congresso, ma il procedimento riflette al suo interno le istanze sottese al principio federale, cosicché anche i singoli Stati svolgono un ruolo essenziale. Il procedimento si divide in due fasi: a) l'approvazione della proposta di emendamento da parte di ciascuna camera; 2) la ratifica della proposta approvata da parte degli Stati. È necessaria una maggioranza qualificata molto ampia nel Congresso (due terzi dei voti della Camera e del Senato) e un consenso ancora più vasto sul piano federale (voto favorevole di tre quarti dei parlamenti statali, oggi 38 su 50). Questo procedimento definito *ordinario* è stato impiegato 26 volte. Le procedure sottese all'art. V prevedono anche due percorsi alternativi: a) l'istituzione di una convenzione nazionale convocata dal Congresso su richiesta di due terzi dei parlamenti statali; b) la convocazione di apposite convenzioni statali elette per ratificare le proposte di emendamento approvate dal Congresso o dalla convenzione nazionale. Fino a oggi non è stata mai registrata la richiesta di istituire una convenzione nazionale, mentre il procedimento di ratifica attraverso convenzioni statali è stato impiegato solo nel 1933 in occasione dell'approvazione del XXI emendamento (che abolì il proibizionismo). L'estrema complessità di questa procedura è confermata dalla circostanza che, a fronte di oltre undicimila proposte depositate nel corso di più di due secoli, solo ventisette emendamenti sono entrati effettivamente in vigore. Un esito imputato, da buona parte della dottrina giuridica americana, alla connotazione antimaggioritaria del testo costituzionale e a un «meccanismo di revisione costituzionale [che] è *prima facie* del tutto antidemocratico. Un emendamento può essere aggiunto alla Costituzione con il voto favorevole di 36 Stati, le cui popolazioni magari assommano a meno della metà della popolazione dell'intero Paese, e può essere respinto dal voto contrario di 13 Stati che rappresentano meno di un ventesimo della popolazione del Paese» (E.S. CORWIN, *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, Pisa, Nistri-Lischi, 1958, p. 225).

⁴⁶ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 179. Sul punto, da ultimo, si veda però anche il volume di E. OLIVITO, *L'incudine e il martello. Itinerari del pensiero su*

Preservare la rigidità del testo non era dunque un mero artificio tecnico, ma un dispositivo politico-giuridico volto a garantire la continuità dell'ordine costituzionale e a proteggere il nucleo fondamentale della Carta da decisioni contingenti o impulsive.

L'istanza costituzionale su cui poggiava l'intero sistema di revisione era quindi, secondo Georg Jellinek, quanto mai chiara: sottrarre il testo della Costituzione alla volontà di "semplici" maggioranze e «proteggere la minoranza parlamentare, alla quale viene garantito il diritto di opporsi a eventuali modifiche»⁴⁷. È quanto mai evidente in questo passaggio, l'influenza esercitata sul giurista tedesco dalle teorie hamiltoniane sui limiti della Costituzione o meglio sulla Costituzione «che pone dei limiti». Formula non solo allusiva di «specifiche limitazioni al potere legislativo»⁴⁸, dettate dall'introduzione del principio di rigidità⁴⁹. Ma anche foriera di una regola cardine del costituzionalismo, quella secondo la quale «nessun atto legislativo contrario alla Costituzione può essere valido»⁵⁰:

«il negarlo varrebbe ad affermare che colui che è delegato a determinate funzioni ha maggiore importanza di chi lo delega che il servitore è al disopra del padrone, che i rappresentanti del popolo sono superiori al popolo stesso; che, infine, coloro che deliberino in virtù di determinati poteri non solo possono fare ciò che non è autorizzato da questi poteri, ma addirittura ciò che

permanenza e mutamento in un ordine costituzionale, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, nel quale l'Autrice prende in esame, ricostruendone approfonditamente i presupposti teorici e costituzionali, anche una lettura diversa di matrice maggioritaria (in particolare quella di Akhil Reed Amar) dell'art. V della Costituzione statunitense: disposizione che, secondo questo orientamento, si giustificerebbe «solo perché la maggioranza del popolo degli Stati Uniti vi ha acconsentito, non esercitando il superiore potere di modificare lo stesso art. V. Tale articolo è in questo senso, *Government-driven* e *minoritarian*, mentre lo spirito della sovranità popolare che è emerso nel 1787 è *majoritarian*» (p. 126).

⁴⁷ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 179.

⁴⁸ A. HAMILTON, *Il potere giudiziario* (n. 78) in A. HAMILTON - J. JAY - J. MADISON, *Il Federalista. Commento alla Costituzione degli Stati Uniti*, Nistri-Lischi, Pisa, 1955, p. 532.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ivi*, p. 532.

sarebbe da essi proibito [...] Una costituzione è, in effetti, e così deve essere considerata dai giudici, una legge fondamentale. Spetta pertanto a loro precisarne i veri significati, così come le conseguenze specifiche di ogni atto che provenga dagli organi legislativi. Qualora dovesse verificarsi discordanza insanabile fra la legge costituzionale e quella ordinaria, si dovrà, naturalmente, dar preferenza a quella verso cui siamo legati da obblighi maggiori; in altre parole alla legge ordinaria si dovrà preferire la Costituzione, ai voleri dei delegati del popolo quelli del popolo stesso»⁵¹.

L'idea di un testo normativo posto al vertice della gerarchia delle fonti era, pertanto, già presente nelle intenzioni dei fondatori, come è possibile evincere dall'art. VI, Sezione 1, Paragrafo 2 della Costituzione, contenente la *Supreme Law of the Land*:

«La presente Costituzione, le leggi degli Stati Uniti che saranno emanate in conformità ad essa e tutti i trattati conclusi, o che saranno conclusi, sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del Paese; e i giudici di ciascuno Stato saranno ad essa vincolati, prevalendo essa su ogni altra disposizione contraria contenuta nella Costituzione o nelle leggi di qualsiasi Stato».

Nelle intenzioni e nella cultura politica dei Padri fondatori, la Costituzione era pertanto già chiaramente concepita come la norma suprema dell'ordinamento giuridico, collocata al vertice della gerarchia delle fonti e, pertanto, dotata di una forza cogente prevalente rispetto a qualsiasi altra legge.

La *Supremacy Clause* non si limitava a proclamare un "principio di prevalenza" meramente formale, ma attribuiva espressamente ai giudici il compito di garantire l'osservanza della Costituzione di fronte a qualsiasi tentativo di abuso da parte degli Stati membri («*the Judges in every State shall be bound thereby*»)⁵².

Di qui la repentina emersione in America del principio del *judicial review*, solennemente sancito nella celebre sentenza sul caso *Marbury*

⁵¹ Ivi, pp. 532-533.

⁵² Sul punto, ampiamente, J.N. RAKOVE, *The Origins of Judicial Review: A Plea for New Contexts*, in *Stanford Law Review*, 1997, p. 1046 ss.

v. *Madison* (1803) con la quale i giudici americani vennero espressamente investiti (cd. controllo diffuso) del potere di annullare le leggi ritenute in contrasto con il testo della Costituzione:

«la particolare fraseologia della Costituzione degli Stati Uniti conferma e rafforza il principio, che si suppone essenziale a ogni costituzione scritta, che una legge contraria alla Costituzione è nulla»⁵³.

Ai giudici veniva così implicitamente riconosciuto il potere di arginare la volontà della maggioranza e di annullarne le leggi qualora in contrasto con il testo della Costituzione, sancendo, per questa via, che la rappresentanza non è onnipotente come fino ad allora preteso da una celebre formula inglese secondo la quale il Parlamento può far *tutto*: «*except making a woman a man or a man a woman*».

L'introduzione del controllo di legittimità costituzionale delle leggi rompe il rapporto biunivoco tra legittimità e legalità, determinando il venir meno della coincidenza tra legalità formale e legittimità sostanziale. La legge non è più legittima solo perché *perfetta* ed espressione della volontà della maggioranza legalmente costituita. A seguito dell'introduzione del *judicial review*, una legge per essere valida avrebbe dovuto anche essere conforme a Costituzione.

Una volta assunta tale premessa di principio «la Corte Suprema ha variamente interpretato nel tempo la sua funzione di *custode della Costituzione*»⁵⁴ e svolto, su queste basi, la sua connaturata vocazione antimaggioritaria: «non v'è fase della storia costituzionale degli Stati Uniti che non presenti momenti di reale e aperto contrasto tra la Corte ed uno o entrambi gli organi del potere federale, contrasti in cui la Corte ha esercitato la funzione di *terza camera negativa*»⁵⁵.

Tale ruolo non può essere compreso se non alla luce del contesto storico e sociale in cui si è sviluppata l'esperienza costituzionale americana. La necessità di limitare il potere delle maggioranze e di assicurare il rispetto della Costituzione rispondeva all'esigenza di garantire la

⁵³ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. - 1 Cranch - 137 (1803).

⁵⁴ G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, Nistri-Lischi, Pisa, 1961, p. 244.

⁵⁵ Ivi, p. 247.

convivenza di una società profondamente pluralistica, nella quale la molteplicità delle appartenenze rendeva indispensabile un organo capace di preservare l'equilibrio tra unità politica e tutela delle differenze.

La società americana delle origini si presentava, infatti, come un mosaico profondamente eterogeneo, segnato da una pluralità di tradizioni etniche, religiose e culturali che precedeva la stessa formazione dell'ordine costituzionale. E non si trattava di un mero dato sociologico e contingente, ma di un connotato strutturale del nuovo assetto politico e costituzionale: le minoranze, seppur indirettamente, avevano contribuito alla definizione dell'equilibrio federale e alla stabilizzazione del patto costituzionale.

Di qui il delinarsi di un *Constitutional pluralism*⁵⁶ che nel corso del tempo avrebbe agito come dispositivo di coesistenza di comunità differenti e poi come fattore di integrazione politica.

Se fino alla stagione rivoluzionaria del Settecento, la questione centrale era rappresentata dall'affermazione della regola di maggioranza quale principio di legittimazione politica volto a superare assetti corporativi e logiche unanimistiche, con l'affermazione del costituzionalismo il baricentro problematico si sposta sul «concetto americano di protezione delle minoranze»⁵⁷ e sulla individuazione dei limiti giuridici da apporre alla regola maggioritaria, ora intesa «come prevalenza della volontà di più nel rispetto e non più nella semplice tolleranza della volontà dei meno»⁵⁸.

La regola della maggioranza, una volta riconosciuta, venne così, immediatamente, imbrigliata dall'avvento del costituzionalismo. O quanto meno delimitata nella sua sfera d'azione.

Il riconoscimento della supremazia della Costituzione aveva prodotto un duplice effetto: da un lato, sottraeva i diritti fondamentali all'assoluta disponibilità della maggioranza politica; dall'altro, costitui-

⁵⁶ Sul punto, N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, 2002, p. 327 ss.; J.L. COHEN - A. ARATO (a cura di), *Forms of Pluralism and Democratic Constitutionalism*, Columbia University Press, New York, 2022.

⁵⁷ La definizione è di G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 181.

⁵⁸ G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 537.

va la condizione attraverso la quale il principio maggioritario veniva raccordandosi con il principio minoritario.

Alle maggioranze non sarebbe stato più consentito contraddire i principi costituzionali, affievolire le garanzie individuali o comprimere i diritti delle minoranze. Si affermavano così, all'interno della cultura costituzionale americana, i «diritti contro la maggioranza», da esercitarsi ogni qual volta fosse stata violata la «promessa della maggioranza alla minoranza che la sua dignità ed eguaglianza [sarebbero state sempre] rispettate»⁵⁹.

Il combinato disposto tra principio di rigidità, clausola di supremazia (costituzionale), sindacato delle leggi avrebbe in breve tempo sortito effetti dirompenti sull'assetto degli Stati, sull'organizzazione del diritto, sul modo di concepire i rapporti tra autorità e libertà. Da quel momento non sarebbe stato più possibile parlare di governo della maggioranza in senso pieno, ma di «governo della maggioranza nel rispetto dei diritti della minoranza»⁶⁰.

A pretenderlo era il costituzionalismo e la sua norma-manifesto: l'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* nel quale veniva solennemente sancito che «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata non ha costituzione». L'impronta antimaggioritaria della disposizione è evidente: l'assolutismo viene bandito, il potere limitato e la sua stessa composizione divisa e frammentata. Non esistono più *potestas legibus soluta*. Non lo era più il Re, ma non lo sarebbe stato nemmeno il popolo o l'assemblea politica con le sue maggioranze.

Ma il *reining-in* del potere della maggioranza, così come posto dall'art. 16 della *Dichiarazione*, risiedeva, anzitutto, nella garanzia dei «diritti fondamentali e libertà fondamentali, o diritti dell'uomo e del cittadino»⁶¹: matrice e postulato, al tempo stesso, dei diritti delle minoranze. Avrebbe scritto, a tale riguardo, Hans Kelsen:

⁵⁹ N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, cit., p. 55. Ma già prima R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio* (1977), il Mulino, Bologna, 1982, p. 268 ss.

⁶⁰ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Democrazia*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 116.

⁶¹ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit., p. 94.

«la maggioranza [...] presuppone per definizione, l'esistenza di una minoranza e, in conseguenza, il diritto della maggioranza presuppone il diritto all'esistenza di una minoranza. Da ciò risulta non tanto la necessità, quanto la possibilità di proteggere la minoranza contro la maggioranza. Questa protezione della minoranza è la funzione essenziale dei cosiddetti diritti fondamentali e libertà fondamentali, o diritti dell'uomo e del cittadino, che vengono garantiti da tutte le moderne Costituzioni delle democrazie parlamentari»⁶².

5. Alexis de Tocqueville: la "tirannia della maggioranza"

Una delle più significative manifestazioni di questo sentimento "antimaggioritario" fu il duro *j'accuse* rivolto da Alexis de Tocqueville alla «tirannia» della maggioranza.

Tocqueville era un estimatore del sistema americano. Ne apprezzava la vitalità, la forza delle istituzioni, le forme di autogoverno locale, il dinamismo dei rapporti tra società civile e potere politico. Ciò non gli avrebbe, tuttavia, impedito di cogliere nella società americana una contraddizione latente, ma fatale: la possibilità che il potere della maggioranza potesse degenerare in una forma di dominio assoluto, trasformandosi in quella che lo stesso Tocqueville avrebbe definito *tirannia della maggioranza*.

Per il giurista francese, la volontà della maggioranza, se abbandonata a se stessa, tende a trasformarsi in un potere sociale e politico onnipervasivo, capace non solo di marginalizzare il dissenso, ma anche di imporre un conformismo generalizzato.

L'elevazione della regola maggioritaria a criterio esclusivo di legittimazione politica e morale era destinata, ai suoi occhi, a innescare una alterazione profonda del processo democratico, tale da convertire il consenso numerico in verità sociale: «ciò che mi ripugna di più in America – scriveva Tocqueville – non è l'estrema libertà che vi regna, ma la scarsa garanzia che vi è contro la tirannide»⁶³.

Facendo propria questa visione, Tocqueville coglie una delle con-

⁶² *Ibidem*.

⁶³ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), Milano, Mondadori, 2009, p. 299.

traddizioni più profonde della modernità: il principio maggioritario, nato per arginare l'arbitrio del potere e garantire la partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà collettiva, rischia, se privo di limiti e contrappesi, di degenerare nel proprio contrario. Il potere della maggioranza può trasformarsi in una nuova forma di dispotismo, non più incarnata da un sovrano assoluto, ma esercitata dalla pressione omologante della collettività.

In questo quadro, la democrazia, anziché tutelare i diritti, tende a scivolare verso un'inedita forma di "assolutismo", nel quale il consenso numerico soffoca il pluralismo, le minoranze, l'autonomia individuale. Un'idea di assolutismo forse più benevola e meno appariscente rispetto a quella ostentata dalle vecchie monarchie – tant'è che la stessa «maggioranza l'ammette solo a fatica»⁶⁴ –, ma altrettanto «odiosa» e «degradante»⁶⁵:

«il governo delle repubbliche americane mi sembra altrettanto accentrato e più energico di quello delle monarchie assolute d'Europa. Non penso dunque affatto ch'esso perisca per debolezza. Se mai in America la libertà finirà, bisognerà prendersela con l'onnipotenza della maggioranza, che avrà portato le minoranze alla disperazione»⁶⁶.

Tocqueville ammette che la regola maggioritaria è parte integrante del principio democratico. Ma ciò non gli impedisce di riconoscere nel «potere della maggioranza» un elemento profondamente inquietante, un tratto «non solo predominante, ma irresistibile»⁶⁷: «fuori dalla maggioranza, nelle democrazie, non vi è nulla che resista»⁶⁸.

Anche laddove i diritti risultino formalmente garantiti dall'ordinamento (come il diritto alla libera manifestazione del pensiero) il loro concreto esercizio rischia di essere neutralizzato dalla pressione conformistica generata dall'opinione dominante.

La maggioranza tende a esibire il proprio potere «in perpetua ado-

⁶⁴ Ivi, p. 293.

⁶⁵ Ivi, p. 303.

⁶⁶ Ivi, pp. 307-308.

⁶⁷ Ivi, p. 293.

⁶⁸ Ivi, p. 292.

razione di se stessa»⁶⁹, alimentando dinamiche di omologazione che finiscono per sterilizzare progressivamente la cultura costituzionale dei diritti. In questo quadro assume un significato centrale la celebre osservazione di Tocqueville secondo la quale:

«in America, la maggioranza traccia un cerchio formidabile intorno al pensiero. Nell'ambito di questi limiti, lo scrittore è libero; ma guai a lui se osa uscirne. Non ha da temere un'auto-da-fe, ma è esposto ad avversioni di ogni genere e a persecuzioni quotidiane»⁷⁰.

Né vi è da stupirsi. In quanto interprete dei valori dominanti di una società, la maggioranza tende a definire le coordinate entro cui si sviluppano il pensiero, la cultura, l'arte e la scienza, marginalizzando o escludendo le posizioni che si discostano dalle visioni dominanti. Essa esercita un'influenza costante sull'opinione pubblica, orientando la società secondo i propri assiomi e riducendo gli spazi del dissenso e della critica.

Come Tocqueville osserva nel settimo capitolo del primo libro di *La democrazia in America*, la pressione della maggioranza può, in tali frangenti, indebolire l'indipendenza dell'opinione pubblica e favorire una forma di conformismo diffuso, nella quale gli individui rinunciano spontaneamente all'esercizio critico della propria libertà.

Questo potere delle maggioranze si manifesta non tanto attraverso la coercizione diretta o la repressione di stampo autoritario, quanto attraverso la pressione omologante esercitata sui comportamenti delle masse e sulle convinzioni degli individui. Ne deriva una forma di obbedienza fondata, più che sul convincimento razionale, sull'opportunismo individuale e sull'adattamento alle aspettative sociali dominanti. Le opinioni finiscono così per formarsi e consolidarsi passivamente, assorbite dall'ambiente sociale circostante, piuttosto che elaborate criticamente dall'individuo.

La "repressione democratica" denunciata da Tocqueville non assume le forme spettacolari della coercizione fisica tipiche dei sistemi inquisitori del passato. Essa opera piuttosto attraverso strumenti indi-

⁶⁹ Ivi, p. 303.

⁷⁰ Ivi, p. 302.

retti di isolamento sociale, marginalizzazione e delegittimazione pubblica. Proprio per questo, essa appare al pensatore francese particolarmente insidiosa: non distrugge formalmente la libertà, ma ne svuota progressivamente le condizioni sostanziali di esercizio.

Di qui la riscrittura, operata da Tocqueville, della regola della maggioranza. Una regola rimodulata dal giurista francese alla luce dei principi del costituzionalismo e pertanto vincolata al rispetto di una norma ad essa superiore contenente il divieto, posto a carico della *maggioranza*, di sopprimere, con un voto a *maggioranza*, la regola della *maggioranza*.

Per Tocqueville, il principio maggioritario, per operare virtuosamente, aveva bisogno di contrappesi talmente incisivi da impedire a qualsiasi forza politica, per quanto numericamente prevalente, di sovvertire unilateralmente i principi democratici. In un contesto costituzionale maturo, la regola della maggioranza non agisce come fonte illimitata di legittimazione, ma come procedura vincolata, radicata in un patto volto ad assicurare la tutela dei diritti, a difendere la stabilità delle istituzioni e, modificatesi le condizioni, ad assecondare il mutamento dei rapporti di forza tra le parti politiche.

In ragione di ciò, la maggioranza non può impedire alla minoranza *pro tempore* la «possibilità di diventare la maggioranza di domani»⁷¹. La violazione di questo principio è ritenuta intollerabile non solo sul piano etico-giuridico («la vera e propria natura di un principio è di proibire la propria negazione»)⁷², ma anche sul piano pratico e politico: «tutti partiti sono pronti a riconoscere i diritti della maggioranza, perché tutti sperano di poter un giorno esercitarli a loro profitto»⁷³.

Un punto questo lucidamente colto e sviluppato nella prima metà del XX secolo da Hans Kelsen che, a tale riguardo, avrebbe chiosato:

⁷¹ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 191.

⁷² Così, interpretando Tocqueville, N. BOBBIO, *La regola di maggioranza*, cit., p. 53 che aggiunge: «detto altrimenti, chi accetta di decidere o di eleggere secondo la regola della maggioranza ha accettato non una determinata decisione su un problema specifico che può anche rifiutare, non la rappresentanza di quella determinata persona cui può anche essere avversa, bensì una determinata procedura per la decisione e per l'elezione» (p. 54).

⁷³ A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., p. 294.

«Una dittatura della maggioranza sulla minoranza non è possibile, a lungo andare, per il semplice fatto che una minoranza condannata a non esercitare nel modo più assoluto nessuna influenza finirà col rinunciare alla sua partecipazione – soltanto formale e perciò per lei senza valore e perfino dannosa – alla formazione della volontà generale, togliendo con ciò alla maggioranza – che già per definizione non è possibile senza minoranza – il suo carattere di maggioranza»⁷⁴.

⁷⁴ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit., pp. 97-98.

CAPITOLO QUINTO

LA CRISI DEL PRINCIPIO MINORITARIO E LA MANIPOLAZIONE DELLA REGOLA DELLA MAGGIORANZA

1. *Maggioranza e minoranze alla prova del suffragio universale*

Nel corso del XIX secolo, la costruzione di un avanzato sistema di diritti politici e di tutela delle minoranze si scontra all'interno degli ordinamenti statuali con tendenze di segno opposto, destinate a condizionare gli sviluppi dello Stato costituzionale. Un contesto storico denso di contraddizioni e permeato dalla progressiva torsione dei principi rivoluzionari. In questi anni, l'ideale della *Nation des citoyens*¹ avrebbe ceduto gradualmente il passo a una concezione etnica dell'appartenenza politica, fondata sullo *ius sanguinis*²; il principio della sovranità popolare sarebbe stato ricondotto entro gli schemi censitari della rappresentanza borghese, favorendo l'instaurazione dello Stato «monoclasse»³; i diritti delle minoranze culturali avrebbero progressivamente ceduto il passo a inedite forme di nazionalismo, incardinato sull'omogeneità etnica e linguistica del popolo⁴.

Né vi è da stupirsi. L'obiettivo di fondo perseguito dall'ordine liberale era quello di salvaguardare l'uniformità e la continuità del si-

¹ Cfr. CONDORCET, *Ce que les citoyens ont droit d'attendre de leur représentants* (1791), in ID., *Œuvres*, Frommann Verlag, Stuttgart-Bad Cannstatt, 1968, XVIII, p. 412.

² Cfr., in particolare, R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Il Mulino, Bologna, 1997.

³ L'espressione è di M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, il Mulino, Bologna, 1986, p. 62.

⁴ Ci si riferisce, in particolare, all'influenza esercitata in Germania e in Europa dal famoso ciclo di quattordici lezioni tenute da Fichte a Berlino (1807-1808), durante l'occupazione napoleonica, poi raccolte nel volume di J.G. FICHTE, *Discorsi alla nazione tedesca* (1808), Laterza, Roma-Bari, 2003.

stema. Di qui il mito giuridico della completezza dell'ordinamento⁵, la neutralizzazione, per via normativa, del conflitto sociale, l'ideologia del «diritto uguale»⁶.

In questo contesto, la questione del sistema elettorale è destinata ad assumere una rilevanza decisiva, poiché la crisi del voto censitario mette in discussione la legittimità di un modello di rappresentanza fondato sull'esclusione politica e sulla selezione sociale della cittadinanza.

L'irruzione del conflitto sociale impone la costruzione di sistemi elettorali più aperti e inclusivi, capaci di tradurre la crescente frammentazione della società in una pluralità di interessi politicamente rappresentati. Solo estendendo le basi sociali della rappresentanza la società avrebbe potuto ritrovare un suo principio di coesione e puntare a conciliare su nuove basi il proliferare di nuovi interessi e l'unità dello Stato.

Ma estendere le basi della rappresentanza voleva dire anzitutto abbattere il sistema di selezione sociale del suffragio, ricorrendo al quale lo Stato liberale aveva delimitato i confini della cittadinanza politica, espellendo dall'ordinamento le donne, gli stranieri, le masse popolari.

Si trattava, in altre parole, di restituire «alla misconosciuta maggio-

⁵ All'inizio del XX secolo, la cultura giuridica liberale – che sin dalle sue origini aveva confidato nella *completezza dell'ordine normativo statale* e nella «volontà dello Stato come unica fonte del diritto» – è improvvisamente costretta a fare i conti con le numerose incoerenze e lacune normative presenti nel sistema (W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati* (1929), Giuffrè, Milano, 1963, p. 6), in gran parte alimentate dai crescenti fenomeni di «smottamento» del sistema delle fonti. E, in particolare, dalla produzione di «norme che autorità non statali emanano per regolare determinate relazioni giuridiche tra le persone ad esse sottoposte» (p. 26). Fenomeno ampiamente segnalato anni prima da Santi Romano che confutava drasticamente l'idea che «ogni ordinamento giuridico deve contenere una norma per ogni caso possibile» (S. ROMANO, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale* (1925), in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 175).

⁶ L'espressione è di K. MARX, *Critica al programma di Gotha* (1891), Editori Riuniti, Roma, 1990, pp. 16-17, secondo il quale, per arginare le distorsioni derivanti dai rapporti di astrazione sottesi all'eguaglianza formale, il diritto dovrebbe non solo riconoscere le disuguaglianze materiali, ma evitare di affidarsi ad un'identica misura giuridica per valutare situazioni profondamente diverse.

ranza il suo peso e il suo ruolo»⁷, rompendo la spirale dello Stato *monoclasse*.

Collocata in questo quadro storico, l'affermazione del suffragio universale appare come l'esito di un lungo e complesso processo di mobilitazione politica e sociale, promosso dall'emergere di nuovi soggetti popolari e, soprattutto, del movimento operaio⁸. E – non a caso – venne «conquistato allorché la classe operaia si costituì come forza organizzata in sindacato e in partito»⁹.

2. Karl Marx e la critica del bonapartismo: una forma di governo senza maggioranza e senza opposizione

Il tentativo più insidioso di neutralizzazione del conflitto e la più ardita operazione di blindatura dell'ordine politico liberale si ebbe in Europa in occasione dell'istaurazione delle «democrazie del capo», concepite come dispositivo autoritario di compensazione delle aporie dell'ordinamento rappresentativo. Vere e proprie forme di democrazia di investitura che non si limitavano a semplificare il circuito della rappresentanza, ma ne sovvertivano la logica: alla costruzione della mediazione parlamentare e alla rappresentazione del conflitto, il plebiscitarismo opponeva una concezione monistica della sovranità, incardinata sulla figura del capo, simbolo e vertice del sistema, incarnazione dell'unità di tutto il corpo sociale.

Nel 18 brumaio di Luigi Bonaparte, analizzando la situazione politica francese successiva allo «svuotamento» della Costituzione del 1848 (sprezzantemente «buttata a terra»¹⁰) e all'indomani della reintroduzione del collegio uninominale, Marx denunciava il *bonapartismo*

⁷ L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, cit., p. 111.

⁸ Sulle tappe politiche e normative che hanno portato in Italia al suffragio universale si rinvia al § 8 in questo capitolo.

⁹ G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti* (2001), in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, cit., p. 464.

¹⁰ K. MARX, *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte* (1852), Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 73.

come forma estrema di concentrazione del potere e strumento di distorsione della rappresentanza politica.

Un processo non imposto dall'alto, né condotto *manu militari* (almeno fino al colpo di Stato del 2 dicembre 1851), ma attivamente sostenuto, innescato e realizzato, nelle aule parlamentari, dalla stessa maggioranza. Questa, ricorrendo, in modo surrettizio, alle procedure previste dall'ordinamento costituzionale, finì per utilizzare abusivamente le istituzioni rappresentative contro la rappresentanza e le garanzie poste dalla Costituzione contro la Costituzione.

La maggioranza decise così, in quel delicato frangente della storia francese, di subordinare il Parlamento alla volontà dell'esecutivo e di sottomettere «la Costituzione alla maggioranza parlamentare»¹¹:

«La maggioranza si dichiarava dunque contro la Costituzione [...] in questo momento revisione della Costituzione non significava altro che proroga dei poteri presidenziali, e proroga della Costituzione non significava altro che destituzione di Bonaparte. Il Parlamento si era pronunciato per lui; ma la Costituzione si pronunciava contro il Parlamento [...] Il Parlamento aveva dichiarato "fuori della maggioranza" la Costituzione e, con essa, il proprio dominio; con la sua decisione aveva soppresso la Costituzione e prorogato i poteri presidenziali»¹².

Si arrivò così alla «abolizione della repubblica»¹³ con un voto a maggioranza semplice¹⁴ e, infine, all'instaurazione del plebiscitarismo: un'originale forma di governo, già sperimentata da Napoleone I e, pertanto, incardinata su una vera e propria *reductio ad unum* del sistema. Un inedito assetto di potere proteso ad annichilire la dialettica maggioranza – minoranza, fino a fare della rappresentanza politica un'appendice del potere esecutivo:

¹¹ Ivi, p. 167.

¹² Ivi, pp. 167-168.

¹³ Ivi, p. 167.

¹⁴ È lo stesso Marx a ricordare che «la Costituzione poteva essere riveduta soltanto in modo "legale", cioè soltanto se lo decideva la maggioranza di tre quarti dei voti prescritta dalla Costituzione» (Ivi, p. 167).

«la Costituzione qui torna a distruggersi da sola, facendo eleggere il Presidente da tutti i francesi, a suffragio diretto. Mentre i voti della Francia si disperdono sui 750 membri dell'assemblea nazionale, qui invece si concentrano su un *solo* individuo. Mentre ogni singolo rappresentante del popolo rappresenta soltanto questo o quel partito, questa o quella città, questa o quella testa di ponte, o anche semplicemente la necessità di eleggere un settecentocinquantesimo qualunque, senza considerare troppo per il sottile né la cosa, né l'uomo, *egli* è l'eletto della nazione, e l'atto della sua elezione è la briscola che il popolo sovrano giuoca una volta ogni quattro anni. L'assemblea nazionale eletta è unita alla nazione da un rapporto metafisico, il presidente eletto è unito alla nazione da un rapporto personale. È ben vero che l'assemblea nazionale presenta nei suoi rappresentanti i molteplici aspetti dello spirito nazionale; ma nel presidente questo spirito si incarna. Egli possiede rispetto all'assemblea una specie di diritto divino; egli è per *grazia* del popolo»¹⁵.

Ciò che Marx imputa al bonapartismo non sono soltanto gli effetti paralizzanti da esso innescati sull'organizzazione democratica, la mistica del capo, la dissoluzione della dialettica tra maggioranza e minoranza, ma, soprattutto, la sua capacità di neutralizzazione del conflitto di classe¹⁶.

Una polemica, quella nei confronti delle cosiddette democrazie d'investitura, destinata a non sopirsi mai del tutto all'interno della riflessione marxiana sulle forme di governo¹⁷. A tal punto che anche nel riferirsi alle elezioni per la Comune di Parigi, svoltesi nel 1871, con

¹⁵ Ivi, p. 71.

¹⁶ Il punto è stato lucidamente colto da H. Kelsen, *Sociologia della democrazia* (1926), in ID., *Essenza e valore della democrazia* (2004), cit., 76 che così scriveva: «se ciò che conta, come proprio la critica marxista della cosiddetta democrazia borghese sottolinea energicamente, sono gli effettivi rapporti di forza, allora è la forma politica democratica, con il suo principio di maggioranza e minoranza [...] l'espressione vera della società odierna, essenzialmente divisa in due classi. E se c'è in generale una forma che offre la possibilità di non spingere su una via cruenta e rivoluzionaria fino alla catastrofe questo forte contrasto, che si può deplorare ma non negare, bensì di comporlo pacificamente e gradualmente, questa è la forma della democrazia parlamentare».

¹⁷ Sul punto G. AZZARITI, *Dal Manifesto del partito comunista al 18 brumaio: Marx e il costituzionalismo democratico*, in *Dem. dir.*, 2019, 110 ss.

metodo proporzionale e a suffragio universale, Marx non perse l'occasione per rammentare, ancora una volta, che altre soluzioni esperimentabili in democrazia non ve ne sono. E che, in definitiva, «nulla poteva essere più estraneo allo spirito della Comune, che mettere al posto del suffragio universale una investitura gerarchica»¹⁸.

Per Marx, in definitiva, «nella democrazia il principio formale è al tempo stesso il principio materiale»¹⁹. E questo voleva dire che vi era una sola reale discriminante dalla quale sarebbe potuta discendere la costruzione della «vera democrazia»²⁰. E questa discriminante passava per il suffragio universale. Perché solo attraverso il libero ed eguale esercizio del diritto di voto la società sarebbe potuta entrare «in massa, tutta intera se possibile, nel potere legislativo»²¹. E «soltanto nell'elezione illimitata sia attiva che passiva, la società civile si solleva realmente all'astrazione da se stessa, all'esistenza politica come sua vera esistenza generale, essenziale»²². Scriveva Marx nel 1852:

«Il suffragio universale è l'equivalente del potere politico per la classe lavoratrice in Inghilterra, dove il proletariato rappresenta la grande maggioranza della popolazione, dove attraverso una guerra civile lunga, anche se sotterranea, esso ha acquistato una chiara coscienza della sua situazione in quanto classe»²³.

Istanze, queste, che avrebbero contribuito a fare del suffragio universale il momento di irruzione nella vita dello Stato dei «molti», della «massa», del «numero». E «il numero non è qui senza importanza»²⁴.

¹⁸ K. MARX, *La guerra civile in Francia* (1871), Editori Riuniti, Roma, 1990, p. 38.

¹⁹ K. MARX, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, cit., p. 50.

²⁰ Ivi, p. 51.

²¹ Ivi, p. 145.

²² Ivi, p. 148.

²³ K. MARX, *I Cartisti* (1852), in K. MARX – F. ENGELS, *Opere*, XI, Editori Riuniti, Roma, 1972, p. 345.

²⁴ K. MARX, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, cit., p. 145.

3. *Ascesa e declino della proporzionale: la questione delle minoranze politiche*

Se il diritto rivoluzionario aveva introdotto la rappresentanza come tramite e forma giuridica della volontà collettiva e, con essa, aveva consacrato la regola della maggioranza quale principio ordinatore del nuovo spazio politico, l'esito di questo processo non poteva che esser l'adozione del sistema proporzionale. E la ragione era evidente: se il «corpo rappresentativo» era chiamato a esprimere la volontà della nazione – come proclamato da tutte le costituzioni rivoluzionarie – esso poteva assolvere coerentemente a questa funzione solo se in grado di raffigurarne fedelmente la composizione, riprodurne i rapporti di forza, «conservarne la stessa natura, le stesse proporzioni, le stesse regole»²⁵.

Ad averlo espresso esplicitamente il 30 gennaio 1789, in un celebre discorso tenuto agli Stati generali, era stato anche Mirabeau:

«La rappresentanza sarà eguale nel numero se ogni formazione di cittadini elegge tanti rappresentanti quanto un'altra di pari consistenza»²⁶.

Nella teoria politica rivoluzionaria della fine del XVIII secolo, il principio proporzionale veniva quindi concepito come il fondamento stesso dell'eguaglianza politica tra i cittadini, il solo in grado di riflettere la composizione delle assemblee rappresentative e l'articolazione politica e sociale della nazione. Solo una rappresentanza proporzionale, avrebbe potuto riprodurre, secondo l'espressione di Mirabeau, «la stessa proporzione dell'originale»²⁷ e assicurare una corrispondenza effettiva tra corpo elettorale e corpo rappresentativo.

Due erano le virtù che venivano essenzialmente riconosciute alla proporzionale. Da una parte la capacità di permeare politicamente la composizione dei Parlamenti, rompendo l'omogeneità di classe e con-

²⁵ E.J. SIEYÈS, *Che cosa è il terzo stato?*, cit., p. 67.

²⁶ MIRABEAU, *Sur la représentation illégale de la Nation provençale dans ses États*, in F. Barthe (a cura di), *Discours et Opinions de Mirabeau*, Kleffer et Aug. Caunes Éditeurs, Paris, 1820, p. 3.

²⁷ Ivi, pp. 30-31.

sentendo, per questa via, un'effettiva riproduzione dei rapporti di forza: dal corpo elettorale all'organo rappresentativo. Dall'altra, la congenita predisposizione ad operare quale argine risolutivo alle distorsioni del suffragio popolare innescate, in numerosi ordinamenti costituzionali, dal modello *plurality*, dall'introduzione del voto plurimo, dai sistemi di investitura diretta degli esecutivi: vere e proprie «perversioni» della rappresentanza politica²⁸.

Gli ordinamenti liberali europei, una volta assunto il paradigma selettivo della cittadinanza politica, non si limitarono a circoscrivere il diritto di voto in base al censo, ma trasferirono questa stessa logica dell'esclusione anche sul terreno dei meccanismi di traduzione dei voti in seggi.

Il costituzionalismo ottocentesco, pur proclamando la sovranità della nazione, continuava a guardare con sospetto alla piena uguaglianza politica di tutti i cittadini: la volontà della maggioranza veniva accettata nella misura in cui non metteva in discussione l'ordine sociale esistente. La negazione dell'universalità del diritto di voto trovò così un ulteriore complemento nella costruzione di sistemi elettorali monitorati per produrre effetti selettivi nella composizione degli organi rappresentativi. Una soluzione destinata ad abbattersi, anzitutto, sul «diritto delle minoranze nel processo decisionale»: «il tema più importante tra le tante questioni che riguardano le minoranze in politica»²⁹.

4. *John Stuart Mill e Walter Bagehot: la regola della maggioranza (e le sue manipolazioni) come valvola di sicurezza dell'ordine sociale*

Come efficacemente evidenziato anche da Edoardo Ruffini, nel corso del XIX secolo, «il principio maggioritario diventa un problema di politica elettorale»³⁰.

Un nodo che avrebbe attraversato in profondità anche la cultura liberale, generando al suo interno una significativa spaccatura, seppure di natura prevalentemente tattica. Si era, in altri termini, in presenza di

²⁸ G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, cit., p. 464 ss.

²⁹ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 171.

³⁰ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, cit., p. 87.

un dissenso che non metteva in discussione la fisiologia dei sistemi elettorali, ma riguardava unicamente la scelta delle forme e delle soluzioni istituzionali ritenute più idonee a perseguire quello che, nel corso del XIX secolo, era il principale obiettivo strategico unanimemente condiviso da tutta l'ideologia liberale: neutralizzare l'irruzione delle masse operaie nella vita dello Stato ed evitare che la maggioranza numerica della popolazione si traducesse automaticamente in maggioranza politica. Su come perseguire tale esito, la *tactical divergence* tra John Stuart Mill e Walter Bagehot fu quanto mai netta.

John Stuart Mill era favorevole all'introduzione del suffragio universale, ma non subito: al suffragio universale – era solito dire – «bisogna arrivare gradualmente»³¹. Nel frattempo, sarebbe stato opportuno continuare a riconoscere il diritto di voto solo ai ceti produttivi e ai cittadini economicamente attivi in modo tale che «solo chi paga le tasse possa eleggere l'assemblea che decide le tassazioni generali o locali»³².

A indurlo a temporeggiare erano le incalzanti rivendicazioni della classe operaia e dei nullatenenti, ai quali Mill negava risolutamente il diritto di voto. In particolare, lo studioso inglese era assillato dal timore che, con la progressiva estensione del suffragio, «in tutti i paesi, la maggioranza dei votanti [sarebbe stata] costituita dai lavoratori manuali»³³. L'ampliamento del corpo elettorale veniva, pertanto, percepito anche da Mill come un potenziale fattore di instabilità per il sistema rappresentativo liberale, presentato come sistema di deliberazione razionale delle élite politiche.

Alle sperticate lodi rivolte da Tocqueville al modello americano, fondato sul «suffragio universale eguale» (seppur temperato da un sistema elettorale di secondo grado³⁴), Mill non avrebbe esitato ad op-

³¹ J. STUART MILL, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo* (1861), Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 141.

³² Ivi, p. 132.

³³ Ivi, pp. 133-134.

³⁴ Sul punto R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 13 che evidenzia come, per una lunga stagione storica, «la Costituzione ... implicitamente lasciò in vigore l'esclusione di metà della popolazione – le donne – come pure degli afroamericani e dei nativi. Come sappiamo, ci volle un secolo e mezzo prima che la Costituzione arrivasse a garantire il diritto di voto alle donne, e quasi due secoli prima che il Presidente e il Congresso potessero superare nei fatti il

porre le virtù del sistema politico inglese incardinato su un avanzato sistema di selezione delle competenze:

«Le istituzioni americane hanno impresso fortemente nella mentalità americana, l'idea che ogni uomo di razza bianca vale quanto un altro: questa falsa credenza è strettamente legata a taluni degli aspetti meno felici del carattere americano. È un male, è un grande male che la costituzione di un paese venga a sanzionare questo principio: credervi più o meno esplicitamente è moralmente e intellettualmente nocivo quanti peggiori effetti cui possono condurre la maggior parte delle forme di governo»³⁵.

Di qui l'esigenza, ripetutamente avanzata dal filosofo liberale nelle *Considerations on Representative Government*, di verificare percorsi e soluzioni in grado di arginare la «forza del numero».

Tra le numerose tecniche di manipolazione del voto esaminate, Mill avrebbe riservato particolare attenzione al voto plurimo (*plural voting*), concepito come uno strumento volto a differenziare il peso del voto in base al censo e al livello di istruzione. E non a caso da Mill ritenuto un voto efficace, selettivo sul piano del merito, «più pesante ai soggetti più colti e aperti agli interessi comuni»³⁶. Ma, soprattutto, un voto capace di «impedire alla classe operaia di avere la maggioranza in Parlamento»³⁷.

Era questa, agli occhi del filosofo inglese, la soluzione più idonea ed efficace per impedire la formazione di una «maggioranza aritmetica» fatta di nullatenenti, operai, emarginati.

La ponderazione del voto avrebbe consentito di limitare il rischio che le decisioni pubbliche fossero determinate esclusivamente dal peso quantitativo del suffragio. La definizione dei criteri attraverso cui attribuire un diverso peso al voto non era pertanto affidata a parametri astratti. Essa si fondava, di converso, su una precisa gerarchizzazione delle posizioni sociali, puntualmente graduata da Mill sulla base dei requisiti di classe e delle capacità «intellettive» di ciascuno:

veto di una minoranza di Stati per garantire i diritti elettorali agli afroamericani».

³⁵ J. STUART MILL, *Considerazioni sul Governo Rappresentativo*, cit., p. 163.

³⁶ Ivi, p. 135.

³⁷ Ivi, p. 139.

«un datore di lavoro è più intelligente di un semplice operaio. L'imprenditore infatti non lavora solo con i muscoli ma attiva anche il cervello. In questo senso, un capo-officina è generalmente più intelligente di un operaio comune e un operaio specializzato è superiore al semplice manovale ... un banchiere, un negoziante o un industriale sono probabilmente più intelligenti di un bottegaio»³⁸.

La soluzione prospettata da Walter Bagehot, per «prevenire o mitigare il predominio fazioso di individui con scarsa educazione»³⁹, si sarebbe fondata invece su altri presupposti e risiedeva nella «ottimizzazione» della forza esercitata dalle «*efficient parts*». Espressione, questa, con la quale il banchiere inglese era solito richiamare il ruolo assunto dalle «*driving structures*» del Regno e da tutte quelle istituzioni grazie alle «quali una Costituzione, nei fatti riesce a funzionare e a comandare»⁴⁰: un «sistema di governo di tipo estremamente *semplice*, in cui il potere decisionale su ogni questione è sempre nelle mani degli stessi soggetti»⁴¹, essendo la stessa «Costituzione inglese [...] fondata sul principio secondo cui si deve scegliere una sola autorità suprema rendendola forte»⁴².

Per Bagehot, ogni elemento dell'ordinamento doveva essere subordinato alla volontà politica del *cabinet*. Anche se questo avrebbe voluto dire ridurre la Camera dei Comuni a dependance dell'esecutivo⁴³; fare del sistema elettorale un dispositivo di produzione di maggioranze stabili ed omogenee. E, su queste basi, rendere la rappresentanza, un'articolazione funzionale, chiamata a garantire la continuità, l'efficienza e la capacità decisionale dell'esecutivo.

Di qui l'opzione preferenziale espressa da Bagehot per il sistema elettorale uninominale maggioritario. Il solo in grado di arginare i rischi di una frammentazione del sistema (alimentati dalla proporzionale), di scongiurare il ricatto delle minoranze, di favorire la formazione

³⁸ Ivi, p. 136.

³⁹ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (1872), Il Mulino, Bologna, 1998, p. 280.

⁴⁰ Ivi, p. 47.

⁴¹ Ivi, p. 213.

⁴² Ivi, p. 214.

⁴³ Ivi, p. 5.

di salde ed omogenee maggioranze di governo. Ma, soprattutto, l'unico sistema in grado di «castrare» gli effetti devastanti prodotti dalla retorica del voto uguale, dalla «forza dei numeri»⁴⁴, dalla «teoria ultrademocratica» del suffragio universale⁴⁵ che ammette che «ogni uomo di ventuno anni di età (forse perfino una donna) abbia parità di voto per l'elezione del parlamento»⁴⁶.

Anche per Bagehot, quindi, la posta in gioco era anzitutto politica e sociale: impedire che l'ingresso delle classi lavoratrici nella sfera elettorale potesse produrre una irreversibile rottura degli equilibri costituzionali. Una questione che lo studioso liberale, nel *The English Constitution*, non esita a porre in tutta la sua «drammaticità»:

«l'unione politica delle classi inferiori, sia di per sé che per i suoi obiettivi costituisce un male, di prim'ordine. Una loro aggregazione permanente (adesso che hanno il diritto di voto) le renderebbe onnipotenti»⁴⁷.

5. Dalla regola maggioritaria al sistema maggioritario: la natura notabile dello Stato liberale in Italia e la sua crisi

I timori che agitavano Bagehot imperversavano, in quegli stessi anni e con la stessa intensità, anche nella cultura liberale italiana, gelosa custode dell'omogeneità dell'ordinamento e costantemente impegnata ad arginare le crescenti forme di mobilitazione democratica, percepite come la più grave minaccia alla stabilità dell'ordine sociale. Questa esigenza era divenuta tanto più pressante quanto più nella società andava organizzandosi un'*opposizione di sistema*, che le istituzioni di governo ritenevano di dover contenere, se necessario anche mediante drastiche misure di restrizione dei diritti civili e la compressione degli spazi politici.

Benché caratterizzate da un marcato carattere repressivo, tali misure si dimostrarono inefficaci, principalmente a causa della debole natura del Parlamento che le aveva approvate. Un Parlamento dotato di

⁴⁴ Ivi, p. 276.

⁴⁵ Ivi, p. 153.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Ivi, p. 276.

un solo ramo elettivo, espresso dalla parte più agiata della società, privo di partiti politici in senso moderno e strutturato attorno a schieramenti (la Destra e la Sinistra storica) fragili, frammentati e sprovvisti di una definita identità programmatica.

In questo quadro parlamentare anche la dialettica maggioranza – minoranze era destinata ad operare in modo fluido e contingente, assecondando indirizzi politici costruiti e decostruiti sulla base di «sprejudicate convergenze personali, o di ristrette consorterie, di modesti tatticismi parlamentari, di scandalose collusioni affaristiche e di spiccioli favoritismi clientelari»⁴⁸.

La maggioranza parlamentare non era l'espressione di un indirizzo politico unitario, ma piuttosto un aggregato instabile di adesioni individuali all'azione dell'esecutivo, finalizzate essenzialmente a garantirne la sopravvivenza.

In questo quadro, il sistema maggioritario non produsse affatto l'effetto ordinatore e stabilizzante teorizzato da Bagehot, ma contribuì a perpetuare la natura notabilare, personalistica e localistica della rappresentanza liberale italiana, impedendo la formazione di una matura dialettica tra maggioranza e opposizione, nonché l'emersione di partiti organizzati e radicati nella società.

Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, il progressivo esaurimento degli equilibri su cui si era retto l'ordinamento liberale trovò in Vittorio Emanuele Orlando e Gaetano Mosca due dei suoi più autorevoli interpreti.

6. *Il liberalismo autoritario di Vittorio Emanuele Orlando e la critica delle maggioranze aritmetiche*

Per Vittorio Emanuele Orlando, il parlamentarismo liberale è essenzialmente una tecnica di governo delle élite, nella quale l'elezione opera esclusivamente come dispositivo di «designazione di capacità»⁴⁹,

⁴⁸ A. MASTROPAOLO, *Notabili, clientelismo e trasformismo*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 814.

⁴⁹ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 448.

strumento di selezione dei *competenti*. E, in quanto tale, finalizzato a scegliere «i *migliori* e i più *adatti* (politicamente, ben inteso)» per governare la società⁵⁰.

Nella visione orlandiana, il Parlamento non rappresenta lo spazio del conflitto politico organizzato, né il luogo della stabile articolazione di interessi e soggetti collettivi, ma piuttosto l'ambito istituzionale nel quale una classe dirigente ristretta esercita la funzione politica di raccordo tra esecutivo e assemblea rappresentativa.

Per Orlando, la rappresentanza non è quindi il riflesso della società plurale, ma il punto di condensazione di un «autonomo» processo di selezione delle élite, strutturato secondo una logica eminentemente notabile. Di qui il «grave errore» – che il giurista siciliano imputa alla cultura giuridica (i cd. *preorlandiani*) – di confondere «l'idea di elezione come scelta e l'idea di elezione come rappresentanza»⁵¹. Una posizione talmente radicata da indurlo ripetutamente a smentire che «la fonte del potere sarebbe nel corpo elettorale» e che «da questo il potere passerebbe per delegazione alla Camera»⁵². Nella sua visione, «al contrario, il potere della Camera elettiva risulta dalla Costituzione; gli elettori nulla trasmettono e nulla hanno da trasmettere»⁵³.

Ne discende, nella prospettiva orlandiana, che la maggioranza parlamentare non nasce dal confronto tra programmi politici, né dall'alternanza fisiologica tra partiti organizzati, ma si forma attraverso la convergenza contingente di notabili, gruppi personali e interessi locali. Essa non rappresenta, pertanto, l'espressione di una volontà politica strutturata, bensì il risultato di equilibri mutevoli costruiti attorno all'azione di governo e alle precarie capacità di aggregazione delle élite parlamentari⁵⁴.

Tuttavia, una simile concezione della rappresentanza e dell'organizzazione parlamentare, per poter funzionare, avrebbe richiesto il

⁵⁰ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889, p. 81.

⁵¹ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 441.

⁵² Ivi, p. 439.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Cfr. E. CROSA, *Orlando Maestro e scienziato: i suoi contributi al diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 23 ss.

mantenimento e, anzi, il rafforzamento di un elevato grado di omogeneità politica e sociale del corpo elettorale. Da qui la diffidenza manifestata da Orlando nei confronti dell'estensione del suffragio:

«Nessuna grave e seria ragione giustifica in Italia il suffragio universale. Esso non risponde per nulla al sentimento generale dei cittadini, nè ha relazione collo spirito e con l'indole degli italiani. I migliori nostri pubblicisti, i più valorosi uomini di Stato lo han sempre respinto; diremo di più, nessuno lo ha finora proposto nella sua larghezza»⁵⁵.

Per il «liberalismo autoritario»⁵⁶ orlandiano, la composizione della rappresentanza ha, quindi, ben poco a che vedere con i principi della democrazia rappresentativa, con la titolarità dei diritti politici o con la teoria, di matrice rivoluzionaria, del governo delle maggioranze⁵⁷. Da qui la profonda diffidenza manifestata dal giurista siciliano nei confronti della cd. «teorica delle maggioranze aritmetiche», liquidata nei *Principii* come un potenziale fattore di disgregazione dell'unità statale e finanche di «dispotismo»:

«per un curioso naturale effetto questa teorica che sacrificò il concetto organico di Stato alla preoccupazione di garantirsi contro il dispotismo andò a finire nel legittimare il peggiore fra i dispotismi: quello di una maggioranza numerica»⁵⁸.

⁵⁵ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale. Studio col testo della legge elettorale politica 22 gennaio 1882, n. 593*, Hoepli, Milano, 1883, p. 198.

⁵⁶ Sul «liberalismo autoritario» di Vittorio Emanuele Orlando e sulle implicazioni teorico-costituzionali sottese a questa formula si rinvia a G. AZZARITI, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando un liberale al servizio dello Stato*, in *Dem. dir.*, 1-2/2011, p. 127 ss.

⁵⁷ Nel sistema orlandiano, la formazione della rappresentanza non trae il proprio fondamento dall'eguaglianza politica dei cittadini, né dai miti rivoluzionari della sovranità popolare, ma affonda la propria legittimazione nella selezione di una classe dirigente ritenuta *capace* di esercitare le funzioni di governo. Sul punto, fra i tanti, G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giurisprudenza italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 120 ss.

⁵⁸ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., p. 61.

E in un suo scritto del 1883 dedicato alla riforma elettorale aggiungeva:

«il criterio della maggioranza assoluta numerica, concepibile finché si tratti di decisione o dell'elezione di un solo, non è che una iniquità appena larvata quando si tratta dell'elezione plurinominale [...] Importa quindi tener bene presente che il prevalere della maggioranza assoluta in una deliberazione non si fonda già sopra il *motivo giuridico* che la ragione sta *sempre* dal lato dei più, ma sulla *pratica necessità* di trovare un criterio, sia pure empirico, onde i parlamenti e le assemblee possano deliberare»⁵⁹.

Alla base di questa operazione è possibile scorgere un pre-giudizio ideologico destinato a condizionare l'intera costruzione teorica orlandiana: la pretesa di espungere dalla sfera del diritto il conflitto e, attraverso esso, il pluralismo politico e sociale⁶⁰.

È in questa chiave che va letta e interpretata l'indefessa adesione di Orlando ai sistemi elettorali maggioritari, ai quali il giurista siciliano attribuisce una funzione che non è solo quella di assicurare elevati standard di stabilità ed efficienza agli esecutivi, ma anzitutto quella di contenere la crescente complessità politica prodotta dai processi di democratizzazione e dall'acuirsi del conflitto sociale.

Orlando, dopo aver criticato come ingenua ed «erronea» la convinzione che «il voto di ogni elettore equivale a quello di un altro»⁶¹, respinge il presupposto egualitario sul quale si fonda la rappresentanza proporzionale e, contestualmente, eleva il maggioritario a istanza organica di ricomposizione del sistema.

D'altronde, come si è già detto, nel discorso orlandiano la funzione dell'ordinamento elettorale non è dare voce alla società, riproducendo la molteplicità delle sue articolazioni. Né tantomeno favorire lo sviluppo del pluralismo politico e sociale. Ma semmai quella di imporre il dominio della maggioranza, attraverso dispositivi selettivi in grado di

⁵⁹ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, cit., p. 221; pp. 224-225.

⁶⁰ Per più ampie considerazioni su questo punto si rinvia a C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *Riv. AIC*, 4/2017, p. 1 ss.

⁶¹ V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, cit., p. 221.

disciplinare, ricomporre e, in definitiva, sacrificare il conflitto sociale sull'altare dell'interesse generale della nazione:

«Il dire che bisogna rendere *equivalenti* i voti degli elettori, mentre il voto dell'elettore che appartiene alla maggioranza *vale di più* che quello dell'elettore della minoranza *che resta senza rappresentante*, può contenere un pericoloso errore, quasi che *il deputato rappresenti solo coloro che votarono per lui*, mentre è vero il contrario e il deputato rappresenta non solo tutti i votanti, non solo tutti gli elettori, ma la nazione tutta»⁶².

7. "Minoranze organizzate" e "maggioranza disorganizzata" in Gaetano Mosca

La riflessione di Gaetano Mosca, avente ad oggetto il rapporto tra maggioranza e minoranza, si colloca all'origine della moderna teoria delle élite. La sua originalità consiste nell'aver sostituito alle tradizionali classificazioni delle forme di governo un'analisi compiuta dei rapporti di potere e tra i poteri. Pur contestando il "mito" del governo della maggioranza, Mosca non rinuncia ai principi del costituzionalismo, che continua a ritenere "utili" per controllare l'azione della classe politica e impedirne la trasformazione in un'oligarchia chiusa e autoreferenziale.

Punto di avvio del suo discorso è l'assunzione di un dato che Mosca considera *costante* e *naturale*⁶³ nella storia politica universale: in ogni società, regolarmente costituita, il potere è esercitato da una minoranza organizzata, mentre la maggioranza numerica rimane un aggregato disomogeneo e politicamente inerte.

Su questa base teorica, Mosca sviluppa la teoria della classe politica, individuando nella relazione tra minoranza organizzata e maggioranza disorganizzata il paradigma interpretativo risolutore per com-

⁶² V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., p. 97.

⁶³ O meglio, come leggiamo nella *Teorica*, «un fatto costante», proprio perché «corrisponde ad un vero bisogno della natura umana» (G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studii storici e sociali*, Tipografia dello "Statuto", Palermo, 1884, p. 43).

prendere le forme del dominio e i rapporti di forza che caratterizzano la vita politica e sociale:

«Se è agevole il comprendere che un solo non possa comandare ad una massa senza che ci sia in essa una minoranza che lo sostenga, è piuttosto difficile l'ammettere, come un fatto costante e naturale, che le minoranze comandino alle maggioranze anziché queste a quelle. Ma è questo uno dei punti, come tanti se ne danno in tutte le scienze, in cui la prima apparenza delle cose è contraria alla loro realtà. Nel fatto è fatale la prevalenza di una minoranza organizzata, che obbedisce ad unico impulso, sulla maggioranza disorganizzata [...] La forza di questa minoranza è irresistibile di fronte ad ogni individuo della maggioranza, il quale si trova solo davanti alla totalità della minoranza organizzata; e nello stesso tempo si può dire che essa è organizzata appunto perché è minoranza»⁶⁴.

Tutte le forme di governo disvelano, agli occhi di Mosca, una medesima struttura di fondo e un identico dispositivo di potere, esercitando il quale, le minoranze organizzate, in ogni ordinamento giuridico, dirigono la vita politica e amministrativa. E ciò – ribadisce il costituzionalista siciliano – non riguarda soltanto le monarchie o le aristocrazie, ma coinvolge direttamente anche le democrazie rappresentative:

«Che il deputato sia scelto dalla maggioranza degli elettori è una supposizione legale, che per quanto formi la base del nostro sistema di Governo, pur quanto sia ciecamente accettata da molti, pure si trova in perfetta contraddizione col fatto reale. Questa verità è alla portata della osservazione di ognuno. Chiunque abbia assistito ad una elezione sa benissimo che *non sono gli elettori che eleggono il Deputato ma ordinariamente è il Deputato che si fa eleggere dagli elettori*: se questa dizione non piacesse, potremmo surrogarla con l'altra che sono gli amici che lo fanno eleggere. Ad ogni modo questo è sicuro, che una candidatura è sempre l'opera di un gruppo di persone riunite per un intento comune, di una minoranza organizzata, che, come sempre, fatalmente e necessariamente s'impone alle maggioranze disorganizzate»⁶⁵.

⁶⁴ G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Fratelli Bocca, Roma, 1896, pp. 63-64.

⁶⁵ G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, cit., p. 295.

A celare i reali rapporti di forza è l'astrazione giuridica. È il diritto che attraverso disposizioni generali e astratte trasfigura le dinamiche dei rapporti tra maggioranza e minoranze; maschera le forme del dominio; oscura le asimmetrie del potere. All'interno di questo quadro teorico assume particolare rilievo, nella riflessione di Mosca, il concetto di «formula politica».

Per il giurista palermitano, ogni classe politica tende a giustificare il proprio dominio mediante principi di legittimazione propri (religiosi, carismatici, democratici). La sovranità popolare costituisce una di queste formule. Pur non descrivendo la realtà effettiva del potere, essa svolge una funzione essenziale di integrazione e legittimazione dell'ordine politico:

«qualunque classe politica, in qualsiasi modo sia costituita, non confessa mai ch'essa comanda, per la semplice ragione ch'è composta degli elementi che sono , o sono stati fino a quel momento storico i più atti a governare; ma trova sempre la giustificazione del suo potere in un principio astratto, in una formula che noi chiameremo la formula politica: il dire che tutti i funzionarii ripetono la propria autorità dal sovrano, il quale poi a sua volta riceve la sua da Dio, è fare uso di una formola politica; l'altra credenza, che tutti i poteri abbiano base nella volontà popolare, è un' altra formola politica»⁶⁶.

Lungo questo crinale, Mosca sviluppa una critica radicale alla «moderna democrazia sociale, che generalmente proclama Marx per maestro, mentre il suo primo ispiratore è senza dubbio Rousseau»⁶⁷. E a quest'ultimo imputa un'ingenuità di fondo: aver posto «come base legale di ogni potere politico la sovranità popolare, il mandato che i governanti ricevono dalla maggioranza dei cittadini, [facendo] dipendere dalla sincera attuazione di questo presupposto non solo la legittimità dei governi, ma anche la loro bontà, ossia la loro attitudine a soddisfare gli interessi e gl'ideali delle masse ed a condurle verso il miglioramento economico, intellettuale e morale»⁶⁸.

Secondo Mosca, per cogliere la natura di questi processi e vagliare

⁶⁶ Ivi, p. 43.

⁶⁷ G. MOSCA, *Elementi di scienza politica* (1896), cit., p. 204.

⁶⁸ Ivi, p. 303.

le loro contraddizioni, occorre anzitutto fare i conti con la natura dello Stato liberale⁶⁹. E comprendere che l'ordinamento liberale ancor prima di essere un ordinamento giuridico è un ordinamento sociale, vale a dire un sistema storicamente determinato dei rapporti di forza. Esso pur recependo formalmente le istanze rivoluzionarie del 1789 (quali l'uguaglianza giuridica, la rappresentanza e il suffragio universale), ne ha progressivamente neutralizzato gli effetti più dirompenti attraverso l'impiego di dispositivi istituzionali di stabilizzazione del potere e ricorrendo a categorie normative "generali" e "astratte". Ed è proprio in questa forma di organizzazione e *mistificazione* del potere che risiede la forza, ma anche la debolezza dell'ordinamento giuridico liberale:

«È impossibile, infatti, che leggi ed istituzioni, che garentiscano la giustizia ed i diritti dei deboli, siano efficaci, quando la ricchezza è così distribuita, che di fronte ad un piccolo numero di persone, che possiedono le terre ed i capitali, vi è una moltitudine di proletari, che non hanno altra risorsa che le proprie braccia ed hanno bisogno dei ricchi per non morir di fame dall'oggi al domani. In questa condizione di cose la massima che la legge è uguale per tutti, la proclamazione dei diritti dell'uomo ed il suffragio universale non sono che ironie»⁷⁰.

Alla vigilia del fascismo, la trasformazione del quadro politico europeo – l'emergere dei movimenti di massa, l'instabilità dei parlamenti, l'incalzare della crisi economica post-bellica – avrebbe indotto Mosca a rivedere profondamente questo impianto speculativo. E a sviscerare i motivi intrinseci della crisi dei sistemi rappresentativi liberali. Questi, «se prima della grande guerra poterono con relativa facilità affrontarla e, fino a un certo punto, superarla, ciò fu dovuto in parte alla imprepa-

⁶⁹ Sul controverso rapporto tra Gaetano Mosca e la tradizione liberale si rinvia ai contributi di P. ROSSI, *Liberalismo e regime parlamentare in Gaetano Mosca*, in *Giornale degli economisti*, VIII, 1949, p. 21 ss.; F. PERGOLESÌ, *Mosca*, Morcelliana, Brescia, 1950; P. PIOVANI, *Il liberalismo di Gaetano Mosca*, in *Rass. dir. pubbl.*, V, 1950, pp. 3-28; M. DELLE PIANE, *Gaetano Mosca: classe politica e liberalismo*, ESI, Napoli, 1952; A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Gaetano Mosca e la libertà*, in *Università degli Studi di Torino (annuario per l'anno 1959-1960)*, Utet, Torino, 1960, pp. 3-20.

⁷⁰ G. MOSCA, *Elementi di scienza politica* (1896), cit., p. 152.

razione politica delle classi popolari, che in molti paesi si sono lasciati in principio agevolmente regimentare entro i quadri dei partiti borghesi»⁷¹.

È a questo punto che Mosca avvia una significativa revisione del proprio impianto teorico: fa proprie le ragioni del liberalismo autoritario, procede a una approfondita riscrittura degli *Elementi di scienza politica*, accusa lo Stato di cedimento per aver concesso il suffragio universale: «uno di quegli errori, non rari nella vita pubblica come nella privata, sui quali non si può tornare indietro»⁷². Una vera e propria «tragedia presente» che il Mosca imputa integralmente alla «incapacità» politica della borghesia liberale di governare la società:

«La tragedia presente della borghesia non proviene dalla mancanza di un principio morale sul quale poggiare la sua autorità, ma dal fatto che questo principio è fragile e si ritorce contro di essa. Essa è prigioniera della menzogna che ha accettato quando ha voluto attuare il suffragio universale, credendo che sarebbe stato sempre possibile renderlo innocuo coi noti *escamotages* e ora che si trova coll'acqua alla gola non può più rinnegare il principio che ha accettato»⁷³.

Per Mosca il suffragio universale non democratizza il potere, ma ne altera gli equilibri: apre la strada a forme di demagogia, rafforza il ruolo dei partiti come macchine organizzative, produce una crescente dipendenza dei governanti dalle pressioni contingenti espresse dalla maggioranza aritmetica, favorisce la manipolazione delle masse, composte in gran parte da «intelletti, che sono e saranno eternamente minorenni»⁷⁴.

Per Mosca, con l'avvenuta estensione sociale delle basi del voto, si era di fronte a un cedimento strutturale e senza precedenti del sistema liberale. E a questo altri sarebbero seguiti a cascata. *In primis*, l'introduzione della proporzionale nel 1919. Una soluzione che lungi

⁷¹ G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Torino, Fratelli Bocca, 1923, p. 481.

⁷² Ivi, p. 503.

⁷³ G. MOSCA, *Lettera a Guglielmo Ferrero* (25 luglio 1921), in G. MOSCA - G. FERRERO, *Carteggio (1896-1934)*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 308.

⁷⁴ G. MOSCA, *Elementi di scienza politica* (1923), cit., p. 502.

dal correggere gli squilibri generati dal suffragio universale, li avrebbe ulteriormente assorbiti e amplificati.

Per il costituzionalista palermitano, la proporzionale moltiplica i centri di pressione, indebolisce l'esecutivo, consegna il Parlamento a gruppi di interessi, politicizza le masse. E, soprattutto, frammenta il modello organizzativo delle élite:

«purtroppo, negli anni che corrono dal 1919 al 1922 l'Italia ha subito una degenerazione di questo sistema [...] sono stati commessi due errori grandissimi il primo immediatamente prima della guerra e l'altro immediatamente dopo: voglio alludere al suffragio universale e alla rappresentanza proporzionale»⁷⁵.

La riflessione di Mosca individua con estrema lucidità le principali "patologie" che hanno accompagnato la trasformazione dello Stato liberale (l'espansione del suffragio, la crescente influenza dei partiti di massa, la frammentazione della rappresentanza). Tuttavia, la sua analisi non va oltre il piano diagnostico. Pur cogliendo la portata delle trasformazioni in atto, Mosca non sembra voler confrontarsi fino in fondo con il carattere irreversibile dei processi di democratizzazione e di organizzazione delle masse che stanno ridefinendo il rapporto tra Stato e società. La sua critica non si traduce nell'elaborazione di un modello istituzionale alternativo capace di integrare le nuove forme della politica sul piano ordinamentale. Di qui il dipanarsi nell'ultimo Mosca di uno stato di tensione irrisolta, quasi istintiva, tra la consapevolezza della crisi del parlamentarismo liberale e l'assenza di una proposta teorica e politica in grado di offrire una risposta adeguata alle trasformazioni della società di massa.

Il pluralismo politico rimane così, nella riflessione di Mosca, un problema da contenere più che una realtà da comprendere. Le nuove forme di organizzazione collettiva – partiti, sindacati, associazioni professionali e movimenti sociali – non vengono recepite come fattori di trasformazione dei rapporti tra Stato e società, né come possibili centri di produzione normativa o di integrazione. Al contrario, esse vengono

⁷⁵ G. MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Laterza, Bari, 1949, p. 283.

viste come asettici fenomeni di disgregazione dell'unità politica, capaci di indebolire l'autorità dello Stato, l'omogeneità dell'ordinamento, l'equilibrio delle istituzioni rappresentative.

In tal senso, Mosca continua a muoversi all'interno di un orizzonte teorico nel quale il problema fondamentale resta la conservazione dello Stato monoclasse. La crescente articolazione della società moderna viene osservata criticamente nei suoi effetti destabilizzanti, senza però che da ciò derivi una revisione delle tradizionali concezioni della politica liberale e delle teorie sul governo delle minoranze (sulla maggioranza).

8. *“La decisione è il diritto delle maggioranze, ma la rappresentanza è il diritto di tutti gli elettori”. Attilio Brunialti e la lotta per la proporzionale in Italia*

Sulla scia delle mobilitazioni per la rappresentanza proporzionale sviluppatasi, alla fine del XIX secolo, in tutta Europa⁷⁶, anche in Italia emerse con forza la questione delle minoranze politiche, intimamente connessa all'esigenza, oramai imperiosa, di trasformare il Parlamento in uno «specchio fedele della nazione»⁷⁷.

⁷⁶ L'opzione proporzionalista venne sostenuta, in quella fase, in varie parti del mondo, da una vasta mobilitazione democratica volta a dimostrare che «la vérité de la représentation est [...] le fondement de l'ordre politique et le système électoral est la pierre d'angle d'une démocratie représentative» (*Preambolo del Programma dell'Associazione réformiste*, costituitasi a Ginevra il 15 gennaio 1865). A partire da queste premesse politico-costituzionali nacquero, nel 1867 a New York, la *Proportional Representation League*; nel 1869 a Londra la *Proportional Representation Society*; e nel 1871 a Roma l'*Associazione proporzionalista*. Sul punto, ampiamente, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982, p. 12 ss.

⁷⁷ La formula che risale a J. LORIMER, *Constitutionalism of the Future Or Parliament the Mirror of the Nation*, Longmans, London, 1867, venne, due anni dopo, ripresa anche in Italia da L. PALMA, *La Rappresentanza delle Minorità: sistema Hare*, in *Nuova Antologia*, 5/1869, p. 124, per il quale la rappresentanza deve essere «la fotografia, lo specchio fedele della nazione». La medesima metafora verrà successivamente impiegata anche da A. BRUNIALTI, *Libertà e Democrazia. Studi sulla Rappresentanza delle Minorità* (1871), Treves, Milano, 1880, p. 28. L'immagine della rappresentanza come «specchio» fu ampiamente impiegata, anche nel corso del Novecento, da tutti i

Di tale dibattito fu profondamente investita anche la pubblicistica giuridica, chiamata a riflettere sui limiti del modello rappresentativo liberale e sulle nuove esigenze poste dai processi di trasformazione della società⁷⁸. A farsene portavoce fu, in particolare, Attilio Brunialti che, nel 1872, avrebbe fondato l'*Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale*. Obiettivo immediato dell'*Associazione* era quello di addivenire all'abrogazione della legislazione elettorale di impianto maggioritario vigente in Italia⁷⁹.

La critica formulata da Brunialti al sistema uninominale italiano era netta, anche perché esplicativa di una peculiare concezione della democrazia e della rappresentanza politica⁸⁰.

principali fautori del sistema proporzionale. Il leader comunista Palmiro Togliatti la ripropose con successo nel 1953 in occasione del dibattito sulla "legge truffa" (P. TOGLIATTI, *In difesa del Parlamento e della Costituzione*, La Stampa moderna, Roma, 1953, p. 33).

⁷⁸ Fra i numerosi contributi cfr., in particolare, G. FERRARIS, *La rappresentanza delle minoranze al Parlamento*, Tipografia Eredi Botta, Torino, 1870; A. BRUNIALTI, *Inconvenienti e pericoli degli attuali sistemi elettorali*, Tipografia Bernardoni, Milano, 1871; G. PADELLETTI, *La rappresentanza delle minoranze*, in *Nuova Antologia*, 1871; G. GENALA, *Della libertà e della equivalenza dei suffragi nelle elezioni. Ovvero della proporzionale rappresentanza delle minoranze e delle maggioranze*, Vallardi, Milano, 1871; S. POLI, *La rappresentanza proporzionale*, Lettere ed Arti, Milano, 1873; A. PATERNOSTRO, *Sulla dottrina della rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Tipografia Elzeviriana, Roma, 1878; L. PALMA, *La riforma elettorale in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1877, p. 587 ss.; G. BONELLI, *Studio sulla rappresentanza proporzionale*, in *Rivista Europea*, 1880, p. 420 ss.

⁷⁹ La l. 17 dicembre 1860, n. 4513 disegnava per l'elezione della Camera dei deputati un sistema maggioritario uninominale a doppio turno. Legittimati ad esercitare il diritto di voto erano solo i cittadini di sesso maschile, di almeno 25 anni, in grado di leggere, scrivere e pagare un'imposta diretta non inferiore alle 40 lire. Alle prime elezioni politiche svoltesi nell'Italia unita (1861) furono ammessi al voto solo 418.696 cittadini (1,89 per cento della popolazione). Vent'anni dopo, nelle elezioni del 1880, il quadro non migliorerà di molto: i cittadini ammessi al voto erano 621.896 (pari al 2,2 per cento della popolazione totale).

⁸⁰ Sul punto, in particolare, G. CAZZETTA, *Una costituzione «sperimentale» per una società ideale. I modelli giuridico-politici di Attilio Brunialti*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1986, pp. 307-353; J. LUTHER, *Quel che la storia di Attilio Brunialti insegna al costituzionalismo italiano*, in *Dem. dir.*, 1-2/2011, pp. 43-63.

Per Brunialti non v'era dubbio che ad esercitare le «politiche legislative» avrebbe dovuto essere la maggioranza. Come egli stesso affermava: «la maggioranza fa la legge»⁸¹. Ciò che contestava al sistema elettorale era piuttosto la distorsione dei voti in seggi, il disprezzo per le minoranze insito nell'ideologia del maggioritario, la commistione tra decisione e rappresentanza. E concludeva: «La decisione è il diritto delle maggioranze, ma la rappresentanza è il diritto di tutti gli elettori»⁸².

La critica al sistema uninominale maggioritario perseguiva anche un'altra finalità: sradicare definitivamente la matrice notabile e localistica della rappresentanza liberale, favorendo la nascita di una *rappresentanza per partiti*. Una rappresentanza, cioè, fondata sulla «topografia politica» e non più – come scriveva Filippo Turati – sulla «politica topografica»⁸³. E, in quanto tale, capace di sostituire alla logica territoriale e personalistica del notabilato una struttura organizzata e di massa.

Di qui il dipanarsi di due diversi modi di concepire la democrazia politica e il potere della maggioranza. Da una parte il sistema uninominale maggioritario che – concedendo al suffragio universale di «esistere solo sulla carta»⁸⁴ – si poneva quale preminente obiettivo quello di «arginare» gli effetti prodotti dal «mito» dell'eguaglianza politica dei cittadini. E per questa via di impedire «l'ingresso in parlamento di «rivenditori di ombrelli», «rigattieri», «ubriachi», «individui pericolosi»»⁸⁵. Sog-

⁸¹ A. BRUNIALTI, *Libertà e Democrazia*, cit., p. 360.

⁸² A. BRUNIALTI, *La Giusta Rappresentanza di tutti gli Elettori*, Civelli, Roma, 1878, pp. 14-15.

⁸³ F. TURATI, *La proporzionale. Un progetto da presentarsi alla Camera*, in *Critica Sociale*, 16 febbraio 1919, pp. 42-44 che così scriveva: «La Rappresentanza Proporzionale deve essere prima di tutto una rappresentanza per *partiti* che, adeguando l'origine alla funzione del deputato, garantisca il carattere politico dell'elezione e trasformi organicamente l'atomismo inorganico ed apolitico del localismo elettorale».

⁸⁴ N. SARIPOLOS, *La démocratie et l'élection proportionnelle. Etude historique, juridique et politique*, Rousseau, Paris, 1899, p. 166.

⁸⁵ Così, rivolgendosi polemicamente agli «avversari» del proporzionale, N. SARIPOLOS, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, cit., p. 200.

getti «eccentrici e bizzarri che, invece di portare l'ordine, la disciplina, il vigore vi recherebbero la confusione e il dissolvimento»⁸⁶.

Dall'altra il «modello democratico di elezioni» che, presupponendo che «le minoranze hanno lo stesso diritto delle maggioranze ad essere rappresentate in modo proporzionale alle loro forze elettorali»⁸⁷, si ergeva a «coerente completamento del suffragio universale»⁸⁸, autentico «presidio della democrazia»⁸⁹ e dei diritti delle minoranze. E ciò per una ragione «*de la palice*»: «in un regime di eguaglianza politica, ogni voto deve avere il medesimo valore rappresentativo»⁹⁰.

Posizioni, queste, destinate a suscitare una reazione, senza precedenti, da parte di numerosi esponenti della cultura liberale, trasformati, in breve tempo, in militanti attivi e inflessibili contro «i fedeli del “Suffragio Universale”», «i devoti della Santa Democrazia»⁹¹, gli apostoli della «benefica rappresentanza proporzionale»⁹².

Cartina di tornasole, sul piano normativo, del progressivo cedimento dell'ordinamento liberale in Italia, fu il processo di riforme elettorali che, tra il 1912 e il 1919, avrebbe sancito la fine dello Stato monoclasse e l'avvento del suffragio universale (maschile)⁹³.

Tre i passaggi legislativi più significativi: *a*) l'estensione nel 1913 dell'elettorato attivo a tutti i cittadini maschi di oltre 30 anni (anche se analfabeti) ed ai cittadini di età compresa tra 21 e 30 anni che sapessero

⁸⁶ A. BRUNIALTI, *Elezioni (politiche)*, in *Enc. giur. it.*, V, Società Editrice Libreria, Milano, 1912, p. 487.

⁸⁷ G. LACHAPELLE, *Le représentation proportionnelle en France et en Belgique*, Alcan, Paris, 1911, p. 35.

⁸⁸ *Ivi*, p. 36.

⁸⁹ J.P. LAFITTE, *Le paradoxe de l'égalité et la représentation proportionnelle* (1887), Librairie Hachette et Cie, Paris, 1910, p. 259, per il quale «tutti i voti devono avere lo stesso peso» (p. 254).

⁹⁰ G. LACHAPELLE, *Le représentation proportionnelle en France et en Belgique*, cit., p. 35.

⁹¹ V. PARETO, *Diario* (18 giugno 1918), in *ID.*, *Scritti politici*, III, Utet, Torino, 1974, p. 902.

⁹² V. PARETO, *Pochi punti di un futuro ordinamento costituzionale* (1923), in *ID.*, *Scritti politici*, cit., p. 797.

⁹³ Per ulteriori considerazioni in merito si rinvia a C. DE FIORES, *Brevi note sulla storia del Parlamento italiano*, in *Dem. dir.*, 1/2024, p. 23 ss.; M.S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, il Mulino, Bologna 1990.

leggere e scrivere o avessero compiuto il servizio militare (r.d. 26 giugno 1913, n. 821)⁹⁴; b) l'introduzione nel 1918 del suffragio *parzialmente* universale (solo maschile) indistintamente esteso a tutti i cittadini che avessero compiuto 21 anni (l. 16 dicembre 1918, n. 1985); c) l'approvazione nel 1919 della legge elettorale proporzionale (l. 15 agosto 1919, n. 1401)⁹⁵.

⁹⁴ Le riforme elettorali del 1912-1913 (leggi 30 giugno 1912, n. 665 e 22 giugno 1913, n. 648, successivamente confluite nel Testo unico del 26 giugno 1913, n. 821) determinarono un profondo ampliamento della base elettorale. Il corpo elettorale passò da circa 2,9 milioni di elettori nel 1909 a oltre 8,4 milioni, portando la quota degli aventi diritto dall'8,3% al 23,2% della popolazione residente. Contestualmente furono introdotte importanti innovazioni procedurali, tra cui: la cosiddetta «busta di Stato», finalizzata a garantire la segretezza e la libertà del voto; una più rigorosa disciplina delle operazioni elettorali; l'istituzione dell'indennità parlamentare, ormai considerata un requisito essenziale per assicurare l'effettiva democratizzazione della rappresentanza. Le elezioni politiche del 1913 costituirono il primo banco di prova del nuovo sistema. Contrariamente alle previsioni dei settori più conservatori, che avevano temuto una radicale trasformazione degli equilibri parlamentari, l'allargamento del suffragio non produsse una «rivoluzione politica». Nonostante la tenuta della maggioranza governativa, le elezioni del 1913 testimoniarono comunque, per la prima volta, l'avvenuta emersione di nuovi soggetti politici. L'ingresso consistente delle forze socialiste, cattoliche e radicali alla Camera prefigurava il superamento del tradizionale parlamentarismo notabile e l'affermazione di una politica sempre più organizzata attorno ai partiti di massa. Sul punto cfr. M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1996, in particolare, p. 183 ss.

⁹⁵ La riforma elettorale del 1919 introdusse in Italia il sistema della rappresentanza proporzionale a liste concorrenti, con attribuzione dei seggi secondo il metodo d'Hondt, già adottato in Belgio. Agli elettori era consentito esprimere, oltre al voto di lista, un numero limitato di preferenze per i candidati della lista prescelta. Contestualmente, il territorio nazionale fu suddiviso in ampi collegi plurinominali. Sul punto si rinvia a S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Lacaita, Manduria, 1994.

CAPITOLO SESTO

MAGGIORANZA E MINORANZE NELLA SOCIETÀ DI MASSA

1. *Santi Romano: il pluralismo giuridico e la questione della “rappresentanza organica delle minoranze”*

Agli inizi del XX secolo l'affermazione in Europa del principio pluralistico segna una netta cesura negli ordinamenti liberali, fondati su una concezione atomistica della società. L'emergere di soggettività collettive portatrici di interessi autonomi e spesso confliggenti mette in crisi il paradigma della generalità e dell'astrattezza normativa, che aveva costituito uno dei cardini dello Stato liberale. La legge, concepita come espressione coesa e uniforme della maggioranza, risulta sempre meno adeguata a regolare una realtà sociale caratterizzata da una pluralità di centri di organizzazione politica e di produzione normativa.

La questione del pluralismo giuridico, che prende forma nei primi decenni del Novecento, nasce dunque con l'ingresso delle masse nella vita politica dello Stato. L'irruzione del movimento operaio, l'organizzazione dei sindacati e dei partiti di massa, nonché la strutturazione del conflitto sociale come elemento permanente dell'ordine politico, determinano un profondo mutamento nella relazione tra Stato e società.

In Francia, le riflessioni di Maurice Hauriou sulle «istituzioni giuridiche oggettive»¹, le ricostruzioni teoriche di Léon Duguit sulle «situazioni giuridiche soggettive»², gli studi di Georges Gurvitch sui rapporti tra formazione sociali e «fatto normativo»³ convergono nel deli-

¹ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1929.

² L. DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Fontemoing, Paris, 1901.

³ G. GURVITCH, *Théorie pluraliste des sources du droit positif*, in *Annales de l'Institut international de philosophie du droit et de sociologie juridique*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1935.

neare un superamento della visione monistica dello Stato. Secondo queste teorie, il diritto non è più monopolio esclusivo dell'apparato statale, ma origina contestualmente dalle tensioni sociali e dall'irruzione dei nuovi soggetti politici, inediti produttori di nuove regole e norme.

In Italia, un contributo decisivo all'elaborazione del pluralismo giuridico venne offerto da Santi Romano, la cui teoria istituzionalista prende spunto dalla crisi dello Stato moderno e dalla proliferazione, al suo interno e talora contro di esso, di molteplici centri organizzativi⁴. Soggetti indipendenti, ciascuno dotato di una propria capacità normativa e di un proprio "*ius singulare*"⁵. Una dimensione frammentata e plurale, ma allo stesso tempo «più imperiosa e più forte del diritto statale»⁶:

«in seno ad esso, e sovente ... contro di esso, si moltiplicano e fioriscono con vita rigogliosa ed effettiva potenza, una serie di organizzazioni ed associazioni, che, alla loro volta, tendono ad unirsi e collegarsi fra loro»⁷.

Le «organizzazioni delle varie classi si moltiplicano in maniera prodigiosa. E moltissime assumono, ora in modo larvato, ora apertamente, un atteggiamento antagonistico nei confronti dello Stato»⁸ dando vita a inediti centri di produzione del diritto. Di qui l'«afferinarsi sempre più generale e vitale delle organizzazioni operaie» e di

⁴ Sul punto, in particolare, N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 3 ss.; M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, ora in ID., *La scienza del diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 405 ss.; M. FOTIA, *L'istituzionalismo in Santi Romano tra diritto e politica*, in *Dem. dir.*, 1-2/2011, p. 135 ss.

⁵ S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano* (1902), in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 149.

⁶ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), Sansoni Editore, Firenze, 1967, p. 163.

⁷ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1910), in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 12.

⁸ Ivi, p. 15.

«sindacati [che] fioriscono in grandissimo numero»⁹, riscrivendo i termini del rapporto tra rappresentanti e rappresentati in modo nuovo:

«La crisi dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre di più perdendo il suo carattere atomistico e la deficienza dei mezzi giuridici istituzionali che la società medesima possiede per fare rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato»¹⁰.

E l'unico istituto che «la società medesima possiede per fare rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato» è la rappresentanza. Una dimensione che, una volta travolti gli ancoraggi dello Stato monoclasse, è chiamata a fare necessariamente i conti con l'incipiente irruzione dei partiti di massa nella vita politica. E non si tratta di un semplice adattamento tecnico. La crisi dello Stato liberale sollecita la revisione dei fondamenti stessi dell'istituto rappresentativo: la sua base sociale, la sua architettura giuridica, la sua funzione sistemica. A cominciare dal modo di intendere i rapporti tra maggioranze e minoranze nel Paese e in Parlamento.

Nella celebre prolusione pisana del 1909, la società non viene più raffigurata come una somma di individui isolati, ma come un complesso articolato di forze organizzate che aspirano a trovare espressione all'interno della compagine statale. Ne deriva da ciò una nuova dimensione del rapporto tra società e Stato, nella quale la rappresentanza non può più fondarsi sulla mera delega individuale, ma deve essere ricostruita attraverso organismi collettivi in grado di rendere presente nell'ordinamento la struttura effettiva del corpo sociale. Solo attraverso queste nuove forme della politica, la società può rispecchiarsi nello Stato e concorrere alla formazione di maggioranze e minoranze, non più intese come aggregazioni contingenti di individui, ma come

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ivi*, p. 23.

espressione di soggetti collettivi, interessi organizzati e orientamenti politici strutturati¹¹.

Pur muovendo dalla tradizione giuridica italiana e dall'insegnamento di Vittorio Emanuele Orlando (suo maestro), Santi Romano evidenzia i limiti strutturali della tradizionale teoria dello Stato: l'omogeneità dell'ordinamento, la ristrettezza delle basi sociali, il mito decaduto della selezione dei "migliori", il «carattere transeunte» dei rapporti tra maggioranza e minoranze parlamentari, la rappresentanza liberale i cui «caratteri, prima così decisi, si sono scoloriti e quasi cancellati»¹²:

«Com'è noto, l'opinione più diffusa afferma adesso che ciò che si dice rappresentanza politica solo inesattamente o, tutt'al più per finzione giuridica conserva siffatto nome, poiché essa, per come è regolata non dà vita a nessun rapporto fra eletti ed elettori, che sia un vero rapporto di rappresentanza»¹³.

La crisi del Parlamento era dunque, per Santi Romano, parte integrante della crisi del paradigma rappresentativo liberale¹⁴. L'*indipendenza* dell'eletto, il debole carattere rappresentativo dell'assemblea (espressione di una porzione esigua e socialmente ristretta del Paese), la sua crescente condizione di subalternità nei confronti dell'esecutivo erano solo alcuni dei tratti strutturali dell'incipiente crisi della rappresentanza. La stessa maggioranza parlamentare, lungi dall'essere espres-

¹¹ Sul punto R. RUFFILLI, *Santi Romano e l'analisi liberal-riformista della "crisi dello Stato" nell'età giolittiana*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., p. 223 ss.

¹² S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 21.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Sull'origine e sui riflessi della crisi dello Stato liberale nell'elaborazione teorica di Santi Romano, si veda, in particolare, a M.S. PIRETTI, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la revisione della legge elettorale*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli, 1986, p. 347 ss.; C. MAGNANI, *Stato e rappresentanza politica nel pensiero giuridico di Orlando e Romano*, in *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 2/2000, p. 349 ss.; A. MUSUMECI, *Santi Romano, un giurista tra due secoli*, in I. BIROCCHI - L. LO SCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascismo del regime (1918-1925)*, RomaTre Press, Roma, 2015, pp. 325-350.

sione autonoma di un indirizzo politico, tendeva, in modo sempre più evidente, a trasformarsi in un blocco disciplinato e subordinato all'esecutivo, che ne orientava l'agenda e ne determinava le scelte.

Di qui il repentino declino del Parlamento, sempre più incapace di assicurare una «organica rappresentanza delle minoranze»¹⁵ e di dare voce alla complessa compagine degli eletti e degli elettori. Una compagine non più composta, come in passato, da «persone casualmente raggruppate, ma distinte per modo di pensare, per interessi, per cultura e quindi per divergenti volontà»¹⁶:

«La cosiddetta volontà popolare ha assai poche probabilità di trovare nei parlamenti il suo fedele oracolo, quando l'eletto è, per il tempo che intercede fra un'elezione e l'altra indipendente dai suoi elettori; quando ad una organica rappresentanza delle minoranze non riescono né i vari meccanismi all'uopo poco fruttuosamente escogitati, né il più semplice, ma più empirico sistema della specializzazione del popolo in collegi [...] La composizione delle camere elettive ha così qualcosa di estremamente artificiale e fittizio. E intanto non può negarsi che tutto un complesso di cause, le più svariate, hanno attribuito al popolo una forza politica, che va sempre più aumentando»¹⁷.

2. *Hans Kelsen e "la funzione delle rappresentanze proporzionali delle minoranze"*

La forma partito è parte integrante dell'opera di Hans Kelsen. E da questi assunta non più, in un'ottica tipicamente liberale, quale fattore di disordine sociale e origine della disgregazione dello Stato, ma piuttosto come indispensabile vettore di integrazione politica e crescita democratica della società. Nella visione kelseniana, i partiti politici costituiscono pertanto una componente strutturale della democrazia rappresentativa, in quanto rendono possibile il raccordo tra società e istituzioni e consentono la formazione della volontà statale secondo procedure conformi al principio democratico.

¹⁵ S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 22.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

Per questa ragione, nella seconda edizione di *Essenza e valore della democrazia* (1929), Kelsen sostiene che la democrazia contemporanea sia impensabile senza l'organizzazione partitica, considerata, dal giurista viennese, il presupposto concreto e risolutivo dell'esercizio della sovranità popolare. E conclude:

«la moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico [...] È chiaro che l'individuo isolato non ha, politicamente, alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato. La democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, fra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui»¹⁸.

Sulla base di tali premesse, Kelsen prende le distanze dalla tradizione liberale che aveva sempre guardato con sospetto ai partiti politici, considerati fattori di rottura dell'unità statale. Nella postura culturale e politica assunta dai «detrattori» della forma partito, il maestro della scuola di Vienna scorge un atteggiamento "ipocrita", un approccio "illusorio". E, soprattutto, una torsione marcatamente ideologica: la tendenza, cioè, a dissimulare gli interessi di un gruppo socialmente ristretto con quelli dell'intera società, elevando a fondamento *oggettivo* della "unità politica" ciò che, in realtà, è il risultato contingente dei rapporti di forza:

Solo l'illusione o la ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici [...] L'ostilità alla formazione dei partiti e quindi, in ultima analisi, alla democrazia, serve – consciamente o inconsciamente – a forze politiche che mirano al dominio assoluto degli interessi di un solo gruppo e che, nello stesso grado in cui non sono disposte a tener conto degli interessi opposti, cercano di dissimulare la vera natura degli interessi che esse difen-

¹⁸ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit., pp. 55-57.

dono, sotto la qualifica di interesse collettivo «organico», «vero», «bene inteso»¹⁹.

La difesa dei partiti conduce Kelsen a valorizzare il principio della rappresentanza proporzionale, con il quale essi intrattengono un rapporto che può essere definito consustanziale: se i partiti costituiscono la forma organizzata attraverso la quale il pluralismo sociale si esprime nello spazio politico, il sistema proporzionale rappresenta, di converso, il meccanismo istituzionale che consente alle istanze pluraliste di tradursi fedelmente nella composizione degli organi rappresentativi.

Tra partiti e proporzionale si instaura così una relazione di reciproco sostegno: i primi forniscono struttura e organizzazione alla competizione democratica, mentre il secondo garantisce che la molteplicità delle posizioni presenti nella società trovi adeguata rappresentazione nelle istituzioni:

«il sistema della proporzionale presuppone, più di ogni altro sistema, l'organizzazione di cittadini in partiti politici e, ove l'organizzazione dei partiti non è ancora sufficientemente evoluta, ha una forte tendenza ad accelerarne e rinforzarne l'evoluzione»²⁰.

La proporzionale assume così, nella teoria kelseniana della democrazia, una funzione che va oltre il mero criterio tecnico-elettorale, prefigurandosi come il corollario istituzionale del suffragio universale e del modo di essere e di agire della rappresentanza. Non a caso ciò che risulta determinante, nel discorso kelseniano sul principio di maggioranza (al quale il giurista austriaco dedica l'intero sesto capitolo di *Essenza e valore della democrazia*), è la *struttura* del Parlamento. E, segnatamente, la sua composizione pluralistica.

Per Kelsen, l'adozione del principio di maggioranza non è di per sé sufficiente a conferire carattere democratico alla decisione politica. La legittimità democratica della maggioranza dipende dalle condizioni istituzionali entro cui essa opera: soltanto un'assemblea rappresentativa della pluralità degli orientamenti politici e degli interessi sociali può

¹⁹ Ivi, p. 57 e p. 63.

²⁰ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit., p. 103.

impedire che la superiorità numerica della maggioranza si traduca in un «dominio della maggioranza»²¹.

Per questa ragione – annota Kelsen – il principio di maggioranza deve essere inserito all'interno di una struttura parlamentare composta e pluralistica, capace di garantire la presenza delle minoranze e di neutralizzare gli effetti distorsivi, derivanti dall'applicazione di meccanismi rappresentativi artificiosamente orientati a sovrarappresentare una parte del corpo elettorale. In Kelsen – come è stato lucidamente evidenziato – l'acquisizione del principio maggioritario esclude, per sua stessa genesi, un «dominio incondizionato della maggioranza sulla minoranza»²².

Solo se «tutti i partiti e perciò anche le minoranze sono rappresentati in proporzione della loro forza numerica»²³ sarà possibile impedire alla maggioranza di esercitare una posizione di dominio sull'assemblea. E solo se le istituzioni parlamentari sono in grado di riprodurre *coerentemente* i rapporti di forza presenti nella società, sarà possibile evitare che esse siano «dominate da una volontà estranea»²⁴:

«Perché l'influenza che la minoranza esercita sulla formazione della volontà della maggioranza sarà tanto più intensa quanto più questa minoranza o le minoranze saranno fortemente rappresentate in parlamento, e non v'ha dubbio che la proporzionale favorisca la tendenza insita nell'idea di libertà, che è di impedire che l'arbitrio della maggioranza spadroneggi senza restrizioni sulla minoranza»²⁵.

²¹ Ivi, p. 174.

²² G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., p. 260 che persuasivamente sottolinea come nel discorso kelseniano «il ruolo delle minoranze si misura nel *pubblico dibattito* che caratterizza il procedimento parlamentare, non riducibile alla decisione che verrà assunta, ma il cui senso profondo è nella dialettica che si riesce a determinare per giungere a un *compromesso* che esprima una sintesi tra gli interessi politici contrapposti. È in questo che si sostanzia la funzione reale di un Parlamento chiaramente configurato come luogo di *integrazione sociale*».

²³ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1920) in ID., *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 18.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1924), in ID., *La democrazia*, cit., p. 172.

La democrazia politica, nella prospettiva kelseniana, non appare, pertanto, come l'espressione di un'unità sociale data, fissa, già riconoscibile, ma come un assetto in divenire, volto a organizzare il rapporto tra pluralità e decisione, tra conflitto sociale e integrazione, tra maggioranza e minoranze.

Perno di questo sistema non poteva che essere il Parlamento: il luogo della mediazione tra partiti politici, lo spazio della rappresentanza proporzionale. Scriverà Kelsen, nella seconda edizione di *Essenza e valore della democrazia*:

«L'intera procedura parlamentare [...] con la sua tecnica dialettico-contraddittoria, basata su discorsi e repliche, su argomenti e contrargomenti, tende a venire ad un compromesso. Questo è il vero significato del principio di maggioranza nella democrazia reale. Tale principio sarebbe comunque meglio chiamarlo principio maggioritario-minoritario in quanto esso organizza l'insieme degli individui in due soli gruppi essenziali, maggioranza e minoranza, offrendo la possibilità di un compromesso nella formazione della volontà generale, dopo aver preparato quest'ultima integrazione costringendo al compromesso su accennato, che è il solo che possa permettere la formazione del gruppo sia della maggioranza che della minoranza: mettere in secondo piano ciò che separa gli elementi da unire, in favore di ciò che li unisce. Ogni scambio, ogni accordo è un compromesso, poiché addivenire a un compromesso significa accordarsi. Un rapido sguardo alla prassi parlamentare basta già a dimostrare come il principio maggioritario si affermi appunto, nel sistema parlamentare, come un principio di compromesso, di accomodamento degli antagonismi politici»²⁶.

In questo senso, il Parlamento kelseniano, ancor prima che luogo della decisione, è il luogo nel quale il conflitto sociale, dopo essersi convertito in confronto politico, si fa compromesso. È il luogo nel quale tutti i gruppi parlamentari sono rappresentati «in proporzione della loro forza»²⁷. E dove anche la maggioranza agisce in stretto rapporto con la minoranza, traendo entrambe dal principio democratico

²⁶ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit., p. 98.

²⁷ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 172.

la propria forza e la propria legittimazione: il «diritto di maggioranza presuppone *il diritto di esistenza* di una minoranza»²⁸.

Condizioni e garanzie, queste, che vanno attentamente preservate – avverte Hans Kelsen – se si vuole evitare di «identificare, come troppo spesso accade, il principio di maggioranza, con l'idea di un incondizionato dominio di essa sulla minoranza»²⁹:

«La funzione delle rappresentanze proporzionali delle minoranze è diversa e più significativa. Essa consiste nell'influenza incisiva che una minoranza, già solo in forza della sua mera esistenza, esercita sulla formazione della volontà dei rappresentanti della maggioranza; e questa influenza è tanto più forte quanto maggiore è la rappresentanza della minoranza [...] In tal modo la rappresentanza proporzionale porta anche nell'attività del corpo rappresentativo quella tendenza alla libertà che deve impedire che la volontà della maggioranza domini senza limiti su quella delle minoranze. Minoranze forti e rappresentate in proporzione alla loro forza certo non possono, di regola, tramite la loro rappresentanza, ottenere che le deliberazioni del corpo rappresentativo vengano adottate soltanto con la loro approvazione o, per lo meno, che non vengano adottate contro la loro espressa volontà; però, costringendo a una politica di compromesso, possono avvicinarsi, in modo essenziale, all'idea di libertà contenuta nell'unanimità, alla quale il principio della proporzionalità è in ultima analisi rivolto»³⁰.

3. *Alla vigilia della catastrofe autoritaria in Europa. La polemica sul proporzionale: Italia e Germania "ostaggio delle minoranze"*

A ridosso del primo conflitto mondiale la "legge del numero" (com'era, in quegli anni definito, il connubio tra suffragio universale e proporzionale) conobbe una rapida affermazione in numerosi ordinamenti europei³¹. Dall'Italia alla Germania, la rappresentanza propor-

²⁸ Ivi, p. 169.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 773-774.

³¹ Paesi Bassi (1917); Cecoslovacchia (1918); Polonia; Italia (1919); Finlandia (1919); Estonia, Lettonia, Lituania (1919) Germania (1919); Austria (1920); Danimar-

zionale divenne lo strumento di integrazione *par excellence* delle masse popolari nella vita dello Stato, favorendo un ampio processo di democratizzazione delle istituzioni e della società.

In Italia – come si è già detto – a sancire l'abbandono del sistema maggioritario fu la riforma elettorale del 1919³². Le elezioni politiche che si svolsero in quello stesso anno impressero una svolta decisiva nella storia politica dell'Italia liberale, a tal punto da assumere, secondo Antonio Gramsci, «un carattere di Costituente»³³. Per la prima volta, le formazioni storiche che avevano dominato la vita parlamentare dopo l'Unità persero la maggioranza³⁴. La proporzionale aveva reso visibile la nuova geografia politica del Paese, facendo irrompere sulla scena politica e parlamentare, i nuovi partiti di massa, dotati di una più moderna ed estesa organizzazione politica e territoriale.

Le straordinarie trasformazioni del quadro politico e parlamentare resero necessaria una riforma del Regolamento della Camera (1920) che, tra le altre disposizioni, introdusse il vincolo di appartenenza dei deputati a un gruppo parlamentare: «in conseguenza all'applicazione di queste nuove norme regolamentari, i deputati, invece di essere divisi

ca (1920); Polonia (1921); Norvegia (1921). Ma anche Svizzera, dove il principio proporzionale venne consacrato nel testo costituzionale a seguito del referendum federale del 13 ottobre 1918. Sul punto si rinvia all'ampia ricostruzione di G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 44 ss.

³² Legge 15 agosto 1919, n. 1401, recante "*Modificazioni alla legge elettorale politica*".

³³ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino, 2007, Q. 19, III, § 19, p. 2005.

³⁴ Nelle elezioni politiche che si svolsero il 16 novembre 1919, il Partito Socialista Italiano ottenne 156 seggi e il Partito Popolare 100, conquistando complessivamente oltre la metà dei seggi della Camera. La nuova legge elettorale contribuì inoltre a un profondo rinnovamento della rappresentanza parlamentare: circa i due terzi dei deputati risultarono eletti per la prima volta. Sul punto si rinvia alle puntuali ricostruzioni di storia costituzionale di P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma 2019, p. 90 ss.; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 565 ss.; S. FRANCO, *Le leggi elettorali dall'unità d'Italia a oggi*, in C. DE FIORES (a cura di), in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 229 ss.

mediante sorteggio in uffici il cui numero era fissato in partenza, rimasero legati ai loro gruppi politici di origine»³⁵.

La riforma avrebbe contribuito a rimodellare il volto della rappresentanza, favorendo, da una parte, la strutturazione della dialettica maggioranza – minoranze in senso partitico e, dall'altra, assecondando il superamento delle tradizionali aggregazioni notabiliari. Anche per queste ragioni, la proporzionale apparve a molti come un fattore di «destrutturazione» degli assetti politici dello Stato³⁶. Un «cambiamento non solo del sistema di scrutinio e della procedura elettorale, ma anche della base stessa della rappresentanza politica»³⁷.

Di qui l'inasprirsi della polemica nei confronti della rappresentanza proporzionale, responsabile della deriva demagogica nel Paese e dello stato di paralisi nel quale era precipitato la nazione italiana. Dopo il primo conflitto mondiale, «la demagogia trovò libero corso» e la rappresentanza venne, in breve tempo, sequestrata da «partiti estremi», «partiti forti», «partiti coalizzati»:

«mentre il sistema parlamentare si fondava sul principio della responsabilità ministeriale, che affida, entro certi limiti, ai governanti l'autorità di decidere e di operare, si erano formate, presso ogni branca d'attività governativa, le Commissioni speciali della Camera, costituite da gruppi coalizzati, e queste avevano assunto un'autorità assoluta di controllo sull'amministrazione, che limitava o dirigeva l'azione di governo; per i ministri, divenuti esponenti di gruppi politici, erano invitati a procedere, in ogni azione, a contatto e in con-

³⁵ S. TRENTIN, *Dallo Statuto albertino al regime fascista* (1929), Marsilio, Venezia 1982, p. 63.

³⁶ Particolarmente incisive furono le critiche del senatore liberale Francesco Ruffini, per il quale la proporzionale era «straripata dal campo della pura elezione, entro la quale pareva che si dovesse contenere, in quello della legiferazione», intravedendo in ciò «il tramonto, per non dire il tracollo, di tutte le classiche, storiche, ortodosse concezioni che [erano state] la gloria e la forza del liberalismo» (F. RUFFINI, *Gli sviluppi della proporzionale*, in *Corriere della Sera*, 14 agosto 1920). Tesi, queste, riprese e più ampiamente argomentate in F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Stamperia Reale - Paravia, Torino, 1920.

³⁷ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La Voce, Firenze, 1921, p. 5.

nessione diretta coi comitati irresponsabili dei partiti, trasformandosi in semplici strumenti esecutivi di volontà estranee agli organi responsabili dello Stato»³⁸.

In quello stesso anno, anche in Germania, la fondazione della Repubblica di Weimar aveva assunto la proporzionale a principio cardine del nuovo assetto elettorale³⁹. In un contesto attraversato da profonde fratture sociali, politiche e ideologiche, la proporzionale apparve al cd. laboratorio weimariano lo strumento più idoneo per rappresentare la complessità della società tedesca⁴⁰.

Un'esperienza costituzionale «esaltante ed effimera»⁴¹ allo stesso tempo, perché destinata ad essere repentinamente travolta dall'avanzata *legale* del nazismo.

Alla fine degli anni Venti, con tono premonitorio, Hans Kelsen, in *Verteidigung der Demokratie*, annotava:

«La Costituzione di Weimar è stata definita la più libera costituzione che mai un popolo si sia data. Ed è vero: essa è infatti la costituzione più democratica del mondo [...] Eppure, poco più di un decennio dopo lo storico

³⁸ A. SOLMI, *La riforma costituzionale*, Terragni - Callegari, Milano, 1924, pp. 17-18.

³⁹ Fra gli innumerevoli testi pubblicati su Weimar, ci si limita, in questa sede, a richiamare i volumi di C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar* (1946), Giuffrè, Milano 1998; H. A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar (1918-1933). Storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma, 1998; A. BOLAFFI, *Il crepuscolo della sovranità*, Donzelli, Roma, 2002.

⁴⁰ Per altri la proporzionale sarebbe stata invece la principale causa della «catastrofe democratica» di Weimar (H. Schulze, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1917 al 1933*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 522). Ad imputare, tra i primi, alla proporzionale la causa del crollo della Repubblica tedesca fu F.A. HERMENS, *The Trojan Horse of Democracy* (1938), ora in Aa.Vv., *Electoral Systems and Political Conflicts*, Princeton University, Princeton, 1979, p. 22 ss. Tesi poi successivamente ripresa e sviluppata in F. A. HERMENS, *Europe Between Democracy and Anarchy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1951, p. 45 ss. Così anche A. BRECHT, *Vorspiel zum Schweigen. Das Ende der deutschen Republik*, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 1948, p. 56.

⁴¹ P. JANSEN, *Parteinsystem und Demokratie in der Weimarer Republik*, Isar Verlag, München, 1956, p. 11.

evento di Weimar, non c'è oggi nessuna costituzione al mondo che sia così estranea al suo popolo quanto questa [...] Sembra che i tedeschi non vogliano più quella libertà che essi stessi si sono data»⁴².

Non è certamente questa la sede per delineare compiutamente i processi politici e costituzionali che hanno portato alla redazione della costituzione tedesca del 1919 e poi al suo dissolvimento. Vicende che sono state oggetto in questi decenni di un ampio dibattito, soprattutto, fra storici⁴³ e giuristi⁴⁴.

Da parte nostra ci si limita piuttosto a segnalare, in forma sintetica,

⁴² H. Kelsen, *Difesa della democrazia* (1932), in ID., *Essenza e valore della democrazia*, cit., pp. 77-78.

⁴³ È sufficiente, a tale riguardo, richiamare le tesi di H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar*, cit., p. 522, per il quale solo l'approvazione di «una legge elettorale maggioritaria [...] avrebbe offerto la possibilità di mettere in minoranza gli estremisti e impedirne l'ingresso in Parlamento. Una tale legge elettorale maggioritaria avrebbe verosimilmente assicurato alla coalizione weimariana una maggioranza parlamentare stabile fino al 1932 e non avrebbe permesso ai gruppi parlamentari nazionalsocialista e comunista di crescere nella misura in cui ciò accadde. Quelle che furono le conseguenze sulla stabilità politica della Repubblica sono evidenti e gli effetti psicologici facilmente immaginabili». E, sul versante opposto, il volume di H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar (1918-1933). Storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma, 1998, p. 114, che confutando l'impianto interpretativo di Schulze, rileva: «Che un sistema maggioritario avrebbe chiuso la strada all'ascesa del nazionalsocialismo è pura teoria. È ipotizzabile anche che un sistema elettorale del genere avrebbe favorito il partito di Hitler dopo il 1930. Non è possibile "dimostrare" né l'una né l'altra tesi. La sola cosa certa è che il fallimento della Repubblica di Weimar non può essere fatto derivare dalla scelta del sistema elettorale del 1919».

⁴⁴ Sul punto si veda, in particolare, C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia* (1950), Vicenza, s.d., p. 420, che dà ampio conto della «critica penetrante, sia dal punto di vista teorico che pratico» rivolta alla scelta del sistema proporzionale operata in Germania, per poi concludere che «la rappresentanza proporzionale causò il crollo della Repubblica di Weimar». Analoghe valutazioni si rinvencono nella dottrina italiana. E, in particolare, in C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 205, che sottolinea come la Costituzione di Weimar, costituzionalizzando il sistema elettorale proporzionale e «impedendo che con la legge ordinaria si stabilisca un sistema diverso», ha contribuito a irrigidire l'intero sistema politico. E, in termini ancora più netti, in G.D. FERRI, *Le conseguenze anarchiche della rappresentanza proporzionale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1950, p. 319 ss., che imputa alla proporzionale di Weimar effetti profondamente disgregativi, tali da compromettere la sopravvivenza del sistema costituzionale.

quello che riteniamo il principale *vulnus* di quell'esperienza, la causa efficiente della sua paralisi e poi della sua deflagrazione: la pretesa di comporre, al suo interno, forme politiche e modelli costituzionali eterogenei, espressione di dimensioni istituzionali discordanti e incompatibili. E più precisamente di aver dato vita – con una buona dose di «improvvisazione»⁴⁵ – a un ordinamento costituzionale avente l'«ingenua pretesa»⁴⁶ di tenere insieme il vecchio e il nuovo: la costruzione del nuovo “Stato delle masse”⁴⁷ e la difesa del vecchio ordine sociale; la democrazia dei partiti e la verticalizzazione del potere; il parlamentarismo e il plebiscitarismo; la proporzionale e l'elezione diretta del Presidente; l'autoritarismo e la democrazia⁴⁸.

In un breve arco di tempo, Italia e Germania sarebbero drammaticamente scivolate verso regimi autoritari e totalitari: il fascismo e il nazismo.

Tale esito fu interpretato da una larga parte della cultura politica e giuridica come la diretta conseguenza dell'avvenuta adozione dei sistemi elettorali proporzionali nei due Paesi. L'avvento delle dittature europee non fu pertanto ricondotto ai limiti strutturali dello Stato liberale e alla sua difficoltà di assumere al suo interno il pluralismo politico e sociale, ma venne integralmente imputato alla cultura democratica del tempo responsabile di aver alimentato le inquietudini della “*maior pars*” della società, cedendo al fascino delle maggioranze aritmetiche e alle virtù del sistema proporzionale.

⁴⁵ Ci si riferisce, in particolare, al titolo dell'opera di E. TROELTSCH, *La democrazia improvvisata*, Guida Editori, Napoli, 1977.

⁴⁶ H. R. WOLFRUM, *Die Krise der Weimarer Republik und der Aufstieg des Nationalsozialismus*, C.H. Verlag, München, 1961, p. 22.

⁴⁷ E. LEDERER, *Lo Stato delle masse. La minaccia della società senza classi* (1940), Mondadori, Milano, 2004.

⁴⁸ In questo senso E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, in ID., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1968, p. 113 che scrive: «Nel pensiero dei padri della Costituzione di Weimar emerge ancora l'idea che il capo dell'esecutivo sia chiamato a simboleggiare tutto il popolo e a cogliere l'interesse comune. Nella loro incapacità di capire i compiti rappresentativi di un Parlamento, essi crearono una Costituzione plebiscitaria-autoritaria. Un popolo che non riconosce al suo Parlamento la capacità della rappresentanza soffre di un complesso di inferiorità democratica. La Costituzione che si presumeva come la più democratica del mondo era il prodotto di una concezione autoritaria dello Stato».

L'attacco alla proporzionale fu un attacco concentrico, proveniente da due fronti distinti ma convergenti. Da un lato, la cultura giuridica fascista che nel primo dopoguerra avrebbe imputato al «sistema della rappresentanza proporzionale» tutti i mali del sistema politico italiano: le «divisioni già eccessive della Camera», la «disgregazione politica», «i gruppi parlamentari [...] troppo numerosi»; le «crisi troppo frequenti»; «il predominio della Camera elettiva su ogni altro ordine di governo»: «vizi [...] comuni ai Governi parlamentari, che si erano lasciati vincere dall'impurità delle forme demagogiche, ingigantite col suffragio universale. Ma la rappresentanza proporzionale li aumentò e li rese più rovinosi»⁴⁹.

Dall'altra la cultura liberale che, impiegando le medesime argomentazioni, ma adottando un diverso registro, finì anch'essa per imputare la causa dell'avvento della dittatura alla «suicida riforma elettorale» del 1919. E, quindi, alla proporzionale: «un'altra spagnola»⁵⁰, «la causa di tutte le sciagure italiane, almeno in campo politico»⁵¹, l'evento destinato a far «esplodere la crisi nel modo più disastroso»⁵².

4. *La trasfigurazione della volontà della maggioranza in decisione totalitaria. Carisma e reductio ad unum della rappresentanza in Max Weber*

Nel dibattito europeo sulla crisi del parlamentarismo, la riflessione

⁴⁹ A. SOLMI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 31.

⁵⁰ La cruenta espressione è di R. LUCIFERO, *Introduzione alla libertà*, O.E.T. – Edizioni del Secolo, Roma, 1944, p. 157.

⁵¹ V.E. ORLANDO, *Lettera*, in *L'opinione*, 28 maggio 1945. Una tesi, questa, duramente contestata da G. DE RUGGIERO, *Come si voterà*, in *La Nuova Europa*, 26 agosto 1945, secondo il quale «in quel tempo la dittatura era già nell'aria e il pubblico era troppo nuovo all'epidemia per potersi e sapersi opportunamente cautelare». E, seppure su posizioni più sfumate, anche M.S. GIANNINI, *A proposito delle elezioni amministrative*, in *Socialismo*, maggio 1945, p. 14 che ritiene ingenuo affermare che «il fascismo sorse dal Parlamento del 1919. Diffidiamo di tali semplicismi; diciamo che questo Parlamento, così come fu, dette luogo alla mancanza di un importante fatto ostativo all'insorgere del fascismo, concorrendo insieme a molte altre mancanze del genere».

⁵² G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1968, p. 283.

di Max Weber occupa una posizione centrale, non solo per la profondità dell'analisi teorica, ma soprattutto per la sua originale capacità di cogliere le tensioni che hanno attraversato la formazione della repubblica di Weimar e, più in generale, il sorgere e gli sviluppi della nascente democrazia di massa.

Alla vigilia dell'entrata in vigore della Costituzione, Weber intervenne nel dibattito costituente tedesco, schierandosi apertamente a favore dell'elezione popolare del Presidente del Reich.

Il Presidente eletto dal popolo era visto da Weber come il punto di condensazione dell'unità politica, il garante della continuità dello Stato, il momento di ricomposizione delle divisioni politiche già esistenti tra maggioranza e minoranze. La sua non era pertanto un'opzione di tecnica normativa o di ingegneria costituzionale, ma la risposta alla «große Frage» della politica moderna e ai crescenti rischi di dissoluzione dell'unità statale, posta, in quegli anni, in pericolo dal diffondersi del pluralismo sociale, dal protagonismo dei partiti di massa, dalla crescente frammentazione politica della società.

Di qui la sferzante critica rivolta da Weber al sistema proporzionale e alla sua spiccata «impronta antimaggioritaria», destinata a produrre una società senza governo e una «democrazia senza capi»⁵³:

«il sistema proporzionale, così come è considerato attualmente [è] un tipico fenomeno della democrazia senza capi, non solo perché incoraggia il mercato delle vacche dei notabili per l'assegnazione di cariche, ma anche perché in futuro darà la possibilità ai gruppi interessati di costringere l'inserimento dei loro funzionari nelle liste e di creare così un Parlamento impolitico nel quale autentiche figure di capo non troveranno posto»⁵⁴.

E ciò «indipendentemente da quale sistema proporzionale venga

⁵³ Cfr. M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in ID., *Scritti politici*, Donzelli, Roma, 1988, p. 215.

⁵⁴ *Ibidem*. Tesi, questa, sviluppata da Weber in un altro suo scritto dello stesso anno nel quale assertivamente rileva che «l'effetto del sistema proporzionale» non può che essere quello di produrre «un parlamento di uomini gretti, incapace di essere, in un qualsiasi senso, un luogo di selezione di capi politici» (M. WEBER, *Il presidente del Reich* (1919), in ID., *Scritti politici*, cit., p. 235).

usato». Per l'intellettuale tedesco, la logica della proporzionale non muta e «il suo effetto è sempre quello di provocare una *ripartizione* delle cariche e delle posizioni di potenza politiche tra i *partiti* secondo la forza di volta in volta dominante»⁵⁵.

Per Weber, in una società di massa frammentata e lacerata da conflitti sociali⁵⁶, non vi è quindi altra soluzione esperibile per preservare l'unità dello Stato che puntare su un «Presidente del *Reich* sostenuto dal voto di milioni di persone» e sulla «creazione di un vertice statale che poggi senz'altro sulla volontà dell'intero popolo, senza l'intervento di intermediari»⁵⁷.

La leadership plebiscitaria viene così raffigurata dall'intellettuale tedesco come una necessità di sistema, un dispositivo d'azione imposto dall'incapacità del parlamentarismo di arginare la frammentazione sociale alimentata dalla società di massa.

La rappresentazione del Parlamento che ne scaturisce è – non a caso – quella di un luogo paralizzato da maggioranze deboli e ostaggio delle minoranze. Di qui la necessità, manifestata da Max Weber, di fondare un nuovo assetto democratico nel quale la «selezione dei capi» sia affidata direttamente al popolo⁵⁸. Un modello *cesaristico* incardinato sulla «fiducia delle masse, non dei parlamenti»⁵⁹:

«L'importanza dell'attiva democratizzazione di massa sta nel fatto che il

⁵⁵ M. WEBER, *La futura forma statale della Germania* (1918), in ID., *Scritti politici*, cit., p. 159.

⁵⁶ È opportuno, a tale riguardo, rammentare che la Germania era sprofondata, dopo la sconfitta bellica, in una crisi sociale senza precedenti, sfociata nella rivoluzione del novembre 1918. Sul punto si rinvia alla ricostruzione storica di P. BROUÉ, *Rivoluzione in Germania 1917-1923*, Einaudi, Torino, 1977.

⁵⁷ M. WEBER, *Il Presidente del Reich*, cit., p. 233.

⁵⁸ Cfr. M. WEBER, *Parlamento e Governo* (1919), Laterza, Roma-Bari, 1982, p. 107. Il sistema politico al quale Weber si ispira non è solo quello degli Usa, dove «la posizione di potenza del Presidente degli Stati Uniti [è] legittimata da una designazione e da un'elezione (formalmente) "democratica", la cui superiorità nei confronti del Parlamento si fonda appunto su questo», ma anzitutto il sistema britannico nel quale «la posizione dell'attuale primo ministro inglese sostanzialmente non si fonda affatto sulla fiducia del Parlamento e dei suoi partiti, ma sulla fiducia delle masse e dell'esercito in guerra» (pp. 107-108).

⁵⁹ Ivi, p. 107.

capo politico non viene più proclamato candidato in base al riconoscimento della sua buona prova nella cerchia di uno strato di notabili, per poi diventare capo, in virtù del suo emergere in parlamento, bensì conquista la fiducia e la fede delle masse in sé, e quindi il suo potere, con mezzi *demagogici* di massa. Nella sua essenza questo significa una svolta *cesaristica* nella selezione dei capi. E in effetti ogni democrazia ha questa inclinazione»⁶⁰.

Le posizioni di Max Weber anticipano, pur senza coincidere pienamente, le riflessioni di Carl Schmitt sulla democrazia di massa. Weber non trasmette a Schmitt un sistema concettuale già definito, ma contribuisce a delineare un comune orizzonte teorico. I punti di convergenza sono evidenti: il rifiuto del sistema dei partiti, la critica del parlamentarismo, l'adesione ai principi della democrazia plebiscitaria, la dissoluzione della dialettica maggioranza-minoranza.

Non a caso, il contributo di Weber è stato interpretato da larga parte della letteratura come un «influyente antecedente teorico» del decisionismo schmittiano: «la teoria schmittiana dell'autorità plebiscitaria del presidente del Reich come rappresentante, di contro al pluralismo dei partiti, della volontà collettiva del popolo, costituisce uno sviluppo – unilaterale, ma del tutto intrinseco al loro spirito – delle richieste weberiane»⁶¹. A tal punto che finanche la celebre formula secondo la quale «sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione»⁶², sarebbe già presente, seppure in forma implicita, negli scritti politici di Weber⁶³.

In *Politik als Beruf*, Weber rileva che c'è un «elemento “carismatico

⁶⁰ Ivi, pp. 106-107.

⁶¹ W. J. MOMMSEN, *Max Weber e la politica tedesca* (1954), Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 565-566. Sul punto cfr., persuasivamente, G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 91. In questo senso anche, seppur con toni più sfumati, N. BOBBIO, *La teoria dello Stato e del potere*, in P. ROSSI (a cura di), *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*, Einaudi, Torino, 1981, pp. 228-229. Ad una diversa soluzione interpretativa approda invece P.P. PORTINARO, *Max Weber e Carl Schmitt*, in R. TREVES (a cura di), *Max Weber e il diritto*, Franco Angeli, Milano, 1981, pp. 155-182.

⁶² Ci si riferisce al celebre incipit della *Teologia politica* (1922), in C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna, 1972, p. 33.

⁶³ W.J. MOMMSEN, *Max Weber e la politica tedesca*, cit., p. 564.

co" tipico di ogni potere basato sulla figura del capo»⁶⁴, dal quale dipende la stessa «efficacia demagogica della personalità del capo nella lotta elettorale»⁶⁵.

In siffatto contesto, la regola della maggioranza conserva la propria funzione democratica, ma viene questa volta declinata da Weber in senso plebiscitario. Essa non opera più come criterio procedurale volto a mediare il conflitto tra maggioranza e minoranza, bensì come strumento di investitura diretta del leader da parte del popolo.

La logica della rappresentanza e della mediazione lascia così spazio alla logica dell'identità. E così anche la regola della maggioranza cessa, in siffatto contesto, di funzionare come dispositivo di composizione di visioni e interessi plurali, per trasformarsi – *dissolvendosi* – in un principio di legittimazione dell'unità politica, in una *Aufhebung* dell'uomo solo al comando⁶⁶.

Certo – come è stato opportunamente evidenziato⁶⁷ – Weber confida nella forza della sovranità popolare, ma nella sua visione il popolo è sovrano solo perché si riconosce nella *persona* di un capo *plebiscitato*: «un uomo di fiducia scelto liberamente dalle masse stesse, al quale si sottomettono per il tempo in cui egli gode della loro fiducia»⁶⁸.

La relazione immediata innestatasi tra *leader* e popolo tende così ad assorbire in Weber tutte le altre mediazioni istituzionali. Fino a fare del diritto all'elezione diretta del capo la nuova «Magna Charta della democrazia»⁶⁹: la soluzione più idonea per opporre al «mercato del-

⁶⁴ M. WEBER, *La politica come professione*, cit., p. 204.

⁶⁵ Ivi, p. 203.

⁶⁶ Tuttavia, secondo Weber, il plebiscitarismo non porta – *ex se* – a una negazione della dialettica maggioranza-minoranza, ma semmai a una sua semplificazione, che passa attraverso il rapporto di identificazione diretta che si realizza, sul piano carismatico, tra il capo e la maggioranza del popolo che lo ha votato. Sul punto cfr., in particolare, S. BREUER, *Das Charisma der Vernunft*, in W. GEBHARDT-A. ZINGERLE - M.N. EBERTZ (a cura di), *Charisma. Theorie-Religion-Politik*, Gruyter, Berlin-New York, 1993, p. 160 ss.

⁶⁷ Cfr., in particolare, S. BREUER, *Das Charisma der Vernunft*, cit., p. 171.

⁶⁸ M. WEBER, *Brief an Robert Michels* (4 agosto 1908), in *Max Weber Gesamtausgabe*, II, *Briefe (1906-1908)*, Lepsius - Mommsen, Tübingen, 1990, p. 234.

⁶⁹ Ivi, p. 236.

le vacche»⁷⁰ e alle manovre dei partiti, un dispositivo di comando in grado di decidere senza compromessi.

Facendo leva sulla diffusione di mezzi irrazionali, in grado di alimentare un «modo puramente emozionale [...] di mettere in movimento le masse»⁷¹, Weber vede nel rapporto identitario capo-popolo il punto di snodo nella costruzione di una «dittatura che si fonda sullo sfruttamento dell'emotività delle masse»⁷².

Un esito sistemico, indotto dalle trasformazioni della società contemporanea, le cui forme organizzative non conoscerebbero, secondo Weber, vie di fuga possibili o altre alternative costituzionalmente esperibili: «c'è solo questa scelta [...] o democrazia del capo con “macchina”, oppure democrazia senza capo, cioè dominio dei “politici di professione” (*Berufspolitiker*), senza vocazione (*Beruf*), senza le qualità interiori, carismatiche che appunto caratterizzano il capo»⁷³.

5. Antonio Gramsci: il dominio della “maggioranza della minoranza” e il cesarismo come prodotto della sua crisi

L'idea del capo carismatico, di ascendenza weberiana, irrompe negli scritti carcerari gramsciani⁷⁴. Ma se per lo studioso tedesco la *Füh-*

⁷⁰ M. WEBER, *La politica come professione*, cit., p. 215.

⁷¹ Ivi, p. 208.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Ivi, p. 214.

⁷⁴ La teoria del capo carismatico è mediata in Gramsci da Robert Michels, che a sua volta l'aveva mutuata da Max Weber (A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino, 2007, Q. 2, I, § 75, pp. 230-233). Sul punto L. BASILE, *Direzione “charismatica” e “primitivismo politico”: il confronto con Michels nei “Quaderni del carcere”*, in *Giornale Critico di Storia delle Idee*, 2013, p. 1 ss. Sul rapporto tra rappresentanza, egemonia e democrazia in Gramsci, si rinvia fra i tanti a V. CRISAFULLI, *Stato e società nel pensiero di Gramsci*, in *Società*, 7/1951, pp. 583-609; N. BOBBIO, *Gramsci e la concezione della società civile* (1967), in ID., *Saggi su Gramsci*, Feltrinelli, Milano, 1990, pp. 48 ss.; V. GERRATANA, *Stato, partito, strumenti e istituti dell'egemonia nei “Quaderni del carcere”*, in B. DE GIOVANNI - V. GERRATANA - L. PAGGI (a cura di), *Egemonia Stato partito in Gramsci*, Editori Riuniti, Roma, 1977, p. 50 ss.; C. DE FIORES, *La dimensione normativa tra Stato e società in Antonio Gramsci*, in *Dem. Dir.*, 2/2017, p. 58 ss.; G. FERRARA, *Gramsci, rappresentanza, egemonia e democrazia*, in ID., *I comu-*

rerdemokratie costituisce il punto di approdo sistemico delle società di massa, capace di commutare la *parte* (la maggioranza) in *tutto* (la totalità del popolo), per Gramsci l'investitura totale e totalitaria del capo coincide con il momento di massima compressione del pluralismo politico e della capacità di iniziativa delle minoranze.

La *reductio ad unum* annulla le strutture della mediazione, svislisce le forme della partecipazione, contribuisce all'emersione di crisi «endemiche» all'interno del sistema: «"crisi di autorità" ... crisi di egemonia, o crisi dello Stato nel suo complesso»⁷⁵. Scriveva Antonio Gramsci:

«Si può dire che il cesarismo o bonapartismo esprime una situazione in cui le forze in lotta si equilibrano in modo catastrofico, cioè si equilibrano in modo che la continuazione della lotta non può concludersi che con la distruzione reciproca»⁷⁶.

Ecco perché, nelle fasi di crisi del sistema, «il cesarismo ha anche nel mondo moderno un certo margine»⁷⁷. Esso incarna il punto di approdo, seppure irrazionale, di istanze demagogiche «sapientemente eccitate e nutrite»⁷⁸. Istanze che lo spazio politico della modernità tende fisiologicamente ad avallare, nelle fasi di crisi, assicurando «un terreno propizio per questa forma particolare di demagogia, che culmina nel cesarismo e nel bonapartismo coi suoi regimi plebiscitari»⁷⁹.

Allo stesso tempo sarebbe sbagliato imputare sbrigativamente la causa di queste derive demagogiche all'«elezionismo»⁸⁰ e all'estensione del suffragio. La stantia riproposizione di questo schema appare a Gramsci come «uno dei luoghi comuni più banali che si vanno ripe-

nisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti e Berlinguer, Editori Riuniti, Roma, 2017, pp. 40-41; A. D'ATTORRE, *Gramsci e lo Stato*, in *Filosofia politica*, 3/2020, pp. 492 ss.

⁷⁵ Q. 13, III, § 23, p. 1603.

⁷⁶ Q. 9, II, § 133, p. 1194.

⁷⁷ Q. 13, III, § 27, p. 1622.

⁷⁸ Q. 6, II, § 97, p. 772.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

tendo contro il sistema elettivo di formazione degli organi statali»⁸¹. Uno schema di «origine oligarchica»⁸² ereditato dalla cultura liberale e che cela una persistente ostilità di tanta parte della società italiana verso la democrazia. Il suo fine è evidente e viene da Gramsci sintetizzato con queste parole: «togliere all'uomo "qualunque" anche quella frazione infinitesima di potere che egli possiede nel decidere sul corso della vita statale»⁸³. E ironizzando chiosa: «è certo miglior cosa diventare élite per decreto»⁸⁴.

Alla delega al Capo, istantanea e fondata sul calcolo numerico, Gramsci oppone l'idea del «consenso» organizzato, «supposto» e «permanentemente attivo»⁸⁵, incardinato sul sistema dei partiti: «una massa umana non si *distingue* e non diventa indipendente *per sé*, senza organizzarsi (in senso lato)»⁸⁶. Di qui l'esigenza posta da Gramsci di una democrazia matura, strutturata in partiti e, pertanto, in grado di rinnovare la dialettica maggioranza-minoranza: un «movimento "vertebrato" che abbia in sé possibilità di sviluppo permanente e continuo»⁸⁷.

Nel discorso gramsciano, l'appello al capo si configura dunque come una forma di semplificazione del rapporto politico che tende a sostituire la complessità della rappresentanza con un principio di identificazione immediata. Tale situazione corrisponde a quella fase di *sospensione* storica che Gramsci descrive ricorrendo alla celebre formula da lui coniata: «il vecchio muore e il nuovo non può nascere»⁸⁸. E aggiunge: «in questo interregno si verificano i fenomeni morbosi più svariati»⁸⁹.

Il cesarismo appare così, agli occhi di Gramsci, come la forma di governo dell'*interregno*: una soluzione provvisoria che sospende il conflitto senza risolverlo e che mira a blindare l'assetto vigente nel mo-

⁸¹ *Ibidem.*

⁸² Q. 13, III, § 30, p. 1625.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ Q. 13, III, § 30, p. 1626.

⁸⁶ Q. 13, II, § 12, p. 1386.

⁸⁷ Q. 9, II, § 107, p. 1171

⁸⁸ Q. 13, III, § 23, 1604.

⁸⁹ *Ibidem.*

mento in cui esso è entrato in crisi. In questa fase di sospensione si apre uno scarto tra la dissoluzione delle tradizionali forme del consenso e le nuove forme della politica e della rappresentanza:

«quando queste crisi si verificano, la situazione immediata diventa delicata e pericolosa, perché il campo è aperto alle soluzioni di forza, all'attività di potenze oscure rappresentate dagli uomini provvidenziali o carismatici»⁹⁰.

La figura carismatica emerge pertanto, nella visione gramsciana, come risposta contingente e irrisolta a una crisi dell'ordine sociale, piuttosto che come principio ordinatore stabile della vita politica. Di qui il carattere volubile della soluzione cesarista (cesarismo progressivo/regressivo), la sua impronta instabile (cesarismo qualitativo/quantitativo), la variegata eterogeneità di forme, tempi e uomini legati a questa esperienza: da Cesare a Napoleone I, da Bismarck a Napoleone III, da MacDonald a Mussolini⁹¹.

A fare da sfondo alla riflessione gramsciana è lo stato della nazione nel primo dopoguerra: il declino dello Stato liberale, il disfacimento delle istituzioni rappresentative, l'affermazione dei partiti politici, l'irruzione delle masse nella vita dello Stato, il «contrasto tra rappresentanti e rappresentati»⁹².

Il cesarismo si colloca precisamente all'interno di questa frattura. Esso rappresenta il tentativo di ricomporre una crisi dell'egemonia senza modificare i rapporti di forza che l'hanno prodotta. In tale contesto, le classi dirigenti, pur costituendo una frazione minoritaria del corpo sociale – quella che Gramsci definisce la «maggioranza della minoranza»⁹³ – tendono a presentarsi come depositarie dell'interesse generale e privilegiati garanti della continuità dell'ordinamento.

L'esito è l'emersione di una «minoranza oligarchica [che] pretende essere tutta la società»⁹⁴, incorporando, nei propri interessi, l'interesse

⁹⁰ Q. 3, I, § 34, p. 311.

⁹¹ Q. 13, III, § 27, p. 1619-1622.

⁹² Q. 12, III, § 23, p. 1603.

⁹³ Q. 19, III, § 5, p. 1983.

⁹⁴ Q. 11, II, § 65 p. 734.

generale e imponendo il proprio dominio come istanza di ricomposizione dell'intero ordine sociale.

La complessità della congiuntura postbellica trova una delle sue espressioni più significative nei mutamenti della legislazione elettorale, destinata, nel suo insieme, a ridefinire le coordinate del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, tra maggioranze e minoranze.

Due i passaggi storici più rilevanti, a giudizio di Gramsci. Da una parte la riforma elettorale del 1913 (r.d. 26 giugno 1913, n. 821) destinata ad ampliare, in misura senza precedenti, la base della cittadinanza politica, «come fu dimostrato dall'alta percentuale di partecipazione al voto» nelle elezioni di quello stesso anno⁹⁵. Dall'altra la successiva adozione del sistema proporzionale (l. n. 1401 del 15 agosto 1919) che avrebbe ulteriormente accelerato il processo di democratizzazione in Italia, conferendo alle «elezioni del 1919 [...] un carattere di Costituente»⁹⁶.

Per Gramsci si era di fronte a un processo storico inedito che, nel volgere di pochi anni, avrebbe contribuito a ridefinire profondamente la dialettica tra maggioranza e minoranze. E, per questa via, le forme stesse della rappresentanza politica, dando vita a, quelli che egli stesso era solito definire: «*momenti di vita intensamente collettiva e unitaria nello sviluppo nazionale*»⁹⁷.

Le elezioni a suffragio universale rivelano agli occhi di Gramsci le potenzialità politiche sottese alle formule elettorali. Formule che sarebbe sbagliato liquidare alla stregua di asettici dispositivi di selezione delle élite governanti: dalle «tecniche» elettorali e dal rinnovamento del «sistema rappresentativo e parlamentare» possono discendere straordinarie trasformazioni nella vita politica e nell'organizzazione di «grandi masse della popolazione»⁹⁸.

Tuttavia – avverte Gramsci – l'efficacia democratica dei sistemi rappresentativi non è scontata. Essa dipende dal grado di maturazione storico-politica delle masse e dalla loro capacità di organizzarsi autonomamente nello spazio pubblico. Di qui l'ambivalenza del processo

⁹⁵ Q. 19, III, § 19, p. 2005.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Q. 19, III, 19, p. 2004.

⁹⁸ Q. 3, I, § 62, p. 342.

elettorale che può costituire uno strumento di crescita democratica, ma anche, in altre circostanze, un «meccanismo favorevolissimo alle tendenze reazionarie e clericali»⁹⁹; un vettore di emancipazione politica delle classi subalterne, ma, allo stesso tempo, un «terreno propizio» di innesto di forme involute di demagogia regressiva¹⁰⁰.

Gramsci rileva, altresì, che l'affermazione di una maggioranza non è l'esito di una procedura tecnica che si esaurisce nell'atto del voto. La formazione del consenso avviene prima, si costruisce nella società civile, pervade la vita della nazione grazie all'azione combinata di una pluralità di strumenti, apparati, tecniche, centri «di formazione, di irradiazione, di diffusione, di persuasione», di produzione del consenso¹⁰¹.

I mezzi di comunicazione e gli strumenti di formazione dell'opinione pubblica assumono, pertanto, un ruolo decisivo nella vita democratica, poiché consentono di «suscitare estemporaneamente scoppi di panico o di entusiasmo fittizio che permettono il raggiungimento di scopi determinati nelle elezioni»¹⁰².

La volontà popolare si presenta come un terreno di contesa egemonica sul quale intervengono apparati, strumenti, tecniche di formazione e informazione dell'opinione pubblica, il cui pressing tende progressivamente a intensificarsi fino al giorno delle elezioni. Tali dispositivi comunicativi, resi sempre più sofisticati ed efficaci dallo sviluppo dei mezzi di informazione e propaganda, possono incidere profondamente sui processi di formazione del consenso, orientando nell'immediato le scelte degli elettori. Per questa ragione – osserva Gramsci –

⁹⁹ Q. 19, III, § 31, p. 2057.

¹⁰⁰ Q. 6, II, § 97, p. 772. In tale contesto, anche i partiti politici rischiano di smarrire la propria funzione di mediazione tra società e istituzioni. E, anziché operare come «frazione organica delle classi popolari», essi tendono a trasformarsi in apparati elettorali, privi di un effettivo radicamento sociale, riducendosi a un insieme disorganico di «galoppini e maneggioni elettorali» (Q 14, III, § 10, p. 1664). Pertanto, secondo Gramsci, la crisi della rappresentanza si manifesta sia nel crescente scollamento tra rappresentanti e rappresentati, sia nello svuotamento della funzione dei partiti, che cessano di essere strumenti di organizzazione e formazione della volontà collettiva per diventare strutture orientate prevalentemente alla produzione del consenso e alla competizione per il potere.

¹⁰¹ Q. 13, III, § 30, p. 1625.

¹⁰² Q. 7, II, § 103, p. 929.

«basta avere il predominio ideologico (o meglio emotivo) in quel giorno determinato per avere una maggioranza che dominerà per 3-4-5 anni, anche se, passata l'emozione, la massa elettorale si stacca dalla sua espressione»¹⁰³.

I risultati delle elezioni costituiscono, in questo quadro, «la manifestazione terminale di un lungo processo»¹⁰⁴, ossia il momento nel quale si rendono visibili rapporti di forza che si sono formati e consolidati nel tessuto della società civile. Il voto non “produce”, pertanto, una maggioranza, ma registra l'esito al quale è pervenuta la lotta per l'egemonia. Per questa ragione l'influenza decisiva appartiene ai gruppi dirigenti che, grazie al controllo di risorse materiali e simboliche, sono maggiormente in grado di organizzare il consenso e di «indurre la volontà nazionale in un senso piuttosto che in un altro»¹⁰⁵.

La costruzione della rappresentanza politica diviene così, in Gramsci, parte integrante dei processi di riproduzione dell'egemonia. Un esito che non si realizza solo attraverso l'organizzazione del consenso, il controllo del sistema mediatico, i dispositivi di orientamento della psicologia delle masse, ma anche tramite le tecniche di normazione dei sistemi elettorali, per mezzo delle quali il conflitto politico viene incanalato e regolato.

Queste tecniche non sono, per Gramsci, tecniche neutrali, ma costituiscono uno degli strumenti attraverso cui i gruppi dirigenti cercano di consolidare la propria posizione di dominio, contenendo la capacità di iniziativa delle forze subalterne e favorendo la formazione di «maggioranze fittizie»¹⁰⁶. E, in quanto tali, funzionali alla riproduzione dell'ordine esistente e tali da indurre «i partiti a un opportunismo interno peggiore del compromesso parlamentare»¹⁰⁷.

Bersaglio esplicito del discorso gramsciano è il sistema uninominale maggioritario che «restringeva le possibilità e falsificava le posizioni politiche di massa»¹⁰⁸. Affidandosi a formule selettive e alla «artificiosa

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Q. 9, II, § 69, p. 1141.

¹⁰⁵ Q. 13, III, § 30, p. 1625.

¹⁰⁶ Q. 3, I, § 67, p. 346.

¹⁰⁷ Q. 6, II, § 40, p. 715.

¹⁰⁸ Q. 19, III, § 19, p. 2005.

delimitazione dei collegi»¹⁰⁹, i sistemi maggioritari contribuivano ad approfondire il divario tra «governanti e governati», erodendo, progressivamente, il ruolo politico delle istituzioni rappresentative, a tutto vantaggio del «rafforzamento dell'esecutivo»¹¹⁰.

Da questo scarto sarebbe derivato un diffuso «sentimento popolare» di disorientamento e di sfiducia nei confronti degli istituti della rappresentanza. Una tendenza aggravata, in talune circostanze, dalla cognizione che le principali decisioni non venivano più assunte da «organismi politici derivanti dal suffragio universale», nei quali avrebbe dovuto trovare espressione la dialettica tra maggioranze e minoranze, ma «da organismi privati (società capitalistiche, Stato maggiore, ecc.) o da grandi funzionari sconosciuti al paese»¹¹¹.

La crisi della rappresentanza si convertiva così in crisi dell'egemonia. E, quindi, in crisi del politico, aprendo, per questa via lo spazio a nuove forme di concentrazione del potere che aspiravano a ricomporre, attraverso soluzioni di tipo autoritario, un'unità politica che la dialettica maggioranza-minoranze, non era più in grado di garantire.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ Q. 6, II, § 137, p. 801.

¹¹¹ *Ibidem.*

CAPITOLO SETTIMO

LO STATO TOTALITARIO FASCISTA E LA SOPPRESSIONE DELLE MINORANZE POLITICHE

1. *La legge maggioritaria del 1923*

All'indomani dell'avvento del fascismo, una delle prime leggi promosse dal Governo Mussolini fu la riforma elettorale che avrebbe segnato la fine del sistema proporzionale in Italia (l. 18 novembre 1923, n. 2444). La legge, oltre a istituire il collegio unico nazionale (suddiviso in 16 circoscrizioni) e a ridurre l'età dell'elettorato passivo (da 30 a 25 anni), prevedeva l'attribuzione di un premio di maggioranza in quota fissa (pari ai due terzi dei seggi) a favore della lista che avesse raggiunto il 25% dei voti.

L'iniziativa fu assunta direttamente da Benito Mussolini, che, nella sua duplice veste di Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno, presentò alla Camera dei deputati il 9 giugno 1923 un disegno di legge predisposto dal Sottosegretario Giacomo Acerbo. Il progetto venne preliminarmente esaminato dalla cd. «Commissione dei Diciotto», nominata dal Presidente della Camera Enrico De Nicola e presieduta da Giovanni Giolitti. Nel corso del dibattito parlamentare, il testo suscitò forti e articolate contestazioni da parte delle opposizioni. Le principali critiche delle minoranze si concentrarono sull'esiguità della soglia richiesta per accedere al premio e sulla sproporzione tra voti ottenuti e seggi attribuiti. Furono pertanto avanzate proposte emendative dirette ad elevare il quorum (dal 25% al 33% dei voti validi) e a ridurre il premio di maggioranza (dai 2/3 ai 3/5 dei seggi). Nessuna di queste soluzioni venne accolta¹.

¹ Il disegno di legge concluse il proprio iter presso il Senato del Regno il 14 novembre 1923, ottenendo 165 voti favorevoli e 41 contrari (alla Camera era stato già approvato il 21 luglio 1923, a scrutinio segreto con 223 voti favorevoli e 123 contrari). Sul dibattito parlamentare si rinvia a C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*

Ne sarebbe scaturita una «legge che con un premio artificioso non solo creava una maggioranza parlamentare alla quale non corrispondeva una maggioranza elettorale, ma poteva tramutare in maggioranza un'esigua minoranza»².

A fronte dell'innescarsi di un clima di inedita tensione politica, acuita dall'assassinio del deputato socialista Giacomo Matteotti, il 27 giugno 1924, ampia parte delle opposizioni antifasciste decisero di non partecipare più ai lavori del Parlamento, finché non fossero state ristabilite le libertà democratiche (cd. secessione dell'Aventino)³. Al «grave colpo»⁴ arrecato dalle minoranze parlamentari al governo fascista, l'esecutivo rispose con la presentazione di un nuovo disegno di legge elettorale, voluto, con finalità quasi esclusivamente «punitiva»⁵, dallo stesso Presidente del Consiglio Benito Mussolini (20 dicembre 1924). La riforma elettorale in questione prevedeva un ulteriore irrigidimento del sistema di traduzione dei voti in seggi in senso maggioritario e la reintroduzione del collegio uninominale⁶.

Tali avvenimenti contribuirono ad aggravare la crisi politica in Italia, acuendo uno stato di tensione che avrebbe, in breve tempo, investito non solo le istituzioni parlamentari, ma l'intero corpo sociale del Paese. Il regime riuscì tuttavia a «evitare la caduta perché le opposi-

1848-1994, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 346 ss.

² G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., pp. 294-295.

³ La questione delle secessioni parlamentari è criticamente affrontata, già alla fine del XIX secolo, da Georg Jellinek. Il giurista tedesco, pur definendo l'esercizio di questo diritto un «ulteriore strumento di potere nelle mani della minoranza», ritiene tuttavia che «le secessioni permanenti [...] sono da evitare». E che «al contrario dell'ostruzionismo, la secessione è una forma di opposizione passiva» (G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., pp. 200-201.)

⁴ E. GENTILE, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 18.

⁵ Sul punto A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario* (1965), Einaudi, Torino, 2003, p. 44 per il quale il disegno di legge elettorale proposto dal governo fascista era anzitutto una «minaccia nei confronti dei due partiti di opposizione, ancora meglio organizzati, il socialista e il popolare, che dal nuovo sistema elettorale, nelle particolari circostanze politiche esistenti avrebbero avuto tutto da perdere».

⁶ Sebbene approvato dalla Camera il 17 gennaio 1925 (268 voti favorevoli e 19 contrari) e il 14 febbraio dal Senato (214 voti favorevoli e 58 contrari), divenendo così la legge (L. n. 122 del 15 febbraio 1925) la nuova normativa elettorale non trovò mai applicazione.

zioni antifasciste non seppero sfruttare politicamente la situazione e soprattutto perché la monarchia e i fiancheggiatori gli confermarono la fiducia»⁷.

L'incapacità delle istituzioni di reagire energicamente alla crisi di sistema che si era venuta profilando, dopo il delitto Matteotti, determinò un rafforzamento del governo fascista, che poté così trasformare una situazione di vulnerabilità politica in un'occasione di espansione del proprio potere. Ostentando la fiducia accordata dalla maggioranza parlamentare come base della propria legittimazione politica, il governo Mussolini avviò un rapido processo di smantellamento delle garanzie parlamentari, dei diritti delle minoranze e di ogni altro spazio di dissenso.

2. Lo scioglimento dei partiti politici antifascisti e la marginalizzazione delle minoranze

Due i passaggi più significativi che avrebbero portato alla liquidazione delle opposizioni politiche in Italia. Il 3 gennaio 1925 il capo del fascismo Benito Mussolini "dichiarava" alla Camera l'irrilevanza politica e costituzionale del Parlamento⁸. Il 9 novembre 1926 veniva approvato alla Camera l'ordine del giorno Turati che decretava la decadenza di ben 120 deputati aventinisti e comunisti: «un provvedimento illegittimo sul piano costituzionale e contraddittorio dal punto di vista della sua motivazione politica»⁹.

Con l'espulsione delle minoranze politiche dal Parlamento avrebbe avuto inizio la costruzione giuridica del regime fascista. A delinearne, in prima battuta, i profili normativi era stata la l. 24 dicembre 1925, n. 2263 recante «*Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato*». La normativa sanciva il passaggio da una forma di governo *sostanzialmente* parlamentare a una forma di «governo del Capo».

Nonostante il carattere deflagrante assunto, sul piano politico e co-

⁷ E. GENTILE, *Fascismo. Storia e interpretazione*, cit., p. 18.

⁸ Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 47 ss.

⁹ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 360.

stituzionale, dalla riforma del 1925, una parte della dottrina dell'epoca si sforzò di negarne il carattere di rottura con la tradizione statutaria, sostenendo che la l. n. 2263 non avesse determinato la fine del sistema parlamentare in quanto tale, «ma semplicemente di quella forma degenerata di esso che era il parlamentarismo»¹⁰.

Ciò che è certo è che, ancora una volta, a patirne le principali conseguenze politiche furono le opposizioni e più complessivamente l'organizzazione interna del Parlamento ridotto a una sorta di variabile dipendente della volontà politica del Primo Ministro¹¹. Per Silvio Trentin, con questa legge, il Parlamento era stato trasformato in un nuovo «organo del potere esecutivo»¹².

L'offensiva politica contro le opposizioni non si esaurì all'interno delle aule parlamentari, ma avrebbe, in breve tempo, investito l'insieme dei rapporti tra Stato e società. Dopo essere state marginalizzate alla Camera, le minoranze politiche vennero escluse dalla società e private della possibilità di organizzare il consenso, mobilitare i propri iscritti e svolgere una funzione di rappresentanza politica. La liquidazione delle opposizioni parlamentari dev'esser, pertanto, letta e interpretata come il riflesso istituzionale di un più ampio e radicato processo di marginalizzazione delle minoranze politiche nella società.

Nel 1926 venne varato il nuovo testo unico di pubblica sicurezza

¹⁰ R. PURPURA, *Il Primo Ministro nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1928, p. 125. Sulla posizione giuridica del Primo Ministro si veda, anche, F. GUARNIERI, *Il Capo del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Sel, Milano, 1932, p. 49 ss.; G. MELONI, *La posizione costituzionale del Capo del Governo*, Filelfo, Tolentino 1932; V. MONTULLI, *Il Primo ministro nel nuovo diritto italiano*, Porta, Piacenza 1927, p. 42.

¹¹ In coerenza con l'impianto complessivo della legge, l'art. 6 prevedeva che «nessun oggetto» potesse essere «messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo». Sul punto si veda C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 361 ss.

¹² S. TRENTIN, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, cit., p. 268. A ciò si aggiunga che, a partire dalla l. n. 129 del 19 gennaio 1939, la qualifica di «Capo del Governo» sarebbe stata costantemente preceduta da quella di «Duce del Fascismo», «fornendo in tal modo una base testuale alla tesi che i parlamentari [fossero] oramai giuridicamente vincolati dalle eventuali manifestazioni di volontà di Mussolini» (L. PALADIN, *Fascismo* (1967), in ID., *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 44).

(r.d. 6 novembre 1926, n. 1848) che prevedeva l'istituzione del confino di polizia per i dissidenti politici (art. 184); lo scioglimento dei partiti antifascisti e di tutte le associazioni accusate di svolgere «attività contraria all'ordine nazionale dello Stato» (art. 215); la soppressione di tutti i giornali d'opposizione e, più in generale, il divieto di diffusione di scritti e stampati contrari «all'ordine nazionale dello Stato» (art. 112).

3. *L'espulsione delle opposizioni dai luoghi della rappresentanza: la legge sui plebisciti (1928)*

Un'ulteriore e decisiva tappa nel processo di transizione autoritaria dello Stato fu l'approvazione della l. n. 1019 del 17 maggio 1928, recante "*Riforma della rappresentanza politica*". La legge non si limitava a intervenire sulle modalità tecniche di composizione della rappresentanza, ma avrebbe direttamente investito le forme della legittimazione politica, alterandone i tratti distintivi, la funzione, il significato.

La riforma aboliva le elezioni e al loro posto istituiva il *plebiscito*¹³, incrinando, in tal modo, il vincolo esistente tra rappresentanza e voto. D'altronde per la dottrina giuridica del tempo non v'era alternativa. La rappresentanza democratica e plurale aveva fatto il suo tempo e ripristinarne i «vetusti» meccanismi elettorali sarebbe stato inutile:

«Una camera eletta con qualsiasi dei sistemi precedenti sarebbe sì una Camera docile e ligia al Regime, ma nel suo insieme, anche se composta tutta da fascisti, non improntata allo spirito del Regime, affetta pur sempre da lue

¹³ In applicazione della legge del 1928 si svolsero due consultazioni plebiscitarie. La prima ebbe luogo il 24 marzo 1929 e registrò una partecipazione pari all'89,4% degli aventi diritto. I voti favorevoli furono circa 8,5 milioni, corrispondenti al 98% dei votanti, mentre i voti contrari si attestarono a circa 135.000 (2%). Il secondo plebiscito, previsto dalla stessa legge e svoltosi il 25 marzo 1934, confermò ulteriormente l'ampio consenso già espresso dai cittadini italiani al regime fascista: i voti favorevoli furono il 99,8% dei votanti. Sull'istituzione e sul funzionamento dei *plebisciti* si rinvia, fra gli altri, a R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Carocci, Roma, 2004, p. 227 ss.; P. DAL LAGO, *Verso il regime totalitario. Il plebiscito fascista del 1929*, Clueb, Padova, 1999.

elettoralistica, e ad ogni modo non sarebbe un'emanazione delle fresche forze del Regime. Sarebbe perciò un'istituzione priva di ogni forza politica, un'istituzione morta sul nascere; ed il Regime non sa che farsene delle istituzioni inutili, anche se innocue»¹⁴.

La riforma elettorale del 1928 delineava un assetto politico marcatamente totalitario¹⁵, caratterizzato dall'istituzione di un collegio unico nazionale e dalla drastica riduzione del numero dei deputati a quattrocento¹⁶. Il corpo elettorale veniva chiamato, a scadenza quinquennale, a esprimersi su un'unica lista di candidati predisposta dal Gran Consiglio del Fascismo¹⁷.

Il momento elettorale perdeva così la sua funzione di libera espressione della volontà popolare, trasformandosi in una procedura di ratifica del personale politico già designato dall'organo di vertice del regime. La Camera non sarebbe più stato il luogo della discussione politica, della mediazione tra interessi, del confronto tra maggioranza e minoranze, ma la cassa di risonanza della volontà politica del governo fascista e del suo Capo¹⁸.

¹⁴ M. MARAVIGLIA, *Alle basi del regime*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, p. 57.

¹⁵ Cfr., fra i tanti, G. LUCATELLO, *Profilo giuridico dello Stato totalitario*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940, pp. 567-585.

¹⁶ La votazione avveniva mediante schede recanti il fascio littorio e la domanda: «Approvate voi la lista dei deputati designati dal Gran Consiglio del Fascismo?». L'elettore poteva esprimersi con un «sì» o con un «no». Il disegno di legge venne approvato rapidamente dalla Camera, il 16 maggio 1928, con 216 voti favorevoli e 15 contrari, e successivamente dal Senato con 307 voti favorevoli e 13 contrari.

¹⁷ La «singolarità più notevole di questo sistema» risiedeva nella circostanza che la «determinazione dei titolari di un organo costituzionale dello Stato, quale la Camera dei deputati, [fosse stata] praticamente conferita ad un organo partitico, quale il Gran Consiglio del fascismo» (L. PALADIN, *Fascismo*, cit., p. 41). Anomalia prontamente sanata dalla l. n. 2693 del 9 dicembre 1928 che avrebbe elevato il Gran Consiglio al rango di organo dello Stato.

¹⁸ Sul punto si rinvia, in particolare, alle considerazioni critiche di U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 87 che scrive: «la concentrazione di potere e Stato nel governo, e di quest'ultimo nel suo capo – contemporaneamente duce del fascismo, nella sua qualità di capo del partito – rientra in questo aspetto, integrando così nello Stato tutto il potere sulla società e nel capo del governo e duce del fascismo tutto il potere dello Stato... Una così spinta integrazione delle

L'obiettivo che il regime intendeva per questa via perseguire era evidente:

«giungere alla liquidazione di tutte le forze e di tutti i centri di opposizione e, pertanto, eliminando le minoranze dal Parlamento e distruggendo le loro basi organizzative ancora superstiti nel paese, senza che l'opinione pubblica potesse più reagire [...] dare l'apparenza di una unanimità di consensi intorno alla condotta politica del Governo»¹⁹.

La legge del 1928 si proponeva, sotto questo profilo, di risolvere due questioni ritenute centrali per il regime fascista.

Da un lato, travolgere il "Parlamento dei partiti", fonte di instabilità, causa di lentezza dei lavori, fattore congenito di conflittualità tra maggioranza e opposizione. Con la riforma, dominus incontrastato delle procedure parlamentari sarebbe divenuto l'esecutivo. Al Parlamento, di converso, non restava altra soluzione che *collaborare* «col Governo per la formazione delle leggi» (così come avrebbe stabilito anni dopo l'art. 2, l. n. 129 del 19 gennaio 1939). D'altronde, veniva obiettato in dottrina,

«se il Parlamento ha nelle sue mani con la maggioranza il Governo, che bisogno c'è più che il Parlamento "faccia" esso le leggi? Al più, basta che le "voti". Chi ha nelle mani il governo dello Stato, ha le leggi e più delle leggi. Di qui la inutilmente lamentata decadenza del legislativo, e l'ancora più inutilmente deplorata riduzione e degenerazione dell'attività del Parlamento nelle discussioni politiche generali e nell'assunzione del potere dell'indirizzo politico»²⁰.

In secondo luogo, la riforma era volta a centralizzare integralmente il processo di selezione della classe dirigente, attribuendone la gestione a organi interni al regime, cui spettava individuare i rappresentanti ri-

masse nello Stato non può che avere come sua base sentimentale e pratica se non la fede nel carisma del capo».

¹⁹ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 360.

²⁰ S. PANUNZIO, *Leggi costituzionali del regime* (1932), in ID., *Il fondamento giuridico del fascismo*, Bonacci, Roma, 1987, p. 250.

tenuti più idonei e capaci: «uomini scelti a formare la Camera [che] abbiano piena coscienza degli interessi nazionali, siano cioè uomini politici nel più elevato senso della parola»²¹.

Al popolo sarebbe toccato solo approvare o respingere in blocco l'intera compagine politica *selezionata* dal regime fascista. *Tertium non datur*. E le ragioni sono presto dette:

«il popolo, la massa multiforme e brutta, detiene soltanto una forza materiale, non quella intellettuale, che implica raziocinio, cultura ed esperienza per riconoscere i problemi pubblici ed affidarne la soluzione agli individui più adatti»²².

4. *L'espulsione della rappresentanza dai luoghi della rappresentanza: l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni (1939) e il compimento dello Stato totalitario*

Il definitivo «esautoramento del Parlamento»²³ si ebbe, tuttavia, nel 1939, quando, soppressa la Camera dei deputati, venne istituita la Camera dei Fasci e delle corporazioni (l. n. 129/1939)²⁴.

La nuova Camera era integralmente composta da componenti nominati per decreto, tutti facenti parte delle istituzioni dello Stato fascista: titolari di cariche di partito, dirigenti di enti statali, vertici di corporazioni e così via. Ne erano membri di diritto, oltre al Duce del fascismo e ai componenti del Gran Consiglio, anche i componenti del Consiglio Nazionale del PNF e i membri del Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

Il processo di transizione autoritaria avviato dal regime negli anni

²¹ A. ROCCO, *Riforma della rappresentanza politica* (1928), in ID., *Scritti e discorsi politici*, III (1925-1934), Giuffrè, Milano, 1938, p. 935.

²² G. SALEMI, *Studi di diritto corporativo*, Padova 1929, p. 11.

²³ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 373.

²⁴ Inaugurata il 23 marzo 1939, nel ventennio della Fondazione dei Fasci di combattimento, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni durò poco più di quattro anni. Venne soppressa dopo la caduta del fascismo con il r.d.l. 1 agosto 1943, n. 705. Sulla Camera dei fasci e sulla legge istitutiva del 1939, cfr. l'approfondita ricostruzione storica di F. PERFETTI, *La camera dei fasci e delle corporazioni*, Bonacci, Roma, 1991.

Venti era giunto al suo compimento. Il rapporto tra governanti e governati non sarebbe stato più fondato sulla rappresentanza politica (per quanto mutilata dopo la riforma del 1928), ma su un legame identitario incardinato sui principi del «cesarismo totalitario»²⁵:

«una dittatura carismatica, di tipo cesaristico, integrata in una struttura organizzativa costruita in modo conforme a un mito totalitario, consapevolmente adottato e concretamente operante come codice di comportamento e punto di riferimento per l'azione e l'organizzazione dello Stato e delle masse»²⁶.

D'altra parte, a fronte di una visione politica, che voleva *tutto nello Stato, nulla contro lo Stato, nulla fuori dello Stato*²⁷: partiti, libere elezioni, maggioranza e minoranze politiche non avevano più ragione d'essere.

La loro sopravvivenza era considerata il retaggio di una vetusta concezione dello Stato, ereditata dal costituzionalismo. Insomma, se – come scrisse Giovanni Gentile nel redigere il *Manifesto degli intellettuali fascisti* – «lo Stato costituzionale era [...] e doveva essere, antifascista, poiché era lo Stato della maggioranza»²⁸, lo Stato fascista non poteva più esserlo perché era uno Stato totalitario. E, in quanto tale, intollerante verso le minoranze e verso ogni sorta di divisione, contrasto, dissenso.

Nell'Italia fascista non era, insomma, «più il caso di contare e misurare i singoli uomini, ma di guardare e valutare l'idea, la quale come ogni idea vera, cioè viva, dotata di una sua potenza, non è fatta dagli uomini ma per gli uomini»²⁹. E, in polemica con gli «apologeti del numero», veniva altresì, precisato:

²⁵ E. GENTILE, *Fascismo. Storia e interpretazione*, cit., p. 170.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ La formula che testualmente recitava «tutto è nello Stato, e nulla di umano o spirituale esiste, e tanto meno ha valore, fuori dello Stato» compare in B. MUSSOLINI, *La dottrina del fascismo* (1932), ora in C. GALEOTTI (a cura di), *Credere, obbedire, combattere. I catechismi del fascismo*, Stampa Alternativa, Roma, 1999, p. 53.

²⁸ *Manifesto degli intellettuali fascisti* (21 aprile 1925), in B. MARESCA (a cura di), *I due Manifesti*, Perego, Roma, 1963, p. 2.

²⁹ *Ivi*, p. 5.

«il fascismo nega che il numero [...] per il semplice fatto di essere numero, possa dirigere le società umane; nega che questo numero possa governare attraverso una consultazione periodica; afferma la disuguaglianza irrimediabile e feconda e benefica degli uomini che non si possono livellare attraverso un fatto meccanico ed estrinseco com'è il suffragio universale»³⁰.

5. *La dissoluzione della dialettica maggioranza-minoranza: Sergio Panunzio e il partito fascista come pars totalis*

Nel rapporto tra minoranze politiche e totalitarismo fascista si manifesta una tensione ontologica che attraversa l'intero ventennio. Il regime fascista non poteva *tollerare* i soggetti politici di parte, la cui esistenza contraddiceva, in radice, il carattere totalitario dello Stato.

Per la cultura fascista, Stato, nazione e partito sono parte integrante e indivisibile di un medesimo ordine monolitico. In ragione di ciò, ogni forma di pluralismo veniva espunta dal sistema e liquidata come residuo patologico di modelli rappresentativi «nocivi». Modelli incardinati sulle istanze della democrazia di massa e pertanto vettori di *caos*, «frazionamento», «anarchia sociale»³¹:

«Quando il suffragio allargato e il suffragio universale recarono alla Ca-

³⁰ B. MUSSOLINI, *La dottrina del fascismo*, cit., 60. Posizione già espressa alla vigilia della marcia su Roma dallo stesso B. MUSSOLINI, *Discorso pronunciato a Udine il 20 settembre 1922*, in R. DE FELICE (a cura di), *Autobiografia del fascismo. Antologia dei testi fascisti (1919-1945)*, Einaudi, Torino, 2004, p. 119. In quella circostanza, il capo del fascismo non esitò a mettere in discussione la *logica* della regola maggioritaria, interrogandosi sulla sua fisiologia e sulla sua razionalità: «solo perché sono molti devono avere ragione?». La risposta di Mussolini a tale interrogativo sarebbe stata netta e perentoria nella sua formulazione: «Nient'affatto. Accade spesso il contrario: il numero è contrario alla ragione». Approdando a tale soluzione, il capo del fascismo mirava a rovesciare il nesso tra numero e legittimazione, sostenendo che la maggioranza non garantisce né razionalità, né capacità di discernimento. L'argomento, così formulato, non si limitava solo a negare la regola della maggioranza, ma rivendicava una concezione della decisione politica fondata su criteri diversi, insinuando che la verità – o ciò che viene presentata come tale – possa risiedere altrove, in ristrette cerchie di *uomini capaci* o addirittura in un individuo che si proclama interprete esclusivo della ragione.

³¹ A. SOLMI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 56.

mera la rappresentanza delle grandi masse popolari avverse alle istituzioni, lo Stato fu minacciato nelle sue stesse basi; l'anarchia delle frazioni parlamentari si riprodusse nell'anarchia della vita sociale, e l'Italia, nella scarsa disciplina della guerra, nella indisciplinazione del dopoguerra, fu quasi travolta nel baratro»³².

Con la dichiarazione di illegalità delle organizzazioni politiche antifasciste e poi con il loro successivo scioglimento, vennero poste le premesse sulle quali realizzare la «nazionalizzazione delle masse»³³. Titolare di questa missione sarebbe stato il Partito Nazionale Fascista: «partito unico di massa del popolo italiano»³⁴. Diversamente dagli altri partiti, il PNF non era nato per rappresentare «una frazione del popolo italiano, ma [...] la nazione stessa politicamente attiva»³⁵.

Nell'ordinamento fascista – avrebbe scritto Giovanni Gentile – «il Partito cessa definitivamente di essere un partito [...]. Come organizzazione della grande maggioranza nazionale o delle masse politicamente significative del popolo italiano, esso diventa la Nazione [...]. La quale coincide in verità col partito»³⁶.

Insomma, se tutti gli altri partiti «rappresentano soltanto degli interessi particolari generalizzati [...] il partito nazionale [fascista] rappresenta l'interesse indipendente del soggetto collettivo. Esso si servirà della forma partito come di un mezzo per superare definitivamente i partiti»³⁷.

A partire da queste premesse concettuali, il fascismo avrebbe operato una radicale ridefinizione della nozione di partito. Da strumento

³² Ivi, p. 43.

³³ Per più ampie considerazioni su questo punto si rinvia a C. DE FIORES, *Masse, nazione e nazionalizzazione delle masse nella teoria giuridica fascista*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Jovene Editore, Napoli, 2009, pp. 2259-2301.

³⁴ G. NEGRI, *La parabola costituzionale del fascismo*, Maratta, Roma, 1982, p. 28.

³⁵ Intervento di Maurizio Maraviglia al IV Congresso del PNF (21-22 giugno 1925), in R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Einaudi, Torino, 1995, p. 128.

³⁶ G. GENTILE, *La legge del Gran Consiglio* (1928), in ID., *Origini e dottrina del fascismo*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, p. 64.

³⁷ V. ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, Studio Editoriale Moderno, Catania, 1935, p. 30.

di rappresentanza di interessi particolari esso venne progressivamente trasformandosi in fattore di produzione dell'unità politica, principio ordinatore dell'intero sistema, «partito [...] totalitario»³⁸.

Una *risistemazione teorica* che, nella sua complessità, sottendeva il rifiuto del pluralismo politico: se il partito è unico – perché depositario esclusivo degli interessi della nazione – ammettere l'esistenza di altre organizzazioni politiche avrebbe voluto dire instillare nel sistema una contraddizione insolubile e, soprattutto, «intollerabile». Ecco perché il fascismo «non ammette e non permette, per l'unità e l'integrità dell'idea politica da realizzare, contatti o anche collaborazioni o miscugli, pena la contraddizione e la dissipazione dell'idea, con altri diversi partiti»³⁹.

Il partito nazionale fascista è pertanto “partito unico”, perché unica è la sua natura. Una natura non assimilabile a quella degli altri partiti. Il Pnf «è fuori ed è sopra uno Stato determinato [...] perché esso, idealmente *tutto ancorché* materialmente *parte* [...], vuol essere e ha la coscienza di essere lo Stato»⁴⁰.

L'assunzione della «totalitarietà [come] forma logica necessaria ed assoluta»⁴¹, l'impronta nazionale e nazionalista⁴², la funzione pedagogica⁴³, l'organizzazione marcatamente gerarchica e la «incondizionata [...] obbedienza verso il supremo Capo»⁴⁴ sono tutti tratti essenziali e originali del partito fascista. Tratti ripetutamente indagati dalla dottrina giuridica del ventennio alla quale si deve l'avvio e il compimento, sul piano teorico, del processo di costituzionalizzazione del PNF.

Le riforme degli anni Venti e dei primi anni Trenta, culminate nell'approvazione del nuovo Statuto del Partito (R.d. 17 novembre 1932, n. 1456) avrebbero sancito la trasformazione del PNF in «orga-

³⁸ S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Cedam, Padova, 1939, p. 472.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ivi*, p. 454.

⁴¹ *Ivi*, p. 472.

⁴² A. VOLPICELLI, *Dalla democrazia al corporativismo*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1930, p. 16 ss.

⁴³ C. PELLIZZI, *Il partito educatore*, Civiltà fascista, Roma, 1941.

⁴⁴ V. MICELI, *Il partito fascista e la sua funzione in Italia*, Edizioni Imperia, Milano 1924, p. 76.

no *supremo* dello Stato»⁴⁵. Tra Stato e partito si realizza, nell'immediato, un'endiadi, un rapporto simbiotico pressoché inscindibile, nel quale le rispettive funzioni, le rispettive sfere di competenza finiscono spontaneamente per sovrapporsi. Fino a risultare difficilmente distinguibili. Scriveva Gaspare Ambrosini:

«lo Stato poggia i suoi ordinamenti sul Partito unico, al quale perciò è attribuita una funzione, e conseguentemente una natura eminentemente statuale»⁴⁶.

E una sequenza analoga la si ritrova anche in Sergio Panunzio:

«il Partito fascista, in quanto partito rivoluzionario, crea lo Stato, e lo Stato, creato dal Partito, si asside, a sua volta, come sul suo piedistallo, sul Partito»⁴⁷.

Di qui la celebre formula panunziana secondo la quale «l'idea si fa partito; il partito si fa regime; il regime si fa Stato»⁴⁸.

Sulla base di alcune suggestioni di matrice filosofica, Sergio Panunzio approda alla conclusione che il partito è «vera parte-tutto o, come si direbbe in linguaggio leibniziano, *parte totale*, rappresenta e condensa tutto lo Stato»⁴⁹.

Ricorrendo alla categoria della *parte totale*, il giurista fascista si propone di superare la tradizionale dicotomia tra parte e tutto che aveva caratterizzato la teoria politica e costituzionale degli ordinamenti rappresentativi. Il partito fascista, pur essendo formalmente una parte della comunità politica, non è concepito come un soggetto particolare, portatore di interessi settoriali, bensì come l'organismo nel quale si manifesta anticipatamente l'unità dello Stato e la totalità della nazione.

⁴⁵ S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 571. Analogamente, C. COSTAMAGNA, *Il partito fascista organo dello Stato*, in *Studi in onore di Silvio Longhi*, Tip. de l'Italie, Roma, 1935, p. 484 ss.

⁴⁶ G. AMBROSINI, *Il Partito fascista e lo Stato*, in *Civiltà fascista*, XII/1934, p. 817.

⁴⁷ S. PANUNZIO, *Lo Stato-Partito* (1933), in ID., *Il fondamento giuridico del fascismo*, cit., p. 268.

⁴⁸ S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 547.

⁴⁹ Ivi, p. 455.

Ne emerge una concezione profondamente dinamica del fenomeno partitico. Il partito non viene più interpretato come un semplice istituto della vita politica, ma come *organo* nel quale lo Stato prende forma, si organizza e si sviluppa. Il partito è, per Panunzio, uno Stato in potenza, uno Stato in formazione, uno Stato in divenire.

Ne discende che il rapporto tra partito e Stato non è fisso e immutabile, ma varia a seconda del punto di osservazione adottato. Se «da un punto di vista statico, logico-giuridico, formale, dommatico lo Stato è tutto, ed il Partito vien dopo, è una parte, è un organo dello Stato»⁵⁰. Sul piano delle relazioni dinamiche, il partito «è prima, è più dello Stato, lo Stato in marcia, lo Stato nel suo farsi, lo Stato *condendus*»⁵¹. Variando i termini della questione, «varia il rapporto, e variano le nozioni e le conseguenze»⁵².

Tale impostazione serve a Panunzio per riaffermare la concezione totalitaria del partito. E per ribadire che – se il partito è il depositario di un'idea politica che trova la sua realizzazione nello Stato – il pluralismo politico, il parlamentarismo, il conflitto di classe sono non solo superflui, ma intrinsecamente incompatibili con la missione storica del fascismo. Di qui la tesi panunziana che l'unità politica non si costruisce nei parlamenti, né mediante procedure di mediazione istituzionale, ma attraverso l'affermazione degli interessi della nazione, rappresentata dal giurista pugliese come un punto di coagulo di ragione e sentimenti:

«Il partito nazionale fascista [...] è un'istituzione eminentemente rappresentativa che seleziona e raccoglie, le più vive, le più appassionate energie del popolo, un vero filtro attraverso cui passa il meglio delle forze del popolo. Il Parlamento di vecchio stampo ha una forza rappresentativa di gran lunga inferiore a quella del partito nazionale fascista [...] Esso [il Pnf], nello Stato fascista, è la sede, quasi il cuore del sentimento dello Stato. I sentimenti che il partito nazionale fascista coltiva e rappresenta, non sono quelli classistici: il suo unico interesse è l'interesse nazionale»⁵³.

⁵⁰ S. PANUNZIO, *Lo Stato-Partito*, cit., p. 268.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ivi*, p. 271. L'interpretazione di Sergio Panunzio fu successivamente ripresa e

6. *Le minoranze antidemocratiche e la questione della protezione delle democrazie dopo la sconfitta del nazifascismo. Il caso della XII disp. trans. e fin. Cost.*

A seguito della sconfitta del nazifascismo in Europa, la cultura politica e giuridica è tornata a interrogarsi sul fenomeno delle *insurgent minorities*: espressione con la quale si è soliti riferirsi a quelle minoranze che non si limitano a rivendicare tutele o adeguate forme di riconoscimento, ma che contestano attivamente l'ordine democratico, mettendo in discussione la legittimità delle istituzioni, la superiorità delle costituzioni, le forme della rappresentanza⁵⁴.

svilupata da Costantino Mortati nel suo saggio sul partito nello Stato (C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato* (1941), in ID., *Problemi di politica costituzionale*, IV, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 497-515). In quel contributo, Mortati chiarisce come il fenomeno partitico presenti, simultaneamente, una dimensione genetica "spontanea" (radicata nei processi di aggregazione sociale) e una dimensione propriamente "organica", che si manifesta nel rapporto strutturale tra Stato e partito, quest'ultimo inteso come «effettivo centro di unificazione delle attività svolgentisi nel suo ambito [dello Stato]». A partire da questa distinzione, Mortati elabora una teoria giuridica del Partito fascista, attribuendogli la funzione di raccordo tra Stato e popolo e, in senso più pregnante, tra il Capo e la nazione, secondo un modello di integrazione politica che non si limita a rappresentare interessi, ma pretende di «incorporarli» in un disegno complessivo. Su queste basi Mortati giunge alla conclusione che solo il P.N.F. è un "vero partito", in quanto soggetto dotato di una propria ideologia e di una concezione politica totalitaria, capace di determinare gli interessi da assumere come propri dello Stato e di operarne l'unificazione. Il partito fascista, collocato in questa dimensione politica, non è, in definitiva, per Mortati solo un mero aggregato di idee o un intermediario tra società e istituzioni, ma un vero e proprio organo dello Stato, investito di una funzione ordinatrice che trascende la logica pluralistica. Tale impostazione non rappresenta una novità assoluta nel percorso dell'autore: già nella sua prima monografia, Mortati aveva attribuito al partito fascista una missione di «elevamento spirituale, di educazione politica, di persuasione, di propaganda, di vigilanza, diretta ad attuare una costante rispondenza e compenetrazione fra l'azione dello Stato e quella della società» (C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Giuffrè, Milano, 2000, p. 188). Per più ampie considerazioni in merito si rinvia a C. DE FIORES, *Il partito nello Stato delle masse: brevi riflessioni sul partito politico in Costantino Mortati*, in *Dem. dir.*, n. 3-4/2009, pp. 365-384.

⁵⁴ Sul punto A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven-London, 1999;

Non si tratta dunque di «*virtuous minorities*», democraticamente attive in un dato ordinamento costituzionale, ma di «*disruptive minorities*»⁵⁵. Queste costituiscono un punto di rottura all'interno del sistema, disvelando lo stato di tensione esistente tra la vocazione inclusiva delle democrazie costituzionali e la necessità di preservarne il funzionamento e il loro futuro.

La teoretica della democrazia protetta trova la sua formulazione originaria nell'opera di Karl Loewenstein, elaborata nel contesto della crisi degli ordinamenti liberali degli anni Trenta. Muovendo dalla constatazione dell'incapacità degli ordinamenti costituzionali di reagire efficacemente all'ascesa dei movimenti totalitari, Loewenstein individua nella neutralità procedurale, sottesa allo Stato di diritto, una delle cause della sua vulnerabilità⁵⁶.

«Se il fascismo non rappresenta una fede ideale capace di oltrepassare i confini nazionali, ma costituisce piuttosto una mera tecnica di conquista e conservazione del potere, orientata esclusivamente al potere stesso e priva di qualsiasi fondamento assiologico assoluto, allora la conclusione appare inevitabile: se la democrazia ritiene di non aver ancora compiuto la propria missione storica, essa deve contrastare sul medesimo terreno una tecnica politica finalizzata esclusivamente al dominio. In altri termini, la democrazia deve farsi militante»⁵⁷.

E questo perché le procedure democratiche possono essere surrettiziamente impiegate da minoranze antidemocratiche per accedere legalmente al governo e successivamente per sovvertire l'assetto costituzionale dall'interno, come è avvenuto in Germania⁵⁸.

La salvaguardia dell'ordine democratico richiede pertanto, secon-

W.E. CONNOLLY, *The Ethos of Pluralization*, University of Minnesota Press, Minneapolis–London, 1995; C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford University Press, Oxford–New York, 2001.

⁵⁵ C. MOUFFE, *The Democratic Paradox*, Verso, London–New York, 2000, p. 34.

⁵⁶ K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, in *American Political Science Association*, 3/1937, p. 418 ss.

⁵⁷ Ivi, pp. 422-423.

⁵⁸ Ivi, p. 418.

do Loewenstein, una necessaria razionalizzazione del parlamentarismo le cui tendenze in atto nel mondo spingono – non a caso – verso un rafforzamento degli esecutivi:

«L'attuale situazione politica è tuttavia caratterizzata, in modo particolarmente evidente, dal fatto che tutti gli Stati, siano essi costituzionali, autoritari o dittatoriali, manifestano l'esistenza e la necessità di un dinamismo politico che si traduce, nella pratica, in una fusione più o meno completa delle funzioni legislative ed esecutive. Di conseguenza, la tradizionale distinzione sostanziale o qualitativa tra la funzione legislativa – vale a dire l'elaborazione, l'approvazione e la promulgazione della legge – e la funzione esecutiva – ossia l'applicazione concreta della legge attraverso l'amministrazione – è stata in larga misura superata dalla crescente preminenza politica del potere esecutivo»⁵⁹.

Anche nei contesti democratico-costituzionali, spetterà quindi ai governi adottare tutti gli strumenti eccezionali a propria disposizione (misure preventive, repressive, leggi eccezionali), pur di impedire a queste minoranze di trasformarsi in maggioranza⁶⁰. Di qui la celebre formula di Loewenstein della *democracy by undemocratic methods*, espressione quanto mai controversa e il cui esito non può che essere – come ammesso dallo stesso autore – l'instaurazione di una «democrazia autoritaria»:

«La salvaguardia dei valori assoluti della democrazia non può essere affidata a una resa nei confronti dell'emotività, strumentalmente utilizzata per fini egoistici da leader autoproclamati; essa richiede piuttosto una trasformazione consapevole delle forme obsolete e delle concezioni rigide del costituzionalismo tradizionale in nuovi strumenti di governo. In questo senso, occorre dar vita a una democrazia "disciplinata" o, per usare un termine dal quale non si dovrebbe rifuggire, a una "democrazia autoritaria"»⁶¹.

⁵⁹ K. LOEWENSTEIN, *The Balance Between Legislative and Executive Powers*, in *The University of Chicago Law Review*, 4/1938, p. 567.

⁶⁰ Cfr. K. LOEWENSTEIN, *Erscheinungsformen der Verfassungsänderung*, Tübingen, Mohr, 1931, p. 120 ss.

⁶¹ K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, cit., p. 657.

Quello delineato da Loewenstein è un crinale quanto mai scivoloso e denso di incognite che non può essere assecondato. Soprattutto oggi⁶². E soprattutto per una ragione: semmai il costituzionalismo dovesse decidere di difendersi dai suoi “nemici” ricorrendo a leggi speciali e adottando misure emergenziali, finirebbe per introdurre nel suo stesso corpo normativo tratti e sembianze di quella cultura autoritaria che si propone di combattere, provocando, sul piano ordinamentale, una torsione interna che espone tutto il sistema democratico-costituzionale al pericolo di incorporare in sé l’oggetto della propria negazione. L’ordinamento, in altre parole, per preservarsi, accetterebbe di auto-sospendersi, incrinando la dimensione genetica e la forza dei diritti sui quali è stato fondato.

Il tema della difesa degli ordinamenti democratici si è posto, con particolare preoccupazione, in Germania all’indomani della caduta del nazismo. Due le soluzioni alternative che si presentavano di fronte all’ordinamento tedesco.

Da una parte accedere a un sistema di democrazia “aperta”, già sperimentato a Weimar e incline ad ammettere il ricorso a norme speciali di protezione solo in caso di impiego della violenza: in assenza di

⁶² Dopo gli attentati dell’11 settembre 2001, molte democrazie occidentali hanno adottato drastiche misure di sicurezza che hanno determinato una progressiva compressione dei diritti fondamentali e degli spazi di libertà delle minoranze. Di qui la tensione crescente che investe anche oggi molti assetti costituzionali, nei quali la difesa dell’ordine democratico tende sempre più a essere assunta come giustificazione preventiva per limitare garanzie giuridiche e libertà fondamentali. Tale spirale repressiva ha riaperto il dibattito sul rapporto tra sicurezza e libertà, riproponendo il problema dei limiti entro i quali uno Stato costituzionale può sacrificare le garanzie individuali e i diritti delle minoranze in nome della tutela dell’ordine pubblico. Ed è proprio in questo contesto che il paradigma delle democrazie protette è oggi tornato ad assumere una rinnovata centralità (soprattutto negli Usa), venendo sempre più spesso evocato per legittimare misure restrittive nei confronti di soggetti ritenuti vettori di minacce per la sicurezza e per l’ordine costituzionale. Sul punto si rinvia, fra i tanti, ad A. DI GIOVINE, *La protezione della democrazia fra libertà e sicurezza*, in ID. (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 12 ss.; M. TEBALDI (a cura di), *Sicurezza, libertà e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2017; A. GATTI, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Cedam, Padova, 2023; A. CIERVO, *La metamorfosi dell’ordine pubblico nell’esperienza costituzionale italiana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

tali presupposti, eventuali spinte eversive presenti nella società non sarebbero state penalmente perseguite perché considerate arginabili attraverso sistemi di garanzia e congegni democratici preventivamente predisposti dal sistema. Dall'altra il modello di democrazia "protetta", fondato su norme di tipo penale miranti a sanzionare ogni manifestazione politica finalizzata a sovvertire l'ordinamento costituzionale. E, pertanto, incardinato su «regole che vietano e sanzionano i comportamenti volti a scardinare la Costituzione stessa»⁶³.

A prevalere in Germania sarebbe stata questa seconda soluzione, espressamente recepita nel *Grundgesetz*. Tra le norme di protezione adottate dal nuovo ordinamento, meritano di essere segnalati: l'art. 9, secondo comma, che vieta «le associazioni le cui finalità o le cui attività ... siano dirette contro l'ordinamento costituzionale»; l'art. 18 che prevede espressamente la perdita dei diritti fondamentali (su decisione del Tribunale costituzionale) per chiunque *abusi* di una serie di diritti (libertà di stampa, di insegnamento, di riunione e di associazione) «per combattere l'ordinamento fondamentale democratico e liberale»; l'art. 20, quarto comma, che riconosce a «tutti i tedeschi [...] il diritto di resistere a chiunque tenti di rovesciare questo ordinamento, qualora non vi sia altro rimedio possibile»; e, infine, l'art. 21, secondo comma, che dispone che «i partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali».

La traiettoria giurisprudenziale del *Bundesverfassungsgericht* in materia di scioglimento dei partiti mostra una profonda evoluzione nel modo di praticare e concepire i principi della democrazia protetta.

La prima decisione, quella sul *Sozialistische Reichspartei* (1952), si colloca in un contesto ancora profondamente segnato dalla tragedia del nazismo: il Tribunale costituzionale federale ammise lo scioglimen-

⁶³ G. MORBIDELLI, *Le dinamiche della Costituzione*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1995, p. 135.

to del SRP al fine esplicito di impedire una possibile *Reaktivierung der Ursachen* che avevano portato al crollo della Repubblica di Weimar⁶⁴.

Alquanto diversi furono invece i canoni interpretativi impiegati dal giudice costituzionale tedesco in occasione della sentenza sul *Kommunistische Partei Deutschlands* (BVerfG, 5, 85 del 17 agosto 1956). In quella circostanza, il Tribunale costituzionale si soffermò più che sulla concreta pericolosità dell'azione politica del partito, sulla sua *ideologische Struktur* (§ 259) e, segnatamente, sull'incompatibilità di questa con la *freiheitliche demokratische Grundordnung*. Ne venne fuori una pronuncia costruita prevalentemente attorno all'assunzione di un paradigma ideologico precostituito: una decisione protesa a censurare le idee di un partito, più che la sua pericolosità⁶⁵.

Dopo le decisioni su SRP e KPD degli anni Cinquanta, il Tribunale costituzionale federale è tornato a confrontarsi con la questione dello scioglimento dei partiti antisistema solo all'inizio del XXI secolo, in occasione delle due pronunce riguardanti la *Nationaldemokratische*

⁶⁴ La prima sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sullo scioglimento di un partito risale al 1952 (BVerfGE 2, 1, del 23 ottobre 1952). In quell'occasione il BVerfG, su istanza del Governo federale, dispose lo scioglimento del *Sozialistische Reichspartei* (SRP): un movimento di matrice nazista, attivamente supportato da un'organizzazione paramilitare parallela (il *Rechtsfront*). Nell'approdare a questa decisione il giudice non esitò a evidenziare le affinità ideologiche ed organizzative dell'SRP con il partito nazista e i concreti rischi di una regressione autoritaria che avrebbe potuto mettere nuovamente in «pericolo il libero ordine democratico dell'intero Paese». Sul punto l'accurata ricostruzione di P. DUDEK - H-G. JASCHKE, *Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik*, Westdeutscher Verl., Opladen, 1984.

⁶⁵ Questa impostazione – volta ad accentuare la dimensione assiologica della *streitbare Demokratie* – è stata oggetto di aspre critiche anche da parte della dottrina che, in più occasioni, ha posto in evidenza come la ricostruzione del sostrato ideologico di queste associazioni sia stata condotta dal giudice con procedure anomale e anche avvalendosi di discorsi ufficiali, interviste, materiali di propaganda e testi politici elaborati da singoli militanti. Cfr., fra gli altri, W. ABENDROTH, *Das KPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Ein Beitrag zum Problem der richterlichen Interpretation von Rechtsgrundsätzen der Verfassung im demokratischen Staat*, in ID., *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Hermann Luchter hand Verl., Berlin, 1967, p. 45 ss.

Partei Deutschlands (NPD): il partito di estrema destra da molti considerato il principale erede ideologico del nazismo.

Con il caso NPD del 2003 (BVerfGE 107, 339) si è aperta una fase nuova: il Tribunale, pur non pronunciandosi nel merito⁶⁶, ha affermato che lo scioglimento di un partito necessita di un accertamento particolarmente rigoroso e che il pericolo per la *freiheitliche demokratische Grundordnung* deve essere attuale e concreto.

Siamo in presenza di una svolta garantista della giurisprudenza costituzionale tedesca destinata a trovare un successivo, ma decisivo consolidamento in occasione della sentenza NPD del 2017 (BVerfGE 144, 20). Con tale pronuncia il *Bundesverfassungsgericht* ha operato un significativo ridimensionamento dell'approccio puramente ideologico alla *streitbare Demokratie*, distinguendo tra la mera adesione a finalità anticonstituzionali e la concreta capacità di un soggetto politico di porre in pericolo l'ordine democratico. La Corte, pur evidenziando l'incompatibilità tra i principi fondamentali della Costituzione tedesca e gli obiettivi perseguiti dal partito neonazista NPD, ha ritenuto insussistente il requisito della "potenzialità" lesiva (*Potentialität*), necessario per giustificare lo scioglimento. Per il *Bundesverfassungsgericht* l'antidemocraticità, da sola, non basta più. Occorre che l'azione del partito presenti *konkrete Anhaltspunkte von Gewicht* (§ 585), tali da ritenere la sua presenza nella società una sensibile minaccia (*spürbare*

⁶⁶ La Corte evitò di affrontare il merito della controversia, rilevando un vizio insanabile nel materiale probatorio acquisito. Nel corso del procedimento era infatti emerso che, anche ai vertici dell'NPD, operavano agenti sotto copertura dei servizi di sicurezza. Tale circostanza fu giudicata incompatibile con le garanzie del giusto processo: la presenza di infiltrati, e la loro possibile interferenza nelle dinamiche interne del partito, rendeva impossibile stabilire con sufficiente certezza se le condotte poste a fondamento della richiesta di scioglimento fossero realmente riconducibili all'organizzazione politica oppure fossero state condizionate, orientate o persino provocate dagli stessi agenti. La Corte, dunque, non si pronunciò, in quella circostanza, sulla gravità delle condotte attribuite al partito, ma ritenne che l'intero impianto probatorio fosse irrimediabilmente compromesso. In assenza di un quadro fattuale chiaro, non *manipolato* da interventi esterni, mancava il presupposto minimo per valutare i comportamenti effettivamente imputabili al partito, idonei a giustificare la misura estrema dello scioglimento. Sul punto, J. IPSSEN, *Das Ende des NPD-Verbotsverfahren*, in *JuristenZeitung*, 58/2003, pp. 485-490.

Gefährdung) per l'ordine costituzionale e un *concreto* pericolo per la Repubblica (§ 575)⁶⁷.

In Italia, all'indomani della caduta del fascismo, l'Assemblea Costituente optò, invece, per un modello di democrazia "aperta". Tale soluzione, refrattaria ad assoggettare a un controllo preventivo le finalità ideologiche delle associazioni politiche e a richiederne la previa adesione ai valori democratici, mirava esclusivamente a sottoporre a verifica i profili organizzativi, le azioni e i comportamenti concreti, al fine di favorire il progressivo inserimento nel contesto democratico anche delle frange più estreme della società.

Parte integrante di quest'opzione fu la stesura della XII disposizione finale della Costituzione che, al primo comma, vieta «la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

La disposizione trae il proprio fondamento dalla dimensione identitaria della Repubblica democratica, dalla sua impronta antifascista, dall'«antitesi storica»⁶⁸ dalla quale origina l'ordinamento democratico. Si è pertanto in presenza di una norma finale⁶⁹ e «permanente»⁷⁰.

⁶⁷ Sul punto, C. GUSY, *Verfassungswidrig, aber nicht verboten!*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2017, p. 601 ss.; C. LEGGEWIE - J. LICHDI - H. MEIER, *"Hohe Hürden" sehen anders aus. Das abermalige Verbotsverfahren gegen die NPD. Kritik des Urteils*, in *Recht und Politik*, 2/2017, pp. 145-173. E con riferimento alla dottrina italiana cfr., in particolare, G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quad. Cost.*, 2/2017, pp. 408-411; A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista Aic*, 3/2017, pp. 1-23.

⁶⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 1238.

⁶⁹ La dottrina e la giurisprudenza costituzionale (in particolare C. Cost., ord. n. 323/1988), concordano nel ritenere che tale disposizione non abbia carattere transitorio, bensì finale e quindi permanente, configurandosi come limite espresso o deroga alla libertà di associazione politica garantita dagli artt. 18 e 49 della Costituzione. In questo senso, fra agli altri, U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3269; A. PIZZORUSSO, *Disp. XII*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1995, p. 198; P. BARILE - U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Nov.mo Dig.*, XVI, Utet, Torino, p. 562; G. D'ELIA, *Disp. XII*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, p. 2787; F. BLANDO, *Movimenti neofascisti e difesa della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, p. 1 ss.

Diversamente da quanto disposto nel secondo comma che coinvolge esclusivamente «i fascisti di ieri» prevedendo «limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista», il primo comma della disposizione colpisce, «i fascisti di oggi e di domani», senza alcuna distinzione di tipo temporale⁷¹.

Ma la XII disp. è anche una norma «eccezionale [...] perché rivolta in un'unica direzione: al di fuori della ricostituzione del partito fascista non può essere utilizzata per vincolare la libertà di associazione» e perché è «evidentemente inaccettabile e illegittimo ogni tentativo di estendere il divieto della XII disp. a forze politiche diverse da quelle caratterizzate dal riferimento al fascismo come concreto fenomeno storico»⁷². Circostanza, questa, che rende la XII disp. non suscettibile di interpretazione analogica e nemmeno estendibile ad altri partiti «anti-democratici», diversi da quello fascista.

Di qui il carattere *sui generis* e tipico di questo disposto normativo: la XII disp. è l'unica norma di «natura ideologica per quanto concerne la costituzione di un movimento politico, dentro un progetto di democrazia “aperta”, che non richiede adesione ai valori democratici, ma “lealtà di comportamento” nella vita pubblica, in una prospettiva di progressivo inserimento nel gioco democratico delle associazioni anti-sistema»⁷³.

⁷⁰ G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *MediaLaws*, 1/2019, p. 5.

⁷¹ Così M. BON VALSASSINA, *Apologia di fascismo, divieto di riorganizzazione del partito fascista e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Foro it.*, 1957, p. 953. Di qui la tendenza, emersa in una parte significativa della dottrina, protesa a sottolineare il carattere essenzialmente pro-futuro della disposizione, una sorta di avvertimento sul «reale e costante pericolo involutivo» derivante dalla «presenza e [...] azione di forme associative neo-fasciste» (U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, cit., p. 3276). Sul punto si veda anche M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 185 ss.

⁷² C. SALVI, *Costituzione antifascista, legge Scelba e legge Reale*, in CRS (a cura del), *Per un'analisi del neofascismo*, Editori Riuniti, Roma, 1976, pp. 128-129. Analogamente F. BLANDO, *Movimenti neofascisti e difesa della democrazia*, cit., p. 4 per il quale «solo per i movimenti neofascisti vi è una “presunzione assoluta” di pericolosità per la nostra democrazia ed un conseguente divieto di esistenza anche a prescindere dalla concreta attualità dell'uso da parte loro degli strumenti di violenza».

⁷³ G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale del-*

Diversamente da quanto accade nei sistemi a “democrazia protetta”, la XII disposizione non introduce alcun limite generale alla libertà di manifestazione del pensiero, ma si limita esclusivamente a perseguire forme e modalità della partecipazione organizzata.

Anche l'analisi dei lavori preparatori conferma ampiamente questa impostazione⁷⁴. Dal dibattito svoltosi in Costituente emerge chiaramente la volontà dell'Assemblea di evitare la costruzione di un sistema di *democrazia protetta* fondato sul controllo preventivo delle ideologie politiche. Né vi è da sorprendersi: obiettivo del Costituente era quello di creare una *democrazia aperta*, incardinata sui principi della sovranità popolare, della rappresentanza politica, del pluralismo e del “concorso” democratico fra partiti. Coerentemente con tale impostazione, il divieto costituzionale assume una funzione storicamente determinata: esso mira a impedire il ritorno dell'esperienza fascista senza trasformarsi in una clausola generale di esclusione delle forze antisistema.

Certo, in Costituente non mancarono dei tentativi in questa direzione. E se ne discusse anche a lungo in Assemblea. Ci si riferisce in particolare alla proposta di Costantino Mortati che, in coerenza con la propria concezione organicistica del partito politico, propose un emendamento che introduceva stringenti vincoli all'organizzazione interna dei partiti⁷⁵. Quell'emendamento ebbe però vita breve. A ritirar-

la Costituzione, cit., p. 5.

⁷⁴ Sui lavori della Costituente si veda la puntuale ricostruzione di B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1381-1384.

⁷⁵ L'emendamento Mortati, riformulato d'accordo con l'on. Ruggiero, recitava: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti *che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale*» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Tipografia Colombo, Roma, 1970, III, p. 1890). Nel presentare l'emendamento Costantino Mortati sostenne «che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e metodi di libertà» (Intervento di Costantino Mortati del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., p. 1889). Soluzione, questa, fatta propria anche da Aldo Moro che, nella medesima seduta, annunciò il pieno sostegno di tutta la Dc «a favore dell'emendamento Mortati riguardante i partiti politici»: «voteremo a favore, perché pensiamo

lo fu lo stesso Mortati, una volta conscio del «sicuro insuccesso» a cui sarebbe andato incontro⁷⁶.

L'assenza di una apposita (riserva di) legge avente ad oggetto la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti non fu quindi il frutto di una dimenticanza⁷⁷, ma semmai l'esito di una precisa scelta costituzionale finalizzata ad assicurare, in raccordo con la XII disp., la più ampia agibilità democratica a tutti i partiti politici antifascisti. Quelli di destra e quelli di sinistra. Quelli già attivi ed operanti in seno all'Assemblea Costituente, ma anche quelli futuri, che sarebbero potuti venire ad esistenza nel corso del tempo.

La nascita e l'affermarsi di un nuovo partito – ammoniva Togliatti – non è una sciagura. Ma un evento fisiologico che ogni democrazia ha il dovere di affrontare «sul terreno della competizione politica demo-

che dopo aver stabilito, come è stato fatto giustamente, il carattere democratico della vita interna dei sindacati, sia opportuno sancire eguale disposizione per quanto riguarda i partiti ... se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere un indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese» (Intervento di Aldo Moro del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., pp. 1886-1887). Su posizioni opposte il comunista Laconi che non esiterà a «richiamare l'attenzione dell'Assemblea sull'estrema gravità degli emendamenti che sono stati proposti»: «noi sappiamo bene a quanti abusi una cosa di questo genere si potrebbe prestare» (Intervento di Renzo Laconi del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., p. 1887).

⁷⁶ Intervento di Costantino Mortati del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., p. 1889.

⁷⁷ Non convince, pertanto, la posizione assunta da E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 182 secondo il quale «il testo che si andava approvando, anche senza l'emendamento in questione, imponesse già il riferimento del metodo democratico, oltre che all'azione esterna, anche alla vita interna dei partiti». E ciò per almeno due ragioni (diligentemente ricostruite da S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 55-56): a) l'emendamento in questione, dopo essere stato ritirato, venne riproposto dal gruppo liberale (on. Bellavista) e nuovamente bocciato; b) negli anni a venire sarà lo stesso Mortati ad ammettere che l'espressione «metodo democratico» ex art. 49 riguarda esclusivamente il profilo esterno e, pertanto, «si riferisce all'assicurazione delle condizioni cui rimane legata l'alternativa al potere delle forze politiche» (C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, II, Cedam, Padova, 1957, p. 141).

cratica». A questa nuova forza «non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rifiuta alcuni principi contenuti nella formula in esame». Di qui l'esigenza, espressa dal leader comunista nella seduta della Prima Sottocommissione del 19 novembre 1946, di scongiurare l'introduzione di disposizioni che, per la loro formulazione elastica, avrebbero potuto «fornire pretesto a misure antidemocratiche, prestandosi a interpretazioni diverse»⁷⁸.

Nei primi anni Cinquanta furono approvate le «norme di attuazione» della XII disp. (l. n. 645 del 20 giugno 1952). La cd. legge Scelba, nel dare compimento alla disposizione costituzionale, introdusse una «speciale» sanzione penale, per i gruppi che «perseguono finalità antidemocratiche [...] esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica, o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza o svolgendo propaganda razzista» (art. 1). La medesima disposizione prevedeva altresì ulteriori misure repressive per le formazioni che *esaltano* «esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito» o che compiono «manifestazioni esteriori di carattere fascista».

Tra le altre disposizioni di «contorno» contenute nella legge Scelba meritano di essere altresì menzionate: l'art. 4 che vieta l'apologia del fascismo; l'art. 5 che punisce chi «partecipando a pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del disciolto partito fascista»; l'art. 8 che attribuisce all'autorità giudiziaria il potere di «disporre il sequestro dei giornali, delle pubblicazioni o degli stampati» che inneggiano al fascismo⁷⁹.

⁷⁸ P. TOGLIATTI, *Discorsi politici*, Edizioni l'Unità, Roma, 1972, p. 132.

⁷⁹ Sui risvolti normativi e sulla natura giuridica di queste sanzioni si rinvia a S. VINCIGUERRA, *Fascismo (sanzioni)*, in *Enc. dir.*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, p. 902 ss.; P. PETTA, *Le associazioni anticonstituzionali*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 714 ss.; A. MANNA, *Fascismo (sanzioni contro)*, in *Dig. disc. pen.*, V, Utet, Torino, 1991, p. 137 ss.

Nel quadro applicativo della l. n. 645/1952, lo scioglimento è stato disposto soltanto nei confronti di due formazioni neofasciste. Il primo caso riguarda *Ordine Nuovo*, movimento attivo tra la fine degli anni Sessanta e i primi Settanta, al centro di numerosi procedimenti penali che culminarono nel provvedimento di scioglimento (Decreto del Ministro dell'Interno 21 novembre 1973). La giurisprudenza dell'epoca (Trib. Roma, sentenza del 21 novembre 1973) mise in evidenza la vocazione eversiva

Un corredo normativo, ampio e articolato, sebbene destinato a suscitare non poche perplessità, soprattutto perché proteso a comprimere la libertà di manifestazione del pensiero del cittadino, laddove la XII disp., primo comma, si limita esclusivamente a prevedere una deroga speciale alla libertà di associazione in partiti (art. 49 Cost.).

Ne deriva un quadro giuridico caotico e disallineato rispetto al paradigma costituzionale sotteso alla XII disp.: norma concepita dal Costituente per sanzionare non le idee, ma i concreti comportamenti di una formazione politica⁸⁰. Non i gesti⁸¹, ma esclusivamente il tipo di

del gruppo e la sua tendenza a porsi in continuità, sul piano ideologico e organizzativo, con l'esperienza del fascismo storico, delineando un quadro di pericolosità sistemica incompatibile con l'ordinamento democratico. Analogo percorso ha interessato *Avanguardia Nazionale*, sciolta nel 1976. Anche in questo caso il giudice (Trib. Roma, sentenza del 5 giugno 1976) riconobbe nella struttura del movimento una capacità operativa idonea a perseguire la ricostituzione del partito fascista e a sovvertire l'ordine democratico, sottolineando come la presenza di una struttura militare al suo interno ne accresceva la potenzialità eversiva. Il 7 giugno 1976, Adriano Tilgher, esponente di vertice del movimento, annunciò ufficialmente lo scioglimento di *Avanguardia Nazionale*, nel corso di una conferenza stampa, anticipando il successivo e oramai imminente provvedimento del Ministero dell'Interno. In entrambe le vicende, dunque, lo scioglimento (formale e di fatto) risultò giustificato dalla convergenza di due elementi: da un lato, la continuità ideologica con il fascismo storico, che collocava tali formazioni in una linea di persistente opposizione ai principi dell'ordinamento repubblicano; dall'altro, una idoneità organizzativa orientata all'azione violenta e destabilizzatrice, tale da rendere concreto il rischio di un sovvertimento dell'assetto democratico.

⁸⁰ In questo senso, persuasivamente, C. ESPOSITO, *Nota senza titolo*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 958 ss.; L. PALADIN, *Eguaglianza*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 544-545; S. VINCIGUERRA, *Fascismo (sanzioni contro il)*, cit., p. 920; P. PETTA, *Le associazioni anticonstituzionali*, cit., p. 733; S. BELLOMIA, *Manifestazioni fasciste e XII disposizione transitoria della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 1673 ss.; M. BON VALSASSINA, *Apologia di fascismo*, cit., p. 952 ss. Favorevole all'estensione della fattispecie sottesa alla XII disp. all'art. 21 Cost. è, invece, P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 470, che ammette la legittimità di «misure preventive e repressive contro ogni attività neofascista sia individuale che associata, anche se si manifesti tramite la diffusione del pensiero»; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1089 che parla espressamente di «deroga al principio di cui all'art. 21».

⁸¹ In merito alla controversa questione del “saluto romano” (già affrontata, *ex multis*, da Cass. pen., Sez. I, 17 giugno 2009, n. 25184; Cass. pen., sez. I, sent. 12 settembre 2014, n. 37577) la più recente giurisprudenza (Cass., Sezioni Unite n.

condotta qualora «idonea a metter capo a una riorganizzazione del partito fascista»⁸².

A parer nostro, in definitiva, la XII disposizione non può essere surrettiziamente impiegata per limitare la libertà di espressione di talune minoranze politiche, le cui finalità per quanto esecrabili e spregevoli non possono essere ritenute *ex se* prodromiche alla riorganizzazione del partito fascista⁸³. L'apologia del fascismo introdotta dalla

16153/2024) ha chiarito che l'ostentazione di questo gesto può ritenersi reato soltanto se inserito in contesti che inducono a ritenere che vi sia un concreto pericolo di riorganizzazione del disciolto partito fascista come stabilito nella XII disposizione. Ciò che secondo la Cassazione deve essere perseguito non è pertanto il gesto simbolico in sé, ma la sua capacità comunicativa e la pericolosità concreta della condotta. Sul punto P. CAROLI, *Commemorare i caduti della Repubblica Sociale Italiana con il saluto romano non costituisce reato*, in *Diritto penale e processo*, 12/2017, p. 1587 ss.; F. LIENA, *Gesti anticostituzionali e anacronismi legislativi: il divieto del c.d. saluto romano*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2014, p. 5 che critica il suddetto orientamento giurisprudenziale, rilevando che «anche un semplice gesto, come per l'appunto il saluto a braccio teso, può costituire il germe della rinascita di un movimento ideologico prima che partitico che, per espressa volontà, si intende reprimere, escludere dal presente e dal futuro dell'ordinamento. Una scelta di politica criminale che forse potrebbe apparire troppo "invadente" per la moderna sensibilità punitiva, ma si tratta di un'incriminazione che va vista teleologicamente in prospettiva della difesa del bene supremo dell'ordine democratico». Ad un analogo esito interpretativo approda anche F. PARUZZO, *La XII Disposizione transitoria e finale: tra garanzia "antirazzista" della legge Mancino e specificità della matrice antifascista*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2024, p. 130 secondo la quale «il ricorso alla simbologia, ai rituali e all'ideologia fascista, se svolto in pubblico e se in grado di consolidare il consenso intorno a idee e pulsioni di cui il fascismo si faceva portatore e che da esso furono catalizzate, può essere in grado, concretamente, di realizzare un effetto di turbamento della pacifica civile convivenza. Come tale, se ciò si verifica, deve essere sanzionato».

⁸² R. RICCIOTTI, *Brevi considerazioni sul delitto di riorganizzazione del Partito Fascista*, in *Critica penale*, 1975, p. 95.

⁸³ Lungo questo medesimo crinale, a partire dai primi anni Novanta, ha operato anche la L. n. 205 del 25 giugno 1993, che, all'art. 3., vieta «ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi». Negli anni a venire, questa innovazione avrebbe operato come base normativa per lo scioglimento del *Fronte nazionale* (2000), attestando in tal modo la tendenza ad assorbire al suo interno «il rilievo specifico della legislazione antifascista» (B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale*, cit., p. 1392). Sul punto anche F. SPACASASSI, *Le manife-*

legge del 1952 esula il perimetro tracciato dalla XII disposizione e anche a voler accedere alla soluzione più *temperata*, avallata sin dalle prime sentenze dal giudice costituzionale, non si può non rilevare il carattere incerto e aleatorio di una operazione ermeneutica protesa a enucleare, di volta in volta, i casi nei quali la «esaltazione [è o non è] tale da potere condurre alla riorganizzazione del partito fascista»⁸⁴.

stazioni usuali del fascismo tra leggi "Scelba" e "Mancino", in *Questione Giustizia*, 7 aprile 2022, p. 1 ss.

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 1/1957.

CAPITOLO OTTAVO

LA MAGGIORANZA-SOGGETTO E I POTERI DELLE MINORANZE POLITICHE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. *La maggioranza da regola a soggetto*

Con la vittoria della Resistenza antifascista e l'approvazione della Costituzione repubblicana furono poste, per la prima volta in Italia, le basi della democrazia politica, il cui fondamento venne scolpito già nel suo primo articolo: la sovranità del popolo. Un popolo non più però inteso alla stregua di un monolite, aggregato uniforme e indistinto di individui, ma come soggetto *plurale*, strutturalmente articolato in «parti non omogenee»¹. E, in quanto tale, incline a scindersi «in figure soggettive minori ed autonome, individuate da specifiche caratterizzazioni sociali, ideologiche, programmatiche»². Profilo, questo, che alludeva alle forme della politica, ai temi della dialettica sociale, al nodo dei rapporti tra maggioranza e minoranze. Quindi alla questione del conflitto.

Ma il conflitto per potersi esprimere aveva bisogno di essere alimentato dall'agire democratico, di pervadere gli spazi della politica, di farsi detonatore dei processi di partecipazione. Aveva bisogno dei partiti.

D'altronde erano stati i partiti ad aver reso possibile «l'integrazione politica del popolo» nella vita dello Stato³; ad aver disegnato le costituzioni contemporanee (operando quale insostituibile anello di congiunzione tra potere costituente e potere costituito); ad

¹ G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, p. 284.

² *Ibidem*.

³ G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie* (1952), in ID., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Mueller, Karlsruhe, 1958, p. 90.

aver innovato l'organizzazione degli Stati, ponendo finalmente a contatto il popolo con quelle istituzioni che lo Stato liberale gli aveva per lungo tempo precluso. Ed è nei «partiti che – via via – si sono accentrate tutte le funzioni della rappresentanza popolare, ma è anche tramite essi che si sono andate definendo le nuove forme della mediazione istituzionale»⁴.

È da qui che bisogna partire per comprendere l'art. 49 Cost. e la sua collocazione topografica: tra prima e seconda parte della Costituzione, tra sovranità popolare e sfera istituzionale, tra libertà e autorità. E, in definitiva, «il carattere duplice della natura del partito [...] da un lato avvinto alla società, dall'altro inserito nello Stato»⁵.

A tenere unite queste due dimensioni avrebbe provveduto la «politica nazionale»: il vincolo teleologico a partire dal quale si sarebbe snodato il rapporto dialettico fra i partiti. Tutti i partiti: grandi e piccoli, di maggioranza e di opposizione⁶. Di qui la vocazione costituzionale sottesa alla forma partito di «operare una sintesi dei dati della realtà e di proiettarla poi a un livello di Stato-apparato perché si compia una selezione e quindi una giuridicizzazione dei dati medesimi»⁷. Solo operando questa *selezione* la politica nazionale avrebbe potuto farsi indirizzo politico. E quindi «predeterminazione dei fini ai quali deve tendere di volta in volta l'azione statale»⁸.

Con l'entrata in vigore della Costituzione la nozione di maggioranza non allude più soltanto a una regola, un metodo, un procedimento di voto. Ma si è fatta sostanza, soggetto politico, coalizione di partiti⁹.

⁴ G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Bari-Roma, 2021, p. 64.

⁵ A. NEGRI, *Lo Stato dei partiti* (1964), in ID., *Dentro/contro il diritto sovrano*, Ombre corte, Verona, 2009, p. 45.

⁶ Così V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell'articolo 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *St. parl. pol. cost.*, 1968, p. 12 ss.; C. ROEHRSEN, *L'opposizione oggi*, in *Pol. dir.*, 1977, p. 399 ss.

⁷ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 760.

⁸ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *St. urb.*, 1939, p. 28.

⁹ Approda a soluzione interpretativa diversa S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 110 per il quale la nozione di maggioranza, intesa quale regola funzionale, sarebbe «l'unica ricavabile dal testo costituzionale».

Fu coalizione di partiti nella fase di stesura della Costituzione, ma lo sarebbe stata anche dopo: tutta «la storia dei governi della Repubblica italiana è storia di governi di coalizione o di governi costituitisi in attesa e per consentire che si determinassero le condizioni politiche per la formazione di governi di coalizione»¹⁰.

D'altra parte, in una democrazia «vertebrata»¹¹ e strutturata in partiti «non esiste una maggioranza precostituita. Il paese è composto di tante forze, di tante unità morali quanti sono i partiti, i gruppi, le tendenze. Ognuna di queste forze, ciascuna di queste unità non può da sola avere la maggioranza ma esiste la possibilità della costituzione di un edificio più complesso, nel quale le singole volontà, le singole idealità entrino, non già per sovrapporsi meccanicamente e per determinare una coalizione morta, ma per essere un elemento necessario alla vita e all'unità del governo, capace di manifestarsi in un'azione governativa»¹².

L'essere maggioranza trae, per genesi, la sua forza e la sua fisionomia politica dal rapporto fiduciario. Le procedure scolpite dall'art. 94 Cost. (l'obbligo della motivazione, la previsione del voto palese e, in particolare, dell'appello nominale) non hanno altra giustificazione in Costituzione se non quella di rendere esplicito lo «spartiacque» tra maggioranza e minoranze¹³. E su queste basi prefigurare, implicitamente, le conseguenze derivanti «dall'una e dall'altra scelta: l'una comporta l'impegno alla realizzazione dell'indirizzo politico che dal programma scaturisce e che il programma definisce, l'altra invece

¹⁰ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 1. Sulla pregnanza politica e costituzionale di questa formula si rinvia ai volumi di A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991; R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene Editore, Napoli, 2006. E, da ultimo, di A. FRICANO, *Il «mito della stabilità». Origini e attualità dei governi di coalizione*, Giappichelli, Torino, 2025.

¹¹ L'aggettivo è di Antonio Gramsci (Q. 9, II, § 107, p. 1171).

¹² Questo passo di Giovanni Amendola è stato integralmente letto da Palmiro Togliatti nel corso del dibattito parlamentare sulla legge elettorale maggioritaria del 1953 (P. TOGLIATTI, *In difesa del Parlamento e della Costituzione*, cit., pp. 35-36).

¹³ F. COLONNA, *La «fiducia» e il voto per appello nominale*, in *Dem. dir.*, 1966, p. 430 ss.

comporta l'impegno all'opposizione a questo indirizzo, a contrastarne i tempi e i modi della realizzazione»¹⁴.

Ne sarebbe disceso da tutto ciò un assetto aperto e dinamico di interazione fra cittadini e istituzioni, fra partiti e indirizzo politico, tra maggioranza e minoranze. Un assetto che, per dispiegarsi appieno sul terreno democratico, richiedeva quale assunto di base che fosse, *a priori*, rispettata l'*égalité des chances* tra tutti partiti.

Condizione che solo un sistema di «giustizia distributiva politica»¹⁵, quale la rappresentanza proporzionale, era in grado di garantire: «la scelta proporzionalista si collegava strettamente alla decisione fondamentale di dare alla nascente democrazia italiana il massimo grado di apertura possibile»¹⁶. Per i grandi partiti di massa, protagonisti della Resistenza e della scrittura della Costituzione, solo la proporzionale sarebbe stata in grado di favorire l'effettiva integrazione delle masse nella vita della Repubblica e una effettiva «rappresentanza democratica alle minoranze»¹⁷.

2. *La conventio ad integrandum e la mancata costituzionalizzazione dell'opzione proporzionale*

La scelta a favore del sistema proporzionale, avanzata dai grandi partiti di massa, non sottendeva, semplicemente, un'asettica e formale adesione nei confronti di una determinata tecnica elettorale¹⁸. Essa incarnava una vera e propria opzione strategica a favore di un particolare modello di democrazia. Una democrazia incardinata sui partiti, della quale la proporzionale avrebbe costituito la «chiave di volta»¹⁹.

Prospettando l'adozione di un sistema proporzionale tutte le prin-

¹⁴ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 243.

¹⁵ F. SQUARZINA, *La rappresentanza proporzionale*, Janda Sapi, Roma, 1945.

¹⁶ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 21.

¹⁷ *Proporzionale*, in *Avanti!*, 21 agosto 1945.

¹⁸ Sulla «forza del nesso proporzionalismo/discussione/sistema partitico» insiste, in particolare, M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, p. 107.

¹⁹ G. MARANINI, *Il mito della Costituzione* (1957), Roma, 1996, p. 79.

cipali forze politiche intesero implicitamente – soprattutto all’indomani dei risultati elettorali della Costituente – “cautelarsi” e porsi al riparo da futuri ed eventuali sbilanciamenti nei rapporti di forza tra gli schieramenti politici, integrando le minoranze nelle decisioni di sistema.

La formula proporzionale mitigando l’impatto dei “mutamenti” elettorali, avrebbe assicurato un percorso di espansione della democrazia più equilibrato, di per sé idoneo ad assecondare un «processo di graduale ripresa e di riassetto delle forze del Paese»²⁰. Essa avrebbe, inoltre, garantito, in quel delicato contesto storico, «l’accesso alla rappresentanza parlamentare di tutte le forze protagoniste della Resistenza»²¹. E ciò al preminente fine di assicurare «alla nascente democrazia italiana il massimo grado di apertura possibile»²².

Fu proprio questo obiettivo a indurre i grandi partiti nazionali a predisporre, in seno alla Costituente, un ampio sistema di istituti e di garanzie politiche che avrebbero costituito le fondamenta della cd. *conventio ad integrandum*: dal diritto-dovere di voto (art. 48 Cost.) al riconoscimento della centralità politica del Parlamento (art. 94 Cost.). Dalla specifica previsione del diritto d’associazione in partiti (art. 49 Cost.) al coinvolgimento delle minoranze nel procedimento di revisione costituzionale (art. 138 Cost.) e di elezione del Capo dello Stato (art. 83 Cost.). Un complesso di disposizioni finalizzate a ricomporre entro il circuito politico-parlamentare le profonde fratture ideologiche del Paese, evitando che la competizione tra le forze politiche si traducesse nell’esclusione permanente di una parte del corpo rappresentativo.

Tuttavia, a differenza delle grandi scelte di principio operate dal Costituente, l’adozione del sistema proporzionale rimase sprovvista di una copertura costituzionale²³. E ciò non avvenne, di certo, per ragioni

²⁰ G. DE RUGGIERO, *Come si voterà*, in *La Nuova Europa*, 26 agosto 1945.

²¹ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., p. 21.

²² *Ibidem*.

²³ Nel corso della seduta del 23 settembre 1947, Antonio Giolitti presentò un emendamento all’art. 53 del progetto di Costituzione, relativo all’elezione della Camera dei deputati a suffragio universale e diretto, proponendo di precisare che essa avrebbe dovuto svolgersi secondo il sistema proporzionale. A sostegno dell’emen-

accidentali o per distrazione. È sufficiente a tale riguardo scorrere gli atti della Commissione Forti per comprendere con quanta meditata insistenza – già in quella sede – si era soliti “precisare” che non avrebbe dovuto essere compito della futura Assemblea optare per un particolare sistema elettorale, trattandosi di un profilo avente un carattere prevalentemente tecnico-politico e in quanto tale «suscettibile di mutevoli valutazioni in relazione alla situazione politica del momento»²⁴.

La mancata costituzionalizzazione del sistema proporzionale fu quindi l'esito di un'opzione consapevole. Una scelta che il Costituente intese assumere conscio delle conseguenze che tale soluzione avrebbe potuto ingenerare nel sistema²⁵. Ciò parrebbe confermato da (almeno) tre singolari circostanze che appare opportuno, in questa sede, richiamare, seppur succintamente:

damento, Giolitti affermò che il sistema proporzionale meritava un «rilievo costituzionale», in quanto rappresentava quello «più idoneo e adeguato allo sviluppo della democrazia moderna». La proposta incontrò, tuttavia, la netta opposizione del socialista Umberto Targetti, il quale richiamò l'accordo raggiunto in seconda Sottocommissione, volto a «escludere qualsiasi accenno al sistema elettorale, ritenendo che questa non fosse materia di Costituzione». Analogamente il presidente della Commissione per la Costituzione, Meuccio Ruini, il quale ricordò anch'egli che la Commissione dei Settantacinque si era già pronunciata in senso contrario all'inserimento del principio proporzionale nel testo costituzionale, avendo respinto la proposta Mortati e accolto l'ordine del giorno Cappi. Preso atto dell'orientamento prevalente in Assemblea, Antonio Giolitti decise di ritirare l'emendamento e trasformarlo in un ordine del giorno, così formulato: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale» (Assemblea Costituente, seduta del 23 settembre 1947, in *Camera dei deputati* (a cura della), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. IV, p. 2991).

²⁴ Intervento di Leopoldo Piccardi, seduta del 26 aprile 1946, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 451.

²⁵ Tuttavia, parte della dottrina ha continuato a ritenere che nel disegno costituzionale sia rintracciabile «un principio implicito, ma non perciò meno vincolante, il quale impone per l'elezione del Parlamento, quanto meno, della Camera dei deputati» il sistema elettorale proporzionale (C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 875). Tesi, questa, successivamente ripresa e sviluppata, in particolare, da G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 221 ss.

a) la Costituente aveva recepito e, quindi, *legittimato*, seppure limitatamente all'elezione del Senato, l'esistenza di un «altro» sistema elettorale: quello uninominale maggioritario²⁶. Una decisione che, pur trovando espressione esclusivamente in un ordine del giorno, era tuttavia destinata a incrinare il carattere costituente dell'opzione proporzionalista, compromettendone, almeno in parte, il profilo paradigmatico e la valenza politica. Nel testo definitivo della Costituzione scomparve ogni riferimento al sistema uninominale maggioritario (l'art. 57 si sarebbe limitato a stabilire che «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale»). Ma sarebbe svanito anche ogni riferimento espresso alla proporzionale.

b) i Costituenti affidarono alla legislazione ordinaria la disciplina del sistema elettorale, attenuandone la forza normativa e ridimensionandone il rilievo politico. Il sistema elettorale veniva, così, deliberatamente sottratto al rango costituzionale, per assumere, sul piano formale, la veste di una legge ordinaria e, quindi, di una fonte di grado

²⁶ L'ordine del giorno relativo all'elezione del Senato mediante collegio uninominale fu presentato da Francesco Saverio Nitti. Il testo recitava: «L'Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale». L'o.d.g. Nitti fu appoggiato e sottoscritto trasversalmente anche da altri deputati di altre formazioni politiche, comprese le sinistre: Rubilli, Persico, Laconi, Fausto Gullo, Quinto Quintieri, Nasi, Bozzi, Grieco, Togliatti, Cifaldi, Vito Reale, Vigna, Molè, Perrone Capano, Basile, Russo Perez, Dugoni e Colitto. Dopo una complessa vicenda procedurale e politica, iniziata il 25 settembre 1947, l'ordine del giorno fu approvato il 7 ottobre 1947 con 190 voti favorevoli e 181 contrari. La ragione della virata tattica dei comunisti è da ricondurre al tentativo emerso nelle file della Democrazia cristiana di dare vita a un Senato "corporativo": soluzione che le sinistre respinsero, convinte che la fonte di legittimazione politica di entrambi i rami del Parlamento avrebbe dovuto essere esclusivamente il popolo. Per perseguire questo obiettivo, il Partito comunista italiano non esitò ad aderire alla soluzione del collegio uninominale per il Senato, più volte sostenuta dai liberali nel corso dei lavori della Costituente. La natura e le implicazioni di questo accordo apparvero subito evidenti: da un lato, i comunisti rinunciarono alle proprie riserve nei confronti del sistema maggioritario per l'elezione del Senato; dall'altro, i liberali garantiscono il proprio voto contro qualsiasi progetto di Senato corporativo. Il "progetto Mortati" sul Senato corporativo venne ampiamente illustrato in un articolo apparso in quei mesi (C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 9/1947, p. 1 ss.) e successivamente riproposto dal celebre costituzionalista, nel corso degli anni Settanta (C. MORTATI, *Senato "corporativo"*, in *Gli Stati*, 10/1973, p. 20 ss.).

primario non *rigida* e, tutt'al più, *atipica* (conformemente a quanto originariamente deliberato dall'Assemblea)²⁷.

La previsione degli artt. 72 e 82 Cost., nella parte in cui prescrive la composizione delle commissioni parlamentari in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi, assume un rilievo sistematico che trascende il profilo meramente organizzativo. Pur non prefigurando un vincolo costituzionale esterno nei confronti del legislatore in ordine alla scelta della formula elettorale, essa introduce un vincolo interno al funzionamento delle Camere, imponendo che la struttura degli organi parlamentari e lo svolgimento delle relative procedure riflettano il pluralismo espresso dall'Assemblea. La rappresentanza proporzionale, pertanto, non è costituzionalizzata come criterio di trasformazione dei voti in seggi, bensì come principio ordinatore dell'organizzazione parlamentare, funzionale ad assicurare la partecipazione delle minoranze ai processi deliberativi e alle funzioni di controllo.

c) Sul sistema proporzionale non vi era un *idem sentire* in Assemblea. A diffidare del sistema proporzionale "puro" erano non soltanto gli *uninominalisti* (gli eredi della tradizione liberale e alcune componenti dell'azionismo), ma anche significative frange della stessa sinistra marxista, presenti, in particolar modo, all'interno del partito socialista.

Tale schieramento politico – pure evidenziando le "ineccepibili" virtù democratiche del proporzionale – non avrebbe esitato a ricondurre alla legge del 1919, l'origine della frammentazione dei partiti «in gruppetti molteplici, [che] causò dopo le elezioni del '19 e del '21, l'instabilità governativa» e, quindi, la deriva autoritaria del '22²⁸.

²⁷ L'emendamento comunista che annoverava tra le materie inibite al referendum anche le leggi elettorali subì – una volta approvato – una sorte misteriosa. Questa materia ostativa non venne inclusa nel testo definitivo così come rielaborato dal Comitato di redazione della Commissione dei Settantacinque. Sul "giallo" dell'art. 75 Cost. e sull'ambiguo e sfuggente ruolo giocato da Meuccio Ruini in quella vicenda si veda la ricostruzione di A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 12 ss.

²⁸ In questa prospettiva assume particolare rilievo il già richiamato editoriale *Proporzionale*, pubblicato sull'*Avanti!* il 21 agosto 1945 e attribuito dalla prevalente storiografia a Pietro Nenni. Nella medesima direzione si colloca anche il volume di P. ROSSI, *I partiti contro la democrazia*, Sestante, Roma, 1945 nel quale l'autore giungeva ad ascrivere alla rappresentanza proporzionale una responsabilità non marginale

Di qui l'incalzante pretesa dei socialisti italiani di tracciare, all'interno del neonato ordinamento democratico, una sorta di «terza via»²⁹, in grado di coniugare la stabilità di governo («la possibilità di formare un governo») e la tutela delle minoranze (la «rappresentanza democratica alle minoranze»)»³⁰.

Il dibattito sul sistema elettorale costituì, per queste ragioni, un terreno di confronto aperto, destinato ad attraversare e a dividere le diverse culture politiche e gli stessi partiti presenti in Assemblea. E ciò avrebbe voluto dire che «la scelta a favore o contro la proporzionale diveniva, una volta per tutte, una scelta *politica*. Di quella scelta proporzionale della quale si piantavano salde radici nella nascente forma di governo si prospettava dunque il possibile abbandono: se, come e quando l'avrebbe detto il futuro»³¹.

nell'affermazione del fascismo, ravvisando nella frammentazione del sistema partitico e nella conseguente instabilità governativa uno dei principali fattori della crisi dello Stato liberale. Tali tendenze si inserivano nel più ampio contesto culturale che, in quegli anni, aveva alimentato la cd. «sindrome di Weimar», destinata a esercitare una profonda influenza sul dibattito costituzionale europeo del secondo dopoguerra. La convinzione che le debolezze strutturali del parlamentarismo weimariano fossero riconducibili all'adozione del sistema elettorale proporzionale alimentò un'ampia riflessione critica, che coinvolse non solo gli ambienti liberali e cattolici, ma anche influenti settori della cultura marxista. Ci si riferisce in particolare all'austromarxismo e, in particolare, alla riflessione di Max Adler, sviluppatasi a partire dalla prima metà degli anni Venti. In un articolo, originariamente apparso su *Der Kampf* nel 1924, Adler osservava che: «all'assoluto primato della rappresentanza proporzionale, espressione rigorosa di una elementare giustizia, si contrappone un'altra necessità: il Parlamento dev'essere organo capace di prendere decisioni, in modo da garantire un'ineccepibile amministrazione della cosa pubblica, amministrazione che non è possibile se non per mezzo di un governo che disponga di una certa libertà di azione» (M. ADLER, *Proporzionale e stabilità di governo* (1924), in *Critica sociale*, agosto 1947, p. 11).

²⁹ Così L. TARGETTI, *Sistema elettorale a collegio uninominale con rappresentanza proporzionale*, Arienti, Desio, 1946. Analogamente M.S. GIANNINI, *A proposito delle elezioni amministrative*, cit., p. 13 che per le elezioni amministrative locali (e tutt'al più per le elezioni del Parlamento nazionale, ma mai per la Costituente) sollecitava l'adozione di un sistema proporzionale corretto, in grado di conciliare «efficienza delle maggioranze con rappresentanza delle minoranze».

³⁰ *Proporzionale*, in *Avanti!*, 21 agosto 1945.

³¹ M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, cit., p. 27. Analogamente, fra gli altri, V. ONIDA, *La Costituzione*, il Mulino, Bolo-

Ciò che appare certo, sul piano storico, è che già all'indomani della sconfitta del fascismo, la *personalizzazione* del voto (punto di convergenza tanto degli apologeti del collegio uninominale quanto dei sostenitori del cesarismo presidenziale) aveva rapidamente lasciato il posto a una «lotta elettorale ... *spersonalizzata*»³², ritenuta l'unica idonea a consentire ai cittadini di «votare più per le idee che per gli uomini, più per gli interessi nazionali che per gli interessi locali o particolari»³³. E tutto ciò non solo per esigenze contingenti, derivanti dall'oramai imminente elezione dell'Assemblea costituente (D.Lgs.Lgt. 10 marzo 1946, n. 74)³⁴.

Nell'Italia del secondo dopoguerra si affermò rapidamente, su queste basi, un nuovo modello di rappresentanza politica imperniato sul sistema proporzionale. Pur trovando il proprio fondamento normativo solo in leggi elettorali ordinarie (l. 20 gennaio 1948, n. 6; l. 6 febbraio 1948, n. 29)³⁵, la proporzionale assunse ben presto una rilevanza

gna, p. 129 secondo il quale «la Costituzione consente l'adozione di qualsiasi sistema elettorale, purché rispettoso dei principi fondamentali della democrazia».

³² L. PICCARDI, *Legge elettorale e Costituente*, in *L'Indipendente*, 12 settembre, 1945 che aggiunge: nel confronto elettorale si devono «contrapporre non uomini, ma partiti che si contendono i consensi dell'elettorato».

³³ G. ASTUTI, *Come sarà eletta la Costituente*, in *La città libera*, 11 ottobre 1945, p. 10.

³⁴ Circa la necessità «storica» di eleggere l'Assemblea costituente con il metodo proporzionale si veda l'esautiva *Relazione del Ministero per la Costituente*, dalla quale si apprende: «è indefettibile necessità la rappresentanza di tutte le forze politiche efficienti. L'elettore non esprime una generica fiducia nel candidato da lui scelto, per l'attività che esso svolgerà in assemblea ordinaria con libertà di apprezzamento di situazioni politiche mutevoli, partecipando alla funzione legislativa e politica di uno dei supremi poteri dello Stato, ma conferisce un potere di rappresentanza straordinaria, secondo determinate direttive politiche. Al fine dell'elezione dell'Assemblea Costituente corrisponde, dunque, la rappresentanza proporzionale; qualsiasi sistema maggioritario (uninominale o plurinominale) non condurrebbe ad una rappresentanza espressiva, sia pure con approssimazione, della volontà collettiva e delle direttive politiche. La nuova Costituzione dello Stato sarebbe imposta da una maggioranza» (*Ministero per la Costituente. Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente*, Roma, 1946, pp. 10-11).

³⁵ La netta virata a favore del sistema proporzionale, impressa dal legislatore ordinario, riguardò anche la stesura della legge elettorale del Senato. La l. 6 febbraio 1948, n. 29, pur prevedendo l'introduzione di collegi uninominali e un meccanismo formal-

ordinamentale così incisiva da configurarsi come uno dei cardini fondamentali della democrazia politica italiana. Fu questa la soluzione che i grandi partiti di massa, nel redigere le leggi elettorali, avevano scelto per «avvertire che il collegio plurinominale e la proporzionale costituivano non un accessorio, ma la chiave di volta del sistema costituzionale *di fatto*»³⁶.

3. Giuseppe Maranini: il funzionalismo democratico come antidoto al «potere di ricatto» delle minoranze politiche

A partire dagli anni Cinquanta anche in Italia le *teorie funzionaliste* sulla rappresentanza iniziano inopinatamente ad affiorare all'interno del dibattito culturale.

Principale punto di riferimento di queste tendenze erano le opere di Joseph Schumpeter, le cui teorie sulla *competizione democratica* avevano profondamente innovato il modo di intendere il nesso tra rappresentanza, maggioranza e decisione politica.

La democrazia rappresentativa veniva raffigurata da questi orientamenti come un sistema di procedure finalizzate alla selezione delle élite di governo. Il voto perdeva così la sua dimensione rappresentativa per assumere una funzione eminentemente selettiva: non più momento di articolazione del conflitto, ma dispositivo di investitura del decisore.

«in una democrazia [...] la prima funzione del voto dell'elettore è la creazione di un governo, [...] creare un governo equivale praticamente a decidere chi debba essere il *leader*»³⁷.

mente maggioritario, fissava la soglia del 65% per l'elezione diretta del candidato. Una soglia talmente alta che negli anni a venire la quasi totalità dei collegi venne sempre assegnata con un riparto proporzionale regionale. L'esito fu, pertanto, anche per il Senato una legge elettorale «solo apparentemente *maggioritaria* ed *uninominal*e, ma in realtà *proporzionale* e *occultamente di lista*» (M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 97).

³⁶ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., p. 419.

³⁷ J. H. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1942), Etas, Milano, 2001, p. 283.

Il propagarsi delle teorie funzionaliste nell'Italia degli anni Cinquanta segnalava l'emergere di moduli teorici e paradigmi interpretativi orientati a sacrificare il principio di tutela delle minoranze e la funzione integrativa della rappresentanza sull'altare di un diverso modello democratico, incardinato sull'efficienza del sistema e sulla capacità decisionale del governo. Di qui l'elaborazione e il diffondersi di un ampio ventaglio di formule: democrazia immediata, democrazia di investitura, democrazia decidente, democrazia plebiscitaria ...³⁸. Formule differenti per genealogia e accenti teorici, ma tutte accomunate da una generale premessa di fondo: la «logica del metodo democratico»³⁹ risiede nella formazione di maggioranze stabili, guidate da leader forti, investiti direttamente dal voto.

Per poter perseguire efficacemente tale obiettivo, occorreva però regolare i conti con il sistema proporzionale, considerato, sul piano politico, l'origine di «ogni sorta di idiosincrasie»⁴⁰, la causa strutturale della formazione di «esecutivi deboli» e di maggioranze instabili, il detonatore del «potere di ricatto esercitato dalle minoranze»:

«la vera funzione del voto è l'accettazione di una leadership, gli argomenti a favore della rappresentanza proporzionale cadono, perché le loro premesse non sono più vincolanti»⁴¹.

A sostenere in Italia queste posizioni fu, in particolare, Giuseppe

³⁸ Cfr. M. DUVERGER, *La democrazia senza popolo*, Dedalo, Bari, 1968, 54 ss. che distingue tra *democrazie mediate* che consentono al corpo elettorale di «esprimere soltanto un'opinione» (dal momento che i cittadini, in questo caso, si limiterebbero ad attribuire a partiti quote proporzionali di potere, riconoscendo ad essi un «dominio assoluto» sulla formazione dei governi) e *democrazie immediate* nelle quali «il corpo elettorale esprime una volontà» (eleggendo direttamente il governo). Fra le altre formule affini vanno segnalate: *democrazia di investitura* (L. CAVALLI, *Il capo carismatico. Per una sociologia weberiana della leadership*, il Mulino, Bologna, 1981), *democrazia competitiva* (S. FABBRINI, *Le regole della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 28 ss.); *democrazia decidente* (in particolare G. SARTORI, *Democrazia e definizioni* (1957), il Mulino, Bologna, 1969, 55 ss.).

³⁹ J.H. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit., p. 283.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

Maranini, al quale si deve una delle più articolate teorie critiche sulla *democrazia dei partiti*. Fu il giurista ligure a coniare la formula «partitocrazia», impiegata per designare un modello di funzionamento del sistema democratico caratterizzato dal dominio («sovranità») dei partiti sugli organi istituzionali⁴².

Al pari di Schumpeter, anche Maranini rintraccia l'«origine strutturale» di questo fenomeno nel principio proporzionale: fattore di rottura dell'unità dello Stato e strumento di «estorsione» delle minoranze. E, in quanto tale, destinato a fomentare la proliferazione di «piccole e mediocri feodalità [...] minuscoli gruppi [...] che portano disordine, immoralità e incoerenza in tutto l'ordinamento giuridico e facilitano [...] il cattivo uso delle risorse pubbliche»⁴³.

Nella sua opera *Miti e realtà della Costituzione*, Maranini scriveva:

«lo scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale rinnega l'unità dello Stato, riconosce una sovranità dei partiti, trasforma il Parlamento in un congresso internazionale, dove si riuniscono delegazioni munite di precisi mandati per concludere effimeri patti»⁴⁴.

Ma il *j'accuse* di Maranini va ben oltre, fino al punto di considerare il sistema elettorale proporzionale – in tutte le sue variegate espressioni – la principale ragione della «fragilità e debolezza di tutto il sistema politico»⁴⁵, la causa della «fine della rappresentatività democratica del Parlamento»⁴⁶, l'origine dell'involuzione «tirannica» dello Stato italiano:

«non credo nella democrazia aritmetica e la condanno come fonte delle più insidiose tirannie. I pericoli dell'assolutismo di diritto divino sono tempe-

⁴² L'influenza esercitata da Giuseppe Maranini sul dibattito politico e istituzionale in Italia è stata ampiamente evidenziata ed indagata da A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 91 ss.

⁴³ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., p. 511.

⁴⁴ G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958, p. 115.

⁴⁵ G. MARANINI, *I partiti nella democrazia*, in G. SPADOLINI (a cura di), *I partiti e lo Stato*, Il Resto del Carlino Edizioni, Bologna, 1962, p. 20.

⁴⁶ Ivi, p. 19.

rati dalla tradizione e, quanto basta, dal tirannicidio. Ma i pericoli delle tirannie legittimate dall'aritmetica elettorale, dalle tirannie *democratiche* non hanno limiti e remore»⁴⁷.

4. *Maggioranza con premio: la legge elettorale del 1953*

Come in altre parti d'Europa (e in particolare in Francia), anche nell'Italia repubblicana si è assistito, nel corso degli anni Cinquanta, al progressivo affermarsi di nuovi orientamenti teorici di impianto prevalentemente funzionalista. Orientamenti di matrice liberale, avversi nei confronti del «parlamentarismo di massa» e particolarmente critici verso il crescente protagonismo delle minoranze politiche.

Va però, allo stesso tempo, precisato che nell'Italia uscita dal secondo conflitto mondiale e che aveva fiduciosamente delegato ai partiti di massa la ricostruzione politica e morale del Paese, la conquista della rappresentanza democratica, incardinata sul sistema proporzionale, era ancora fin troppo salda per poter essere messa sbrigativamente in discussione da ristrette *élite* culturali⁴⁸.

Non mancarono, tuttavia, tentativi, alquanto insidiosi (ma fallimentari), di imprimere alla rappresentanza politica una torsione maggioritaria. Ci si riferisce segnatamente alla legge maggioritaria del 1953 (l. n. 148 del 31 marzo 1953)⁴⁹.

⁴⁷ G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, cit., p. 10.

⁴⁸ Negli anni a venire, a *dolersi* della circoscritta «eco e [del] seguito limitato» di queste componenti culturali nella politica italiana fu, anche, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 36.

⁴⁹ In quella fase storica si andava progressivamente diffondendo il timore che l'Italia potesse conoscere una «deriva» a sinistra, favorita dalla crescita contestuale dei consensi a favore di socialisti e comunisti: uno smottamento elettorale profondo e «in grado di privare lo schieramento di centro della maggioranza» (G. QUAGLIARIELLO, *La riforma elettorale del 1953*, in U. DE SIERVO – S. GUERRIERI – A. VERSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, I, Carocci, Roma, 2004, p. 277). A rafforzare tale convinzione avrebbero contribuito i risultati delle elezioni amministrative del biennio 1951-1952, che evidenziarono il risolutivo esaurimento degli equilibri politici affermatosi con le elezioni del 1948. Pur

La legge prevedeva, per l'elezione della Camera dei deputati, l'assegnazione di un esorbitante premio di maggioranza (pari al 65 per cento dei seggi) alla lista o coalizione di liste che avessero ottenuto la metà più uno dei voti validi e che, quindi, già disponevano di un numero di seggi sufficiente per governare. Appare, in ragione di ciò, evidente come, utilizzando surrettiziamente il premio, il legislatore del 1953 puntasse a perseguire un altro – e ben più vantaggioso – obiettivo: consentire alla maggioranza di “impadronirsi” del sistema politico, impedendo alle minoranze di contribuire alla definizione degli assetti costituzionali.

La maggioranza di governo, nel caso in cui la legge elettorale avesse sortito i suoi effetti, avrebbe goduto della forza “sufficiente” per procedere all'elezione delle più alte cariche dello Stato (dai giudici costituzionali al Presidente della Repubblica) e modificare finanche la Costituzione⁵⁰.

confermandosi di gran lunga il principale partito italiano, la Democrazia cristiana registrò una sensibile contrazione del proprio consenso, perdendo quel margine elettorale che, unitamente all'appoggio dei partiti moderati alleati, le aveva fino ad allora consentito di godere di una stabile maggioranza di governo a livello nazionale. Sul punto, esaustivamente, G. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea (1943-1985)*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 195 ss.

⁵⁰ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 112 che a tale proposito scriveva: «truffaldina o meno che fosse, la configurazione del premio di maggioranza era tale da suscitare proteste, non tanto per il congegno in sé considerato, quanto per l'entità del premio stesso». L'opposizione delle sinistre alla legge maggioritaria del 1953 fu particolarmente dura e si sviluppò tanto nel Paese quanto in Parlamento. Il Partito comunista italiano, guidato da Palmiro Togliatti, denunciò alla Camera il carattere «distorsivo» della legge: «tutti possono proporsi lo scopo di modificare la Costituzione dichiarandolo e seguendo le strade che la Costituzione stessa indica, nessuno può proporsi lo scopo di modificarla attraverso un tranello, un trucco elettorale, una truffa» (P. Togliatti, *In difesa del Parlamento e della Costituzione*, cit., p. 19). Nel corso del dibattito parlamentare, le opposizioni misero in atto una serrata azione ostruzionistica, facendo ampio ricorso agli strumenti regolamentari disponibili: dalla presentazione di innumerevoli emendamenti agli interventi-fiume in aula, con l'obiettivo di ritardare l'approvazione della legge. Tra gli interventi più significativi, anche per la pregnanza dei risvolti costituzionali in esso contenuti, si veda il discorso di Pietro Ingrao (ora in P. INGRAO, *La legge elettorale maggioritaria del 1953: “Voi stracciate la Costituzione”*, in C. DE FIORES (a cura di), *Camminare sulla strada maestra. Discorsi e scritti scelti sulla Costituzione (1953-1978)*,

5. *La conventio ad excludendum: l'esclusione dell'opposizione dall'area di governo*

Sventate le conseguenze della “legge truffa”⁵¹ e, venutasi sempre più consolidando la “democrazia dei partiti”, anche il dibattito politico sulla riforma elettorale è destinato negli anni successivi ad esaurirsi⁵².

Alla blindatura del sistema proporzionale concorsero diversi fattori strutturali. Anzitutto internazionali: la contrapposizione dei blocchi, l'inasprirsi della cd. guerra fredda, l'adesione militare dell'Italia alla Nato nel 1949. Sul piano interno prevalse, invece, l'esigenza di evitare l'adozione di sistemi *unmediated democracy*, che avrebbero potuto determinare un ribaltamento dei rapporti di forza politici a tutto vantaggio delle sinistre.

A pagarne le conseguenze fu, anzitutto, il partito comunista italiano: il principale partito dell'opposizione, la «grande minoranza del Paese»⁵³. Nei suoi confronti avrebbe operato la *conventio ad excludendum*⁵⁴. Pur essendo una forza profondamente radicata nel tessuto so-

Futura, Roma, 2023, pp. 83-96).

⁵¹ I risultati elettorali segnarono la sconfitta del disegno democristiano. La Dc e i suoi partiti satelliti (Partito socialdemocratico, Partito liberale, Partito repubblicano, Südtiroler Volkspartei e Partito sardo d'azione), avendo ottenuto “solo” il 49,8% dei voti, non furono in grado di aggiudicarsi il premio di maggioranza. Il blocco conservatore era entrato in crisi e con esso ogni ipotesi di modifica del sistema elettorale.

⁵² Sul punto, fra i tanti, G. PASQUINO, *Il sistema e il comportamento elettorale*, in ID. (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico (1945-95)*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 136 che evidenzia come «dopo di allora risultò decisamente difficile proporre riforme nella e della rappresentanza proporzionale. Anzi la rappresentanza proporzionale divenne sostanzialmente il codice operativo del sistema politico e del sistema partitico»; F. LANCHESTER, *Riforme elettorali e forma di governo: riflessioni sulle innovazioni istituzionali e i pericoli delle “democrazie a basso rendimento”*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., p. 40 che riconduce, invece, la causa dell'oblio sulla riforma elettorale ai «toni drammatici» che assunse in quella vicenda «lo scontro sul sistema elettorale» a tal punto da impedire «per anni qualsiasi discussione sul tema».

⁵³ L'espressione di E. BERLINGUER, *Sovranità nazionale e questione democratica* (1972), in ID., *Per una società socialista*, L'Unità, Roma, 1974, p. 32

⁵⁴ L'espressione è di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Mila-

ziale della Repubblica e pur avendo contribuito alla stesura della Costituzione, al Pci venne, in quegli anni, preclusa la possibilità di assumere responsabilità di governo.

Ad averlo stabilito, all'indomani del secondo conflitto mondiale, era stata la «costituzione di Yalta»: la «costituzione del mondo»⁵⁵. E cioè quell'articolato e penetrante complesso di vincoli geopolitici derivanti dalla divisione bipolare del mondo, i quali finirono per condizionare gli assetti internazionali del pianeta. Fu la «scelta fatta a Yalta» a collocare stabilmente l'Italia nel campo occidentale e ad aver stabilito che «l'Italia avrebbe *dovuto* conservare un regime economico-giuridico fondato sull'economia capitalistica»⁵⁶.

La logica dei blocchi internazionali e la necessità di preservare la stabilità interna portarono a una cristallizzazione del sistema politico, nel quale il proporzionale divenne non solo una regola tecnica, ma un dispositivo di equilibrio geopolitico.

L'opposizione fu, pertanto, costretta a ricercare forme di «compensazione»⁵⁷ alla propria esclusione dall'area di governo, rafforzando il «ruolo "governante" del parlamento» e sviluppando, come una sorta di «risarcimento», pratiche d'intesa e strategie istituzionali alternative⁵⁸. Anzitutto attraverso la contrattazione di spazi politici nelle sedi parlamentari: una valvola di sfogo destinata a trovare la sua più compiuta espressione nei regolamenti del 1971. La loro approvazione rappresentò il momento di massima affermazione della centralità del Parlamento, in coerenza con la forma di governo delineata dalla Costituzione.

A partire dalla fine degli anni Sessanta, le Camere iniziarono ad operare non più soltanto come sedi della funzione legislativa, ma come luogo privilegiato di elaborazione di inedite formule politiche e di in-

no, 1970, p. 635 ss. ed è stata da questi impiegata per indicare «una convenzione in base alla quale uno o più partiti [sono] considerati al di fuori dell'area utilizzabile per il sostegno parlamentare ad un gabinetto» (p. 655).

⁵⁵ G. FERRARA, *L'istaurazione delle costituzioni. Profili di storia costituzionale* (1999), in ID., *Per la democrazia costituzionale*, cit., p. 375.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ M. CAPURSO, *Alternanza e consenso delle minoranze. L'esperienza italiana*, in *Dir. soc.*, 1981, p. 16.

⁵⁸ E. CHELI, *La riforma delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 173.

dirizzi legislativi “aperti”. Come evidenziato in dottrina⁵⁹, i nuovi regolamenti accentuarono l'autonomia delle Assemblee, rafforzandone la vocazione integrativa e attribuendo al Parlamento un ruolo di sintesi fra le diverse componenti politiche. Fase, questa, caratterizzata dall'impiego sistemico del principio dell'unanimità, dalla valorizzazione dell'iniziativa legislativa parlamentare, dall'ampio impiego del voto segreto.

Coerentemente con tale impostazione, al Governo venne anche preclusa ogni posizione di preminenza nella determinazione dell'ordine dei lavori e nella programmazione dell'attività parlamentare. La definizione del calendario fu rimessa alla Conferenza dei presidenti dei gruppi e presupponeva il consenso unanime delle forze parlamentari.

Particolarmente incisivo sarebbe stato, infine, anche il ruolo svolto dalle minoranze nelle Commissioni. La composizione proporzionale delle Commissioni era stata, d'altronde, introdotta in Costituzione proprio al fine di garantire alle forze di opposizione un adeguato spazio politico per incidere sulla formazione della volontà legislativa, all'interno di sedi caratterizzate da un più elevato grado di confronto tecnico-politico e da una maggiore propensione al compromesso rispetto all'Assemblea.

Non è casuale che, tra gli anni Sessanta e Settanta, oltre il sessanta per cento delle leggi sia stato approvato mediante il procedimento in sede deliberante⁶⁰. Dato, questo, che testimonia come la centralità delle commissioni rappresentasse uno degli strumenti privilegiati di invecchiamento e sperimentazione della *cd. conventio ad integrandum* che ha caratterizzato la prima fase dell'esperienza repubblicana.

Di qui il delinearsi di una nuova concezione del procedimento fondata non più sulla supremazia della maggioranza, ma sulla ricerca dell'intesa tra le formazioni politiche. Ed impiegando questo modulo compensativo «si trasferiva nel parlamento il massimo possibile

⁵⁹ G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo*, Giuffrè, Milano, 1968, I, p. 315 ss.; G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 2/1992, pp. 263-314.

⁶⁰ F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano: dal centrismo al centro-sinistra. Il sistema della crisi*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 71 ss.

dell'attività decisionale, anche quella che avrebbe dovuto essere esercitata dal governo»⁶¹.

Definire, in termini dispregiativi, tale assetto come "consociativo" e ricondurre a esso la responsabilità della paralisi del sistema politico-parlamentare degli anni Settanta appare, in questo quadro, quantomeno, pretestuoso. Perché tutto può dirsi, tranne che quel sistema fosse un sistema debole e atrofizzato. Al contrario, proprio quel modello di interazione tra maggioranza e opposizione consentì al Parlamento di svolgere un ruolo centrale nella vita politica e istituzionale del Paese, avviando la stagione dell'attuazione della Costituzione (1968-1978).

In quel decennio furono approvate alcune delle più significative riforme di attuazione costituzionale e di modernizzazione del Paese: istituzione delle Regioni a statuto ordinario (l. 17 febbraio 1968, n. 108); statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970, n. 300); attuazione dell'istituto referendario (l. 25 maggio 1970, n. 352); legge sul divorzio (l. 1° dicembre 1970, n. 898); riforma del diritto di famiglia (l. Legge 19 maggio 1975, n. 151); legge sull'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354); istituzione del Sistema sanitario nazionale (l. 23 dicembre 1978, n. 833); Legge Basaglia (l. 13 maggio 1978, n. 180); legge sull'interruzione volontaria della gravidanza (L. 22 maggio 1978, n. 194)⁶².

In quella fase della storia del Parlamento repubblicano, si erano così venute delineando due differenti tendenze, solo apparentemente inconciliabili, ma nei fatti destinate a convivere a lungo, in un equilibrio mirabile. Se la *conventio ad excludendum* impediva ad alcune forze politiche di accedere al governo, la *conventio ad integrandum* ne favoriva al contempo l'integrazione nel sistema parlamentare e nell'esercizio dell'indirizzo legislativo, riconoscendone il ruolo istituzionale e assicurandone la partecipazione alla dialettica democratica.

L'altro terreno di compensazione sperimentato dall'opposizione concerneva la costruzione di spazi di egemonia politico-amministrativa a livello territoriale. Peculiare rilievo assunse in questo ambito l'espe-

⁶¹ M. CAPURSO, *Alternanza e consenso delle minoranze*, cit., p. 16.

⁶² In questo senso, fra i tanti, P. INGRAO, *La lotta per l'attuazione della Costituzione. Il "movimento delle masse" e la centralità del Parlamento* (1977), in ID., *Camminare sulla strada maestra*, cit., pp. 163-180.

rienza delle cd. *regioni rosse*, destinate a divenire il principale laboratorio democratico e di sperimentazione dell'autonomismo: si dimostrò così che «l'egemonia può dispiegarsi su due livelli del territorio statale in modo quindi asimmetrico, continuo in quello più alto, intervallata invece in senso opposto alla base dell'ordinamento statale complessivo, a condizione che [fosse] però garantita un'autonomia territoriale non soltanto amministrativa ma anche politica»⁶³.

6. *L'offensiva referendaria contro la proporzionale degli anni Novanta e il travagliato cammino della legislazione elettorale in Italia: tra sistemi plurality, premi di maggioranza illegittimi e voto fuso*

L'offensiva politica contro la proporzionale tonerà emergere con inedita forza solo nel corso degli anni Ottanta.

In questo decennio le tradizionali formazioni politiche si dissolvono, mutano le forme e i luoghi dell'agire collettivo, la politica arretra di fronte al dominio dell'economico. Per compensare il vuoto di mediazione che ne è drammaticamente scaturito si inizia, da più parti, a teorizzare «un nuovo sistema politico, *oltre i partiti*»⁶⁴ e un nuovo modello di rappresentanza.

Vecchi e nuovi poteri (la grande impresa, i media, la società civile, il trasversalismo referendario) invocano con forza «il superamento della democrazia dei partiti»⁶⁵, scardinando quello che era stato il suo naturale corollario: la proporzionale. Un sistema ritenuto l'origine di tutti i mali che, in quel frangente storico, ammorzano la società italiana: dalla ingovernabilità al malaffare⁶⁶.

⁶³ G. FERRARA, *Sullo Stato*, in ID., *Riflessioni sul diritto*, Scuola di Pitagora, Napoli, 2019, p. 118.

⁶⁴ E. BETTINELLI, *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in Accademia Nazionale dei Lincei (a cura della), *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 167.

⁶⁵ Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., pp. 436-437.

⁶⁶ D'altra parte – si era soliti ripetere in quegli anni – un «regime volubile che non può dare maggioranze fomenta la corruzione» (M. PATRONO, *Maggioritario in erba*, Cedam, Padova, 1995, p. 30).

L'«insofferenza per la mediazione dei partiti»⁶⁷ raggiunse, in quegli anni, livelli tali da incrinare profondamente la forza e il ruolo delle forme costituzionali della rappresentanza. E su queste basi si arrivò finanche ad invocare l'instaurazione di una nuova «repubblica dei cittadini»⁶⁸ e ad asserire «con enfasi pari all'inconsapevolezza che [...] la scelta degli elettori ha come principale compito consegnare lo scettro a un vincitore»⁶⁹.

Ad essere messa sotto accusa era l'intera forma di governo e il «connubio» ad essa sotteso «fra sistema parlamentare e proporzionale funzionale alla consociazione più che al ricambio fra maggioranza e opposizione»⁷⁰.

La Repubblica si avviava così a vivere una nuova stagione. A guidarla sarebbe stata *finalmente* il popolo. Anche tra i giuristi, i toni apologetici si sprecano. Per molti, «avere ripudiata, con la prima repubblica, la proporzionale è stata l'azione esemplare del popolo italiano, il suo atto di verità»⁷¹.

Prese così avvio in Italia, nei primi anni Novanta, un'inedita «stagione referendaria» contro la proporzionale, destinata, in breve tempo, a concludersi con il varo di una nuova legislazione elettorale⁷².

Ci si riferisce alle cd. leggi Mattarella per l'elezione del Senato della Repubblica (l. n. 276 del 4 agosto 1993) e della Camera dei deputati (l. n. 277 del 4 agosto 1993), che introdussero in Italia un sistema elettorale a prevalenza maggioritario: tre quarti dei parlamentari sarebbe

⁶⁷ V. ONIDA, *La Costituzione*, cit., p. 122.

⁶⁸ Cfr. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., *passim*, ma in particolare p. 437 ss. La stagione dei «governi espressi dai vertici dei partiti» è criticamente ricostruita da A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 192 ss. Sul punto, anche, G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 171 ss.

⁶⁹ G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 69.

⁷⁰ Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, cit., p. 205. Analogamente A. PIZZORUSSO, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Einaudi, Torino, p. 28.

⁷¹ M. PATRONO, *Maggioritario in erba*, cit., pp. 30-31.

⁷² Sulle tappe della «transizione italiana» negli anni Novanta si rinvia, fra gli altri, a F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, p. 223 ss.

stato eletto, in collegi uninominali, con il sistema *plurality*, il restante un quarto con il sistema proporzionale.

A metà del successivo decennio, il sistema elettorale venne nuovamente modificato a seguito dell'approvazione della l. 21 dicembre 2005, n. 270. La legge reintroduceva quello che era stato l'istituto portante della prima legislazione elettorale fascista e poi della cosiddetta "legge truffa": il premio di maggioranza.

Diversamente però da quanto previsto dalla legge Acerbo del 1923 e dalla legge maggioritaria del 1953, lo scatto del premio non era, in questo caso, vincolato al raggiungimento di una soglia minima di voti. Per l'assegnazione del premio sarebbe stato sufficiente aver ottenuto un voto più degli altri⁷³. E questo avrebbe voluto dire comprimere oltre misura lo spazio politico delle minoranze, sacrificandone il ruolo politico e costituzionale sul terreno della «governabilità» divenuta una sorta di metavalore dell'ordinamento politico italiano⁷⁴.

Scriveva, in quegli anni, Gianni Ferrara:

«si denomina "premio di maggioranza" [...] è falso nel nome, nella sostanza, nell'effetto. Non premia affatto una maggioranza vanifica quella vera. Il principio di maggioranza, come tutti sanno, presuppone il raggiungimento della metà più uno dei voti espressi. Il "premio di maggioranza", non lo si conferisce, a chi questi voti li ha acquisiti. Lo si conferisce, quindi, ad una minoranza, quella che ottiene un solo voto in più di ciascuna altra minoranza. Il "premio" si traduce quindi in un privilegio che comporta compressione di voti e sottrazione di seggi a quella che risulterà essere la maggioranza reale, vera, perché composta dalla somma delle liste votate, esclusa la minoranza privilegiata»⁷⁵.

Nelle elezioni del febbraio 2013 la legge elettorale avrebbe dato la peggiore prova di sé: le differenti modalità di assegnazione del premio,

⁷³ Un'ampia e articolata casistica dei sistemi elettorali con premio di maggioranza si trova nell'approfondita ricostruzione di diritto comparato di D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 256 ss.

⁷⁴ Sul punto persuasivamente E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, p. 39 ss.

⁷⁵ G. FERRARA, *Ineguaglianza e sistemi elettorali*, cit., p. 607.

previste tra Camera e Senato, avevano, in quella circostanza, determinato due differenti esiti elettorali, rendendo alquanto ardua la formazione della maggioranza. Ma in quell'occasione accadde anche che il principale schieramento politico del Paese (*Italia Bene Comune*), che era prevalso nelle elezioni per la Camera dei deputati con un margine di voti alquanto risicato (sul centrodestra) e con un risultato prossimo al 30 per cento dei consensi, si vide assegnato il 54 per cento dei seggi (quasi il doppio).

In questo quadro di accentuata fibrillazione dell'assetto politico, le critiche al sistema di voto e alle sue palesi incostituzionalità si fecero sempre più pressanti, fino ad essere, in breve tempo, fatte proprie dalla Corte di Cassazione che con un'ordinanza decise di sollevare la questione di legittimità costituzionale⁷⁶.

Con la sentenza n. 1/2014, la Corte dichiarava l'incostituzionalità della legge elettorale e, in particolare, del premio di maggioranza assegnato in assenza di una soglia di scatto e pertanto in grado di «trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea». Effetto, questo, dal quale sarebbe discesa – aggiungeva il giudice costituzionale – una «illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 cost.)».

Preso atto dei contenuti della sentenza, il Parlamento italiano decise allora di procedere alla stesura di una nuova normativa in materia elettorale (l. n. 52 del 6 maggio 2015). Anche la nuova legge elettorale avrebbe però previsto un premio di maggioranza di 340 seggi (pari al 54 per cento dei seggi della Camera). Una cospicua ricompensa da assegnare, questa volta, alla lista (e non più alla coalizione) che avesse raggiunto il quorum del 40 per cento dei voti. Qualora nessuna lista fosse riuscita a raggiungere tale soglia, la legge prevedeva un secondo turno elettorale fra le due liste più votate, ma senza la possibilità di

⁷⁶ Cass. ord., I sezione civile, 17 maggio 2013, n. 12060.

procedere ad apparentamenti tra le formazioni escluse dal ballottaggio.

Fu proprio sull'istituto del ballottaggio che si sarebbe nuovamente abbattuta la scure del giudice costituzionale. Il suo congegno venne ritenuto foriero di «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto». Anche perché capace di tramutare «artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» (C. cost. n. 35/2017)⁷⁷.

Di qui la decisione del Parlamento di procedere, ancora una volta, alla stesura di nuove «modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» (l. n. 165 del 3 novembre 2017).

Il legislatore, in quest'occasione, ha proceduto alla costruzione di un sistema di voto “fuso” (prevalentemente proporzionale⁷⁸) incardinato sulle liste “bloccate”. E ha anche inteso porre un argine alla sottorappresentazione politica (questa volta non delle minoranze, ma) della maggioranza del corpo elettorale (le donne), introducendo le cosiddette *quote di genere*⁷⁹.

⁷⁷ Sulle traversie giurisprudenziali delle leggi elettorali italiane cfr. A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Milano, 2018.

⁷⁸ La legge elettorale del 2017 prevede che solo il 37% dei seggi (147 alla Camera e 74 al Senato) venga assegnato con metodo maggioritario e a turno unico (in ciascun collegio uninominale viene eletto il candidato più votato, secondo il modello *plurality*). Il 61% dei seggi (245 alla Camera e 122 al Senato) viene invece attribuito con il criterio proporzionale. Il restante 2% (8 deputati e 4 senatori) è appannaggio della circoscrizione estero e viene assegnato con sistema proporzionale e voto di preferenza. Sulle modalità di funzionamento della legge cfr., in particolare, A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3.

⁷⁹ La l. n. 165/2017 stabilisce che nessun genere possa essere rappresentato in misura superiore al 60% del totale delle candidature presentate da una lista o da una coalizione nei collegi uninominali. Inoltre, precisa che, nella distribuzione nazionale dei capilista, nessun genere possa superare, per ogni singola lista, il limite del 60% delle candidature. La legge ha, infine, introdotto l'alternanza di genere anche per le liste presentate nei collegi plurinominali. Sul punto cfr. A. PITINO, *La rappresentanza di genere nella legge n. 165 del 2017. Profili di dubbia legittimità costituzionale, a prima lettura*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 190; L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazione della legge n. 165/2017. Le “quote rosa” e il percorso verso la parità di genere nel sistema*

7. La legislazione elettorale di contorno: parità di chances e tutela delle minoranze politiche

Parte integrante del sistema elettorale, oltre alla *formula* (intesa come meccanismo di traduzione dei voti in seggi) è la cd. legislazione di contorno, anch'essa *adjustment factor* dell'ordinamento democratico. E anch'essa preordinata a garantire il rispetto del principio dell'*égalité des chances* tra tutti i partiti, indipendentemente dalla loro consistenza elettorale, dal loro orientamento politico, dalla loro collocazione nelle file della maggioranza o dell'opposizione⁸⁰.

Ci si riferisce, anzitutto, alla normativa sulle campagne elettorali. Normativa necessaria per regolare l'attività dei partiti e delle liste nei trenta giorni che precedono la data delle elezioni. E in particolare: la propaganda elettorale radiotelevisiva, a mezzo stampa e attraverso gli altri tradizionali strumenti di propaganda (affissione dei manifesti, ripartizione degli spazi sui tabelloni predisposti dai Comuni ex art. 1, l. n. 212 del 4 aprile 1956); il rispetto del silenzio elettorale nei giorni delle elezioni e in quello immediatamente precedente (art. 9, l. n. 212 del 4 aprile 1956); le spese elettorali dei candidati e i relativi "tetti di spesa" per le elezioni politiche (art. 7, l. n. 515 del 10 dicembre 1993), per le elezioni regionali (art. 5, l. n. 43 del 23 febbraio 1995), del Parlamento europeo (art. 14, l. n. 96 del 6 luglio 2012) e nei Comuni sopra i 15.000 abitanti (art. 13, l. n. 96 del 6 luglio 2012).

Peculiare rilievo riveste in questo ambito la l. n. 81 del 1993, che ha introdotto una nuova disciplina normativa volta a garantire condizioni più equilibrate nella competizione elettorale, in particolare nella gestione della comunicazione politica e della propaganda dei candidati.

elettorale, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, p. 27 ss.

⁸⁰ Sulla rilevanza politica e costituzionale della cd. legislazione di contorno, e segnatamente, sulla parità di *chances* tra le formazioni politiche alla vigilia del voto, si veda, fra gli altri, G. FERRARI, *Principi generali del diritto elettorale*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 85 ss.; E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Torino, 1995; F. BILANCIA, *Legalità, legittimità e parità di chances nell'accesso al potere politico*, in C. DE FIORES (a cura di), in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., p. 131 ss.; G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, cit., p. 124 ss.; O. GRANDINETTI, *Par condicio*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, V, 2006, p. 4073 ss.

Tale disciplina fu, quello stesso anno, integrata dalla l. n. 515 del 1993: il primo intervento organico in materia di regolazione della comunicazione politica e della propaganda elettorale. La legge introdusse precisi obblighi di trasparenza e una puntuale disciplina dei cd. *spazi autogestiti*⁸¹.

Merita, infine, di essere menzionata la l. 22 febbraio 2000, n. 28, recante «*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*».

La normativa in questione regola separatamente la comunicazione radiotelevisiva (artt. 2, 3, 4 e 5) e quella giornalistica (art. 7). Per quanto concerne il sistema radiotelevisivo la legge distingue la comunicazione pubblica (da realizzarsi attraverso tribune politiche, talk show, interviste giornalistiche) dai già menzionati messaggi politici autogestiti, gratuitamente trasmessi dalle emittenti televisive nazionali (art. 3, settimo comma)⁸². La legge, inoltre, proibisce la diffusione dei risultati dei sondaggi sulle intenzioni di voto, nei quindici giorni che precedono le elezioni, in quanto ritenuta una forma di condizionamento del voto (art. 8)⁸³.

La normativa del 2000 attribuisce, infine, all'Autorità garante delle telecomunicazioni peculiari poteri di intervento normativo e sanzionatorio nei confronti delle emittenti private. Per quanto concerne il ser-

⁸¹ Espressione con la quale si è soliti riferirsi agli spazi di comunicazione direttamente gestiti dai soggetti politici partecipanti alla competizione elettorale e, pertanto, caratterizzati da un'esposizione autonoma e non mediata. Su questi e altri profili connessi a questo tema si rinvia a G. CUPERLO, *Par condicio? Storia e futuro della politica in televisione*, Donzelli, Milano, 2004, p. 81 ss.

⁸² Sulle implicazioni della normativa in materia referendaria si rinvia a M. RUOTOLLO, *È veramente irragionevole ed eccessiva la distinzione tra propaganda e pubblicità applicata alle campagne referendarie? Sull'esigenza di tutelare i destinatari dei messaggi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 359-386.

⁸³ La l. 22 febbraio 2000, n. 28 ha esteso la disciplina della *par condicio* sia al servizio pubblico radiotelevisivo sia alle emittenti private, introducendo un sistema volto a garantire – ma non sempre efficacemente – l'imparzialità dell'informazione e la parità di accesso dei soggetti politici ai mezzi di comunicazione. Sul punto, G. SIRIANNI, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Pol. dir.*, 4/2005, pp. 625-676.

vizio pubblico, la medesima competenza è stata invece assegnata alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi⁸⁴.

L'approvazione della l. n. 28/2000 fu accompagnata da un acceso confronto politico e parlamentare, in particolare con l'opposizione di centrodestra, che ne contestò i contenuti ritenendoli lesivi della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.). Secondo questo orientamento politico, la *par condicio* avrebbe introdotto vincoli eccessivamente rigidi alla comunicazione politica, comprimendo la libertà d'informazione dei privati e limitando la libertà degli operatori radio-televisivi di organizzare autonomamente la propria programmazione.

La Corte, con la sent. n. 155/2002, ha riconosciuto la legittimità dell'impianto della l. n. 28/2000, sottolineando il rilievo costituzionale del pluralismo informativo quale condizione essenziale del metodo democratico. Secondo il giudice costituzionale, la disciplina della *par condicio* non costituisce una compressione irragionevole della libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 Cost., ma assicura un coerente bilanciamento tra tale libertà e altri principi costituzionali, in particolare l'eguaglianza nell'accesso alla competizione politica e la tutela della libera formazione dell'opinione pubblica⁸⁵.

Il giudice delle leggi ha, infine, chiarito che il legislatore è legittimato a introdurre regole e limiti diretti a garantire un confronto effettivo e leale fra le formazioni politiche, poiché la libertà di informazione non si esaurisce nella libertà dei soggetti che comunicano, ma comprende anche il diritto dei cittadini a ricevere informazioni *molteplici e plurali* (cd. diritto a essere informati).

La normativa in esame presenta, tuttavia, un'impronta datata, essendo la sua disciplina interamente calibrata sui tradizionali mezzi di comunicazione di massa (stampa, radio e televisione). Nelle sue disposizioni non troviamo pertanto alcun riferimento normativo alla comunicazione via *web* che, attraverso l'utilizzo di *blog*, *social media*, piattaforme è, sempre più, in grado di orientare l'esercizio del diritto di vo-

⁸⁴ Cfr. F. SCIOLA, *La nuova legge sulla par condicio*, in *Aggiornamenti sociali*, 2000, p. 307 ss.

⁸⁵ Sul punto si rinvia a E. LAMARQUE, *La comunicazione politica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 347 ss.

to. La definizione di una disciplina in materia è oggi, prevalentemente, demandata alle iniziative regolatorie dell'AGCOM.

Le campagne elettorali sono sempre state condizionate dall'impiego spasmodico di tecniche di comunicazione politica particolarmente evolute e soprattutto costose. Circostanza che ha, in passato, indotto il legislatore a varare un'apposita legge sul finanziamento pubblico dei partiti (l. 2 maggio 1974, n. 195). E ciò al preminente fine di impedire che la politica potesse divenire privilegio esclusivo dei pochi individui che dispongono di ingenti risorse.

La legge del 1974 ha subito, nel corso del tempo, varie modifiche⁸⁶, fino al varo della l. 21 febbraio 2014, n. 13 che ha integralmente abrogato le norme sul finanziamento pubblico⁸⁷. Al suo posto è stato introdotto un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private: un *unicum* nel quadro politico europeo che rischia oggi di mettere sempre più in discussione il metodo democratico, il pluralismo politico, il fondamento stesso della democrazia costituzionale, intesa quale forma di organizzazione del potere sganciata dal mercato. E ciò per una ragione alquanto evidente: un eccessivo squilibrio nell'impiego delle risorse è destinato ad attribuire al potere economico un *influential power*, talmente incisivo da condizionare il processo democratico e la stessa formazione delle maggioranze di governo.

8. Principio minoritario e maggioranze speciali

La Costituzione italiana non menziona espressamente le opposizioni o le minoranze politiche, né attribuisce loro uno specifico status

⁸⁶ Sulle continue trasformazioni che hanno investito il quadro normativo, in questa delicata materia, si rinvia ai contributi monografici di E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997; R. BORRELLO, *Finanziamento della politica e diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1997; P. BORIONI, *Risorse per la politica. Il finanziamento dei partiti fra tradizione e innovazione*, Carocci, Roma, 2005; F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁸⁷ Sul punto, l'ampia disamina di E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2022.

costituzionale. L'unico riferimento testuale è contenuto nell'art. 83 Cost., il quale, nel disciplinare l'elezione del Presidente della Repubblica, prevede che i delegati regionali siano eletti «in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze».

Si tratta – come si dirà più approfonditamente in questo paragrafo – di un richiamo limitato alle minoranze presenti nei Consigli regionali e non di una disciplina generale delle minoranze politiche o dell'opposizione parlamentare.

Ciò non significa, tuttavia, che nell'ordinamento italiano le minoranze politiche siano prive di garanzie. Al contrario, la loro tutela trova fondamento nei principi del pluralismo politico e della democrazia rappresentativa, nonché nella fitta trama di disposizioni costituzionali che delineano e presidiano lo spazio di partecipazione delle minoranze ai processi decisionali⁸⁸.

Tra gli istituti preordinati a garantire il coinvolgimento delle minoranze politiche nel procedimento decisionale particolare rilievo assume la riserva di legge. Questo istituto non costituisce soltanto un argine all'intervento del potere esecutivo, non è solo uno strumento posto a tutela dei diritti fondamentali, ma è stato immaginato dal Costituente anzitutto come presidio democratico.

L'introduzione della riserva di legge in Costituzione prevede che la disciplina delle materie di maggiore rilevanza costituzionale sia rimessa al Parlamento, sede nella quale le tappe del procedimento legislativo assicurano la partecipazione delle minoranze politiche alla formazione della decisione. Di qui il delinearsi di un sistema di garanzie che allude a una «concezione della legge come atto conclusivo di un processo politico ampio, coinvolgente le forze politiche e sociali (maggioranza e minoranza) rappresentate in parlamento»⁸⁹.

Sotto questo profilo, la riserva di legge opera come strumento di integrazione costituzionale dell'opposizione, poiché garantisce che la disciplina dei diritti fondamentali sia il risultato di un procedimento nel quale anche le forze di minoranza possono esercitare le proprie prerogative di discussione, proposta, emendamento e controllo. La ga-

⁸⁸ L. BASSO, *Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 380 ss.

⁸⁹ G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1992, p. 54.

ranza non riguarda tanto l'esito della deliberazione, rimesso alla regola della maggioranza, quanto il processo di formazione della volontà legislativa, che deve svolgersi secondo modalità compatibili con il pluralismo politico e con il principio democratico.

La riserva di legge disvela, pertanto, una funzione diversa o – se si vuole – ulteriore rispetto a quella propria del principio di legalità⁹⁰. Essa si propone di assicurare la centralità del Parlamento quale sede privilegiata della mediazione politica e della rappresentanza *plurale*, assicurando alle minoranze un ruolo cruciale nella formazione delle scelte legislative fondamentali.

In questo quadro, assumono specifico rilievo le disposizioni costituzionali volte ad assicurare il pieno coinvolgimento delle minoranze politiche in istituti e procedimenti per i quali la Costituzione prescrive il raggiungimento di maggioranze speciali.

La previsione di tali quorum rafforzati risponde all'esigenza di sottrarre determinate decisioni di particolare rilevanza istituzionale al dominio delle maggioranze contingenti. Di qui la previsione, in sede costituzionale, di processi deliberativi incardinati su un più ampio consenso politico e parlamentare.

Il principio maggioritario, cardine del funzionamento degli ordinamenti democratici rappresentativi, è in questi casi temperato e integrato da meccanismi di partecipazione e condivisione, funzionali alla valorizzazione del ruolo delle minoranze.

La regola della maggioranza, pur rimanendo il criterio ordinario di assunzione delle decisioni politiche tende, in siffatte ipotesi, a combinarsi con il principio minoritario. E tutto ciò all'interno di un quadro logico e dialettico permeato da rapporti di reciproca interazione. Ne

⁹⁰ Ancora oggi la maggioranza della dottrina continua a muoversi entro una prospettiva viziata da un'impostazione di matrice liberale, che stenta a confrontarsi appieno con l'impianto innovativo e con il dettato della Costituzione del 1948. Sul punto, persuasivamente, A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio sulla riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 1969. p. 69 per il quale «la riserva proprio perché prevista in una costituzione rigida e giurisdizionalmente garantita, non si pone più esclusivamente come limite al solo potere esecutivo, ma diventa innanzitutto un'eterolimitazione, posta a opera di una fonte normativa superiore, nei confronti del legislatore ordinario, che da essa è condizionato, nel senso d'essere obbligato a disciplinare una certa materia».

discende allora che se, da un lato, il principio maggioritario assicura la funzionalità del sistema democratico, consentendo alla volontà dei più di *farsi* decisione politica; dall'altro, il principio minoritario introduce un elemento di ponderazione e di inclusività, impedendo che la sola forza numerica della maggioranza parlamentare possa unilateralmente sfociare nell'assunzione di decisioni di particolare delicatezza sul piano costituzionale.

A tali garanzie si affianca il riconoscimento, in capo alle stesse minoranze, di specifici poteri di impulso procedimentale, nell'ambito di iter espressamente disciplinati dalla Costituzione ai quali l'ordinamento attribuisce efficacia giuridica vincolante.

Mentre nel primo caso la dottrina è solita parlare di «*co-potere*, poiché l'influsso della minoranza si determina a seguito della sua, più o meno estesa, associazione alla decisione da adottare»⁹¹, nel secondo caso si è invece di fronte a un vero e proprio «*contropotere*» supportato da «strumenti che qualora siano effettivamente esercitati producono autonomi e specifici effetti giuridici»⁹² direttamente imputabili all'iniziativa delle minoranze.

Tra gli istituti riconducibili alla prima fattispecie vanno menzionati:

1) *l'elezione del Presidente della Repubblica* (art. 83 Cost.) da parte del Parlamento riunito in seduta comune e integrato dalla presenza di tre delegati regionali (ad eccezione della Valle d'Aosta che ne ha uno solo).

Una prima condizione idonea ad assicurare il ruolo delle minoranze è possibile riscontrarla già in questa disposizione: la circostanza che la designazione dei delegati regionali debba avvenire da parte dei Consigli implica che essa debba essere eseguita in modo tale da assicurare la rappresentanza delle minoranze. Ciò comporta, per convenzione, che ciascun Consiglio regionale è tenuto ad eleggere due rappresentanti designati dai partiti di maggioranza della Regione e uno espressione delle forze di minoranza. Appare tuttavia necessario rammentare che non vi è alcun obbligo a carico dei Consigli di designare propri componenti anche se questa è la prassi invalsa fino a oggi.

⁹¹ S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 105.

⁹² Ivi, p. 106.

Va, infine, precisato che non esistono regole puntuali sulla base delle quali stabilire a quale minoranza spetti il terzo delegato⁹³. Sebbene il testo costituzionale faccia riferimento alle “minoranze” al plurale, è evidente che, nella prassi⁹⁴ solo una di esse può essere delegata, mentre le altre restano escluse.

Per eleggere il Presidente della Repubblica, la Costituzione richiede, per i primi tre scrutini, la maggioranza dei due terzi, mentre dal quarto scrutinio è ritenuta sufficiente la maggioranza assoluta. Il quorum dei due terzi attesta quella che fu la volontà del Costituente di assicurare al Capo dello Stato una legittimazione parlamentare particolarmente ampia, sganciata dalla maggioranza politica di governo e comprensiva del sostegno proveniente dalle forze di opposizione (o da parti di esse)⁹⁵. E ciò soprattutto in ragione delle delicate funzioni di garanzia che il Presidente è chiamato a svolgere:

«Tale modo di formazione dell'organo [...] assicura al Presidente, una posizione di indipendenza [...] Il Capo dello Stato risulta in tal modo staccato dalla maggioranza parlamentare (da ogni possibile maggioranza parlamentare); ne deriva che, non collegandosi in alcun modo con la maggioranza, egli rimane strutturalmente estraneo sia agli organi (Camere parlamentari) dei quali la maggioranza forma la volontà, sia all'organo (Governo) che dei gruppi parlamentari di maggioranza è espressione. Anche dal punto di vista sostanziale, dunque, la posizione di indipendenza del Presidente è stata salvaguardata»⁹⁶.

Condizione destinata a incrinarsi nei casi in cui l'elezione dovesse

⁹³ Sul punto si veda G. CIAURRO, *Il procedimento per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Nuovi studi politici*, 5/1971, p. 19 ss.

⁹⁴ In linea di principio ogni altra soluzione sarebbe, tuttavia, possibile, anche perché «il risultato di ciascuna votazione regionale non può essere sindacato, verificando che i delegati appartengono o meno alla maggioranza regionale» (S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Utet, Torino, 1996, p. 12).

⁹⁵ In questo senso G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 493.

⁹⁶ T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), in *ID., Opere*, I, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 177-178.

avvenire a maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio e soprattutto in contesti elettorali di tipo maggioritario⁹⁷. Esito, questo, destinato fatalmente a indebolire il ruolo costituzionale del Presidente che, in tali circostanze, potrebbe essere di fatto designato dalle sole forze di maggioranza, trasformandosi così da *pouvoir intermédiaire*, nei rapporti tra maggioranza e minoranza, in «presidente della maggioranza»⁹⁸.

2) *l'elezione dei giudici costituzionali* (art. 135, primo comma, Cost.) e *dei componenti laici del Csm* (art. 104, quarto comma, Cost.). Le modalità di elezione dei giudici costituzionali, scelti per un terzo dal Parlamento in seduta comune (art. 135, primo comma, Cost.), sono disciplinate dalla l. cost. 22 novembre 1967, n. 2. L'art. 3 della legge, oltre a fissare le modalità di voto (a scrutinio segreto), stabilisce che l'elezione dei cinque giudici da parte del Parlamento debba avvenire «con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea». La legge del 1967 ha modificato, accentuandone l'impronta garantista, l'art. 3 della l. 11 marzo 1953, n. 87 che originariamente prevedeva per l'elezione la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea e per gli scrutini successivi al secondo la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Anche in questo caso, l'elevato numero di voti richiesto per eleggere in Parlamento i cinque giudici costituzionali risponde all'esigenza di sottrarre al "dominio" della maggioranza la composizione di questo delicato organo di garanzia e dare così «spazio, accanto alle indicazioni della maggioranza, anche a quelle delle minoranze»⁹⁹.

La medesima ispirazione sorregge le modalità di scelta dei componenti laici del Csm, eletti anch'essi «per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche

⁹⁷ Sul punto si rinvia per più ampie considerazioni in merito a C. DE FIORES, *Presidente della Repubblica e unità nazionale*, in *Dem. dir.*, 1994, p. 357 ss.

⁹⁸ L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Feltrinelli, Milano, 2012, p. 179.

⁹⁹ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. Oggetti, procedimenti, decisioni*, II, il Mulino, Bologna, 2007, p. 15.

ed avvocati dopo quindici anni di esercizio» (art. 104, quarto comma, Cost.)¹⁰⁰.

L'art. 22 della l. 24 marzo 1958, n. 195 stabilisce espressamente, a tale riguardo, che l'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura da parte del Parlamento debba avvenire con la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea: «per gli scrutini successivi al secondo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti» (art. 22 terzo comma).

Anche in questo caso la legge prevede delle maggioranze qualificate¹⁰¹, per raggiungere le quali vi è generalmente bisogno di un attivo coinvolgimento delle minoranze nelle decisioni da assumere. Se non addirittura, in termini più netti ed espliciti, di un preventivo e generale «accordo tra maggioranza e opposizione»¹⁰².

Tuttavia, i problemi permangono. La dinamica dei quorum, già di per sé delicata nella composizione degli organi di garanzia, rivela, nel caso di specie, una fragilità applicativa che non può essere sottovalutata. E la ragione è evidente: anche in questo caso, la funzione garantista del procedimento rischia di essere vanificata dall'interferenza sistemica prodotta da leggi elettorali di tipo maggioritario che, alterando la composizione parlamentare, tendono ad affidare la selezione dei com-

¹⁰⁰ La riforma dell'ordinamento giudiziario, introdotta con la legge 17 giugno 2022, n. 71, è intervenuta anche sulla disciplina relativa alla composizione del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). In particolare, l'art. 21 ha aumentato i componenti elettivi del Consiglio, adeguando il numero dei membri laici all'incremento dei componenti togati: questi ultimi sono passati da 16 a 20, mentre i membri laici eletti dal Parlamento in seduta comune sono aumentati da 8 a 10. Rimane invece invariata la previsione dell'art. 104 della Costituzione, in base alla quale i componenti laici devono essere scelti tra professori universitari ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione. Sul punto L. DE CARLO, *L'elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura alla prova della riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Forum Quad. cost.*, 2023, p. 1 ss.

¹⁰¹ Sul sistema dei quorum previsto per l'elezione dei membri laici del Csm si rinvia a F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *La magistratura (art. 104-107)*, in *Commentario della Costituzione italiana*, in G. BRANCA (a cura di), Zanichelli, Bologna, 1986, p. 61 ss.

¹⁰² N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 6.

ponenti laici alla sola maggioranza di governo, senza alcuna necessità di coinvolgere l'opposizione:

«Si badi: la semplice possibilità che ciò possa avvenire costituisce un problema. La salvaguardia del pluralismo e della condivisione nella scelta dei titolari di organi di garanzia non può dipendere dalla disponibilità di un partito, che può anche variare nel tempo, ma deve trovare attuazione in regole oggettive che impongono la ricerca di accordi al di là del perimetro della maggioranza di governo»¹⁰³.

3) *la composizione delle commissioni parlamentari. Il nodo delle commissioni d'inchiesta* (art. 82 Cost.). Come si è già detto, il diritto parlamentare prevede che le commissioni debbano essere costituite in modo tale da rispecchiare i rapporti di forza tra i diversi gruppi. Sebbene il principio di proporzionalità sia testualmente previsto in Costituzione soltanto per la composizione delle Commissioni in sede deliberante (art. 72, terzo comma, Cost.) e delle Commissioni d'inchiesta (art. 82, secondo comma, Cost.), esso è stato integralmente recepito dai regolamenti parlamentari per tutte le Commissioni.

Con riferimento all'art. 82 Cost., relativo all'istituzione delle commissioni d'inchiesta, vi è però da dire che diversamente da quanto stabilito nella Costituzione di Weimar del 1919 (art. 34) e nell'attuale Legge Fondamentale tedesca (art. 44), l'ordinamento italiano attribuisce il potere di indagine esclusivamente alla maggioranza: per istituire una Commissione d'inchiesta e per chiudere i suoi lavori (una volta approvata la relazione finale) è, infatti, necessaria la maggioranza semplice dei voti.

Il rischio di una strumentalizzazione politica di questo istituto emerge soprattutto quando l'inchiesta viene istituita più che per soddisfare un'effettiva esigenza conoscitiva del Parlamento, per screditare forze di opposizione, esponenti politici o soggetti a esse riconducibili¹⁰⁴. In tali

¹⁰³ M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *federalismi.it*, 1/2016, p. 5.

¹⁰⁴ Soprattutto all'indomani della svolta maggioritaria degli anni Novanta, il potere di inchiesta è stato più volte impiegato alla stregua di un dispositivo di pressione (se non addirittura di ricatto) surrettiziamente utilizzato dalle maggioranze *contro* le mi-

ipotesi, la commissione rischia di trasformarsi da strumento di accertamento parlamentare in strumento di pressione o di delegittimazione nei confronti di determinati soggetti politici, con evidenti ricadute sulle garanzie delle minoranze. Di qui la vecchia e ricorrente (ma mai sopita)¹⁰⁵ proposta di dotare le minoranze del potere di istituire commissioni d'inchiesta.

4) *l'approvazione in sede parlamentare delle leggi di revisione e delle altre leggi costituzionali* (art. 138, 1-3 comma, Cost.). A garanzia della rigidità della Costituzione, l'art. 138 prevede un procedimento di revisione costituzionale lungo e reiterato, finalizzato a impedire che la riscrittura delle norme costituzionali divenga appannaggio della sola maggioranza di governo. Il procedimento di revisione costituzionale prevede, a tale riguardo, due diverse deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi da parte di ciascuna Camera. La deliberazione per essere valida dovrà avvenire a maggioranza dei due terzi o, «in subor-

noranze (si pensi alle motivazioni politiche e al clima di scontro innescato dall'istituzione delle Commissioni d'inchiesta sui casi *Mitrokhin* e *Telekom Serbia* nel corso della XIV legislatura). Sul punto, in particolare, A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, in Oss. AIC, 2/2014, p. 1 ss.; A. PERRONE, *La crisi di identità delle commissioni di inchiesta nel Parlamento bipolare*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4119 ss.

¹⁰⁵ Sull'esperienza weimeriana, in particolare, si fondava la proposta avanzata da Costantino Mortati in Assemblea costituente. Nella II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, Costantino Mortati chiese che venisse riconosciuto a un terzo dei membri di ciascuna Camera «il potere di provocare un'inchiesta [...] in armonia con l'esigenza della protezione delle minoranze» (Intervento di Costantino Mortati del 21 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1070).

La proposta fu inizialmente approvata in Sottocommissione, pur incontrando talune opposizioni. Nel prosieguo dei lavori venne però abbandonata e a prevalere fu l'attuale versione dell'art. 82 Cost.. I contenuti di questo progetto furono in seguito ripresi dal giurista calabrese in C. MORTATI, *Dibattito sulle inchieste parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 596 ss. E, successivamente, sviluppati anche da L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 34. Sul punto si rinvia al contributo di E. CANITANO, *Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente. Due chiavi di lettura a confronto*, in *Il politico*, 1998, p. 27 ss.

dine»¹⁰⁶, a maggioranza assoluta dei suoi componenti: circostanza dalla quale potrebbe scaturire un'ulteriore fase, destinata chiudersi con la celebrazione di un referendum costituzionale.

La soluzione preferenziale indicata dalla Costituzione è pertanto «rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare» (C. cost. n. 496/2000) e segnatamente al raggiungimento della maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione. Esito, questo, attestante – in linea di principio – l'effettivo coinvolgimento delle forze di minoranza nella revisione costituzionale¹⁰⁷.

5) *l'approvazione delle leggi di amnistia e di indulto* (art. 79, 1 comma, Cost.). Diversa è invece la portata normativa della legge di amnistia e di indulto per la cui approvazione l'art. 79, primo comma, Cost. (così come riformato dalla l. cost. 6 marzo 1992, n. 1) prevede il raggiungimento della «maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale». Contrariamente alla precedente ipotesi, siamo in questo caso in presenza di una legge ordinaria, sebbene connotata da varianti procedurali «speciali». Una legge *sui generis* che la prevalente dottrina non ha esitato a collocare fra le cosiddette leggi rinforzate¹⁰⁸: leggi ordinarie, sottoposte al regime giuridico di tutte le leggi ordinarie, ma che per essere approvate o modificate richiedono procedimenti aggravati. Nel caso delle leggi di amnistia e di indulto il procedimento prevede il voto a maggioranza qualificata. Quorum che deve essere rispettato per la votazione finale del testo legislativo, ma anche di ciascun articolo.

Il ricorso a maggioranze qualificate per l'approvazione delle leggi di amnistia e di indulto disvela tuttavia non poche criticità. Sia perché, contraddicendo l'organizzazione delle fonti, prevede per l'appro-

¹⁰⁶ Cfr. S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Cedam, Padova, 1972, p. 136 ss.

¹⁰⁷ In questo senso, fra gli altri, C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 61 ss.; C. ESPOSITO, *Interpretazione dell'art. 138 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 812 ss.; G. SILVESTRI, *Spunti e riflessioni sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Scritti in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987, p. 1183 ss.

¹⁰⁸ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 196.

vazione di una legge ordinaria una maggioranza superiore alla maggioranza necessaria per modificare la Costituzione (art. 138 Cost.). Sia perché l'adozione dei provvedimenti clemenziali di amnistia e di indulto è una scelta di politica giudiziaria e, in quanto tale, parte integrante dell'indirizzo politico di maggioranza.

6) *l'approvazione dei regolamenti parlamentari* da parte di ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 64, primo comma, Cost.). Nell'art. 64 Cost., la previsione della maggioranza assoluta affonda la sua ragion d'essere nella peculiare natura giuridica del regolamento parlamentare, trattandosi di una fonte di "garanzia" che integra e supporta l'impianto politico della Costituzione, seppure limitatamente alla disciplina dell'organizzazione delle Camere.

A tale riguardo si è soliti distinguere due diverse fasi nella storia dei regolamenti parlamentari. La prima, riconducibile alla riforma del 1971, mirava ad affermare la centralità del Parlamento inteso quale organo propulsivo dell'indirizzo politico e luogo del compromesso tra maggioranza e opposizione. Fase, questa, caratterizzata dall'impiego sistemico del principio dell'unanimità (utilizzato, in particolare, per la programmazione dei lavori della Camera), dalla valorizzazione dell'iniziativa legislativa parlamentare, dall'ampio impiego del voto segreto.

La seconda fase affonda invece le sue origini nel mito della "democrazia decidente"¹⁰⁹, venutosi imponendo in Italia sin dagli anni Ottanta. Punto di coagulo nell'avvio di queste tendenze fu la svolta maggio-

¹⁰⁹ Tra le novità più significative venutesi registrando, nel corso di questa seconda fase, meritano di essere segnalate: l'abrogazione delle norme sul voto segreto (ammesso oggi solo in rarissime circostanze); l'abbandono del principio dell'unanimità per la programmazione dei lavori; il drastico contingentamento dei tempi del dibattito parlamentare. Sul punto si rinvia all'ampio e articolato percorso ricostruttivo proposto da M. PODETTA, *Governare le Camere*, Cacucci, Bari, 2020. Sui mutamenti politici e regolamentari che hanno direttamente investito il ruolo dell'opposizione in Parlamento, prima e dopo la svolta maggioritaria, si rinvia a M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 139 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. L'esperienza italiana e britannica a confronto*, cit., p. 217 ss.; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 105 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p. 96 ss.

ritaria dei primi anni Novanta e la successiva riforma dei regolamenti (1997), protesa ad affermare la centralità dell'esecutivo nell'organizzazione dei lavori parlamentari¹¹⁰.

7) *la promulgazione accelerata della legge*. L'art. 73, secondo comma, Cost. introduce una deroga al termine ordinario di promulgazione delle leggi, stabilendo che, qualora entrambe le Camere dichiarino l'urgenza della legge con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, il Presidente della Repubblica è tenuto a promulgarla nel termine stabilito dalla legge stessa. La dottrina costituzionalistica¹¹¹ interpreta tale disposizione come uno strumento volto a conciliare l'esigenza di una più rapida entrata in vigore di determinate leggi con la necessità di preservare adeguate garanzie procedurali, rappresentata dalla richiesta di una maggioranza qualificata che assicura un ampio consenso parlamentare sulla sussistenza dell'urgenza.

La dichiarazione d'urgenza non incide, tuttavia, sui poteri costituzionalmente attribuiti al Presidente della Repubblica, il quale conserva intatta la facoltà di rinviare la legge alle Camere ai sensi dell'art. 74 Cost. qualora ritenga sussistenti dei motivi di incostituzionalità. Una diversa soluzione interpretativa finirebbe per attribuire al Parlamento il potere di paralizzare le prerogative presidenziali, determinando un'alterazione della fisiologia della forma di governo talmente grave da «turbare l'ordine nei rapporti fra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione»¹¹².

8) *l'elezione dei Presidenti delle Camere*. L'art. 63, primo comma, Cost. dispone che «ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il

¹¹⁰ Sul punto si rinvia al § 11 in questo capitolo. Sulla crisi della funzione legislativa e sul progressivo indebolimento dello spazio politico delle minoranze parlamentari si veda C. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 553 ss.

¹¹¹ Cfr., in particolare, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, pp. 201 ss.

¹¹² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 754.

Presidente e l'Ufficio di presidenza». Il Presidente rappresenta la Camera e dal «contenuto della relazione rappresentativa che intercorre tra l'Assemblea e il suo Presidente»¹¹³ discende il profilo istituzionale di questa carica.

I regolamenti parlamentari prevedono per l'elezione ampie maggioranze, sebbene connotate da *quorum* diversi.

Per l'elezione del Presidente della Camera dei deputati è prevista la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea. Dal secondo scrutinio è richiesta la maggioranza dei due terzi dei voti (conteggiando anche le schede bianche). A partire dalla quarta votazione, è ritenuta invece sufficiente la maggioranza assoluta.

L'art. 4 Reg. Sen., per l'elezione del Presidente del Senato della Repubblica, richiede la maggioranza assoluta nelle prime due votazioni. Nel terzo scrutinio è ritenuta invece sufficiente la maggioranza dei presenti. Qualora, anche nella terza votazione, nessuno abbia riportato detta maggioranza, il Senato procede allora al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nel precedente scrutinio il maggior numero di voti. Viene proclamato eletto chi ha conseguito la maggioranza (anche relativa) dei voti.

Nel corso della storia repubblicana (e, più precisamente, a partire dalla VII legislatura) la Presidenza di uno dei due rami del Parlamento (la Camera dei deputati) veniva convenzionalmente attribuita ad una personalità di spicco del maggiore partito di opposizione. Questa prassi si è interrotta con la svolta maggioritaria del 1993, a seguito della quale i Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica sono sempre stati scelti tra gli esponenti dei partiti di maggioranza.

All'indomani delle elezioni politiche del 2018, a fronte di un quadro parlamentare particolarmente instabile e frammentato, si sono tuttavia registrati significativi elementi di novità, che hanno portato all'elezione del deputato Roberto Fico, esponente di una delle forze di governo (M5S), alla Camera e della senatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati, espressione dello schieramento di opposizione (FI), al Senato.

La logica maggioritaria è stata tuttavia prontamente "ripristinata"

¹¹³ G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 17.

all'indomani delle elezioni del 2022, quando la nuova maggioranza di destra ha proceduto all'elezione del deputato Lorenzo Fontana (Lega) e del senatore Ignazio Benito La Russa (Fratelli d'Italia), alla carica, rispettivamente, di Presidente della Camera e di Presidente del Senato.

In ragione delle peculiari competenze che gli sono state espressamente attribuite dalle norme regolamentari, il Presidente di Assemblea è chiamato ad operare quale organo garante del buon andamento delle funzioni della Camera e custode del corretto dispiegarsi della dialettica politica tra maggioranza e opposizioni. Ma anche del coerente svolgimento dei lavori parlamentari con il programma politico formulato dal Governo, già sottoposto al voto della Camera e da questa approvato con la mozione di fiducia. Profilo, questo, che ha indotto parte della dottrina a definire il Presidente di Assemblea una «carica ad un tempo istituzionale e politica»¹¹⁴.

9) *le procedure parlamentari in materia di bilancio*. L'art. 81, primo comma, Cost., nella sua più recente formulazione (introdotta con L. cost. n. 1/2012), prescrive maggiore rigore nella definizione delle procedure di spesa, obbligando lo Stato ad assicurare l'«equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». Lo stesso comma non esclude tuttavia la possibilità di adottare politiche di bilancio maggiormente flessibili «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

La norma ammette altresì il ricorso all'indebitamento in presenza di «eventi eccezionali». Soluzione subordinata alla preventiva «autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti» (art. 81, secondo comma, Cost.). Disposizione finalizzata a impedire che decisioni destinate a incidere in modo significativo sulla sostenibilità della finanza pubblica siano assunte dalla sola maggioranza di governo.

Il quorum previsto costituisce, anche in questo frangente, una garanzia di maggiore ponderazione e di più ampia condivisione delle scelte da adottare tra maggioranze e opposizioni. Sulla base di tale previsione costituzionale, si è voluto garantire una solida legittimazio-

¹¹⁴ N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, Utet, Torino, 2010, p. 445.

ne democratica alla decisione di derogare al principio dell'equilibrio di bilancio.

Dello stesso tenore è anche il sesto comma dell'art. 81 dal quale si apprende che «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Tale disposizione conferisce alla legge rinforzata prevista dalla norma costituzionale una peculiare collocazione nel sistema delle fonti, poiché ad essa è affidato il compito di dare attuazione alle norme costituzionali in materia di bilancio, conformemente ai criteri dettati dalla legge costituzionale.

Anche in questo caso la richiesta della maggioranza assoluta risponde all'esigenza di assicurare un consenso parlamentare più ampio rispetto a quello ordinariamente richiesto per l'approvazione delle leggi, conferendo maggiore stabilità alla disciplina della contabilità pubblica e sottraendola alle oscillazioni delle maggioranze politiche del momento. Le due disposizioni si tengono insieme. E così anche le due maggioranze. Di qui la «coincidenza tra la maggioranza necessaria a disciplinare la deroga e quella richiesta alla decisione di utilizzarla»¹¹⁵.

10) *la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica*. L'art. 90 Cost. disciplina la responsabilità del Presidente della Repubblica, affermando il principio della sua irresponsabilità politica e giuridica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, salvo le eccezionali ipotesi di alto tradimento e attentato alla Costituzione. Proprio perché l'irresponsabilità costituisce la regola, la messa in stato d'accusa è disciplinata dalla Costituzione come un rimedio del tutto eccezionale, riservato a condotte di straordinaria gravità che rischiano di mettere in pericolo l'ordinamento costituzionale e gli interessi fondamentali della Repubblica.

¹¹⁵ A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano* (2012), in www.gruppodipisa.it.

Peculiare rilievo assume in questo contesto la previsione secondo la quale la deliberazione di messa in stato d'accusa deve essere adottata dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri.

La previsione della maggioranza assoluta costituisce una fondamentale garanzia sul piano costituzionale, poiché assicura che l'attivazione del procedimento di accusa è il risultato di una valutazione ampiamente condivisa in Parlamento, espressione di un consenso qualificato circa la sussistenza di fatti ritenuti di eccezionale gravità. La scelta adottata dal Costituente appare pertanto coerente con la posizione *super partes* assegnata al Presidente della Repubblica e con la necessità di preservarne l'autonomia e l'indipendenza nei confronti delle dinamiche politiche.

La disposizione punta, pertanto, a bilanciare due esigenze costituzionali contrapposte, ma entrambe essenziali: da un lato, assicurare che il Parlamento disponga di uno strumento effettivo per reagire a violazioni particolarmente gravi della Costituzione¹¹⁶; dall'altro garantire il Presidente della Repubblica, impedendo che il procedimento di accusa venga utilizzato dalla maggioranza di governo a «fini politici»¹¹⁷. E, più precisamente, per «liberarsi da un Capo dello Stato politicamente sgradito»¹¹⁸.

11) *le procedure di attivazione dell'autonomia differenziata*. L'art. 116, terzo comma, della Costituzione disciplina il procedimento attraverso il quale una Regione a statuto ordinario può ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Il procedimento prende avvio su iniziativa della Regione interessata, che manifesta la volontà di acquisire maggiori competenze nelle materie indicate dall'art. 116, terzo comma. Segue una fase negoziale tra il Governo e la Regione, finalizzata alla definizione di un'intesa che

¹¹⁶ Cfr. F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 139.

¹¹⁷ S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 33.

¹¹⁸ L. CARLASSARE, *Art. 90*, in G. BRANCA (a cura di), in *Commentario della Costituzione* (Art. 88-91), Zanichelli, Bologna, 1983, p. 186.

individua le funzioni da trasferire, le modalità di esercizio delle stesse e le relative risorse finanziarie.

Una volta raggiunta l'intesa, questa costituisce il presupposto indispensabile per l'adozione della legge statale di attribuzione dell'autonomia differenziata. La Costituzione prevede che tale legge sia approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, requisito che conferisce al procedimento una particolare rigidità e assicura un esteso consenso politico.

Siamo in presenza di una legge *atipica* (il suo contenuto è strettamente vincolato all'intesa conclusa tra Stato e Regione e non può prescindere da essa), ma anche *rinforzata* in quanto la sua approvazione richiede una maggioranza speciale¹¹⁹.

La previsione di un quorum rafforzato è stata interpretata dalla dottrina come una fondamentale garanzia di equilibrio istituzionale, finalizzata a evitare che decisioni idonee a incidere sull'assetto unitario della Repubblica e sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni possano essere assunte da una "semplice" maggioranza politica¹²⁰.

Una volta raggiunta l'intesa, questa vincola il Parlamento, che non può modificarne unilateralmente il contenuto senza dissolverne la natura pattizia. La legge rinforzata, pur richiedendo la maggioranza assoluta, non è l'esito pertanto di una autonoma valutazione politica, ma opera come strumento di recepimento dell'accordo già concluso, privo di un margine effettivo di emendabilità.

Ne discende che, in questa circostanza, il Parlamento non esercita alcun ruolo di garanzia in senso formale, ma solo una funzione di ratifica in senso sostanziale: esso non interviene nella definizione dei LEP, non partecipa alla negoziazione con la Regione, non dispone di poteri di revisione del contenuto dell'intesa¹²¹.

¹¹⁹ Per più ampie considerazioni su questo punto si rinvia a C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*, in *Dem. dir.*, 1/2023, p. 73 ss.

¹²⁰ Cfr., fra gli altri, A. TONIATTI, *L'autonomia regionale differenziata: metodo ed effetti di un processo costituzionale di differenziazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 645 ss.; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, p. 15.

¹²¹ In questo senso, in particolare, F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo*

9. Minoranze e contropotere nella Costituzione italiana

Tra gli strumenti di contropotere a disposizione delle minoranze parlamentari vanno, invece, annoverati:

a) *l'iniziativa delle leggi riconosciuta a ciascun membro delle Camere* (art. 71, primo comma, Cost.) e non più a «ciascuna delle due Camere», come stabilito dall'art. 10 dello Statuto albertino. Sul piano statistico vi è tuttavia da evidenziare che l'approvazione di leggi d'iniziativa parlamentare è, soprattutto oggi, particolarmente bassa. La ragione è congenita: tali proposte, diversamente dai disegni di legge del Governo, non dispongono, *ex ante*, dell'appoggio di una maggioranza politica precostituita (la maggioranza soggetto)¹²² ;

b) *la convocazione in via straordinaria del Parlamento per iniziativa di un terzo dei componenti di ciascuna Camera* (art. 62, secondo comma, Cost.). Si tratta di un atto di impulso riconosciuto alle minoranze parlamentari, esercitato il quale «l'atto di convocazione risulterà vincolato nel fine e nel contenuto», fino a configurarsi quale «atto dovuto, collegato ad un comportamento prescritto del Presidente di Assemblea»¹²³. L'art. 62 Cost. non specifica le ragioni per le quali è possibile richiedere la convocazione straordinaria di una Camera, ma il carattere della straordinarietà lascia supporre che deve trattarsi di questioni particolarmente rilevanti e che richiedono un intervento tempestivo del Parlamento. Non potrebbe intendersi diversamente la disposizione costituzionale che prescrive che ogni qualvolta «si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra» (art. 62, terzo comma, Cost.);

c) *la commutazione del procedimento legislativo decentrato in pro-*

differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione in Le Regioni, 4/2017, p. 706 ss.

¹²² Sul punto P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968; A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giur.*, XXII, Treccani, Roma, 1989, p. 1 ss.

¹²³ G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., p. 129.

cedura normale, qualora la richiesta venga avanzata da un quinto dei componenti la commissione o un decimo dei componenti la Camera (art. 72, terzo comma, Cost.). Introducendo questo istituto di garanzia, la Costituzione ha inteso attribuire alle minoranze la possibilità di incidere direttamente sul procedimento legislativo, allungando significativamente anche i tempi per l'approvazione di un testo. La disposizione costituzionale affonda la sua ratio in una precisa concezione del procedimento legislativo, inteso quale luogo privilegiato della mediazione tra le forze politiche e dell'integrazione delle minoranze nel processo decisionale.

d) la presentazione della mozione di sfiducia sottoscritta da almeno un decimo dei componenti della Camera (art. 94, quinto comma, Cost.). Attribuendo questo contropotere a una minoranza qualificata (un decimo dei componenti di ciascuna Camera), la disposizione costituzionale intende scongiurare il ricorso ripetuto a «mozioni di sfiducia “temerarie”, volte solo a fini di propaganda e prive di attendibilità della loro approvazione»¹²⁴. A ciò si aggiunga che la mozione di sfiducia (diversamente da quella di fiducia) non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. E ciò al fine di evitare possibili “colpi di mano” dell'opposizione «in un momento in cui la maggioranza, per una ragione o per l'altra, non sia a ranghi compatti»¹²⁵.

Si tratta di disposizioni che vanno lette alla luce dei principi che sovrintendono il modello *razionalizzato* di forma di governo inscritto nella Costituzione italiana. Due sono le indicazioni che su questo terreno è possibile ricavare. Da una parte la Costituzione raffigura la presentazione della mozione di sfiducia come un diritto delle minoranze. Dall'altra evita di estendere questo diritto anche a minoranze d'assalto o occasionali (la richiesta di un decimo allude chiaramente alla presenza di una minoranza organizzata in Parlamento).

A seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia il Governo è obbligato a rassegnare le dimissioni, essendosi interrotto il rapporto fiduciario con il Parlamento. La crisi parlamentare di governo è l'unica

¹²⁴ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., p. 244.

¹²⁵ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 244.

ipotesi presa in considerazione in Costituzione, anche se nel corso della storia repubblicana le crisi di governo sono state quasi sempre crisi extraparlamentari. Crisi cioè non innescate dal voto di una mozione di sfiducia, ma dal ritiro dell'appoggio di uno o più partiti dalla maggioranza di governo. In questi casi è divenuta prassi che il Presidente della Repubblica rinvi il Governo alle Camere al fine di "parlamentarizzare" la crisi e ricondurla nell'alveo costituzionale (anche se è alquanto difficile che il confronto parlamentare, in siffatte circostanze, si chiuda con un voto esplicito);

e) *la richiesta di referendum costituzionale da parte di un quinto dei componenti di una Camera* (art. 138, secondo comma, Cost.). Quallora nel corso del procedimento di revisione costituzionale o di approvazione di altre leggi costituzionali, nella seconda votazione dovesse essere raggiunta "solo" la maggioranza assoluta, ma non la maggioranza dei due terzi, il testo deliberato viene pubblicato per consentire – eventualmente ed entro tre mesi – a un quinto dei membri di una Camera (oltre che a cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali) di richiedere referendum: una sorta di *appellatio ad populum* che le minoranze parlamentari esercitano nel tentativo di impedire, *in extremis*, l'approvazione della legge.

Diversamente da quanto previsto per il referendum abrogativo, per il quale l'art. 75 Cost. contempla sia un *quorum costitutivo* (la maggioranza degli aventi diritto al voto), sia un *quorum deliberativo* (la maggioranza dei voti validamente espressi), per il referendum costituzionale non è richiesto un quorum minimo di votanti: è sufficiente il raggiungimento del quorum deliberativo.

La ragione dell'assenza di un quorum costitutivo si giustifica alla luce della natura oppositiva della consultazione, che ammette che anche «un piccolissimo nucleo di antagonisti» possa, facendo leva sull'attivismo politico e sulla propria «totalizzante partecipazione alla consultazione popolare, disertata dalla maggioranza dei cittadini, bloccare una revisione costituzionale»¹²⁶.

¹²⁶ P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Nss. Dig. It.*, XV, Utet, Torino, 1968, p. 785. Sul punto v., altresì, M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 35 ss.; A.

Un dispositivo di resistenza più volte attivato (2006, 2016, 2026), la cui efficacia è stata ritenuta «particolarmente felice», trattandosi di referendum svoltisi in contesti maggioritari e in opposizione a tentativi di revisione attivati dai governi e approvati da maggioranze di governo. Circostanza che ha consentito al potere referendario di agire *contra maiorem partem* e quale «insostituibile presidio nella garanzia dei diritti, dei valori e dei principi accolti nella Costituzione repubblicana»¹²⁷.

Non si può, tuttavia, non segnalare che un fenomeno gravemente degenerativo della funzione oppositiva del referendum costituzionale si è manifestato in tutte le tornate referendarie fino a oggi svolte (2001, 2006, 2016, 2021, 2026). In ciascuna di queste circostanze, la richiesta di referendum costituzionale è stata sottoscritta congiuntamente¹²⁸ o da due distinti gruppi di parlamentari, rispettivamente appartenenti alla maggioranza e all'opposizione¹²⁹. Una prassi regressiva che, consultazione dopo consultazione, ha contribuito a svilire l'istituto referendario e il suo spirito costituzionale: da strumento oppositivo a confermativo, da arma dell'opposizione a sigillo della maggioranza, da pratica attiva di resistenza costituzionale a plebiscito.

f) un contropotere sui generis: l'ostruzionismo. Tra gli strumenti

BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 235 ss.; M. DELLA MORTE, *Referendum costituzionale e partecipazione popolare*, in *Federalismi.it*, 2/2016, p. 2 ss.

¹²⁷ G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 176.

¹²⁸ In occasione della revisione costituzionale del 2021, relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, la richiesta di referendum non fu presentata esclusivamente da parlamentari appartenenti all'opposizione, né si registrarono due distinte iniziative referendarie contrapposte (una della minoranza e una della maggioranza). Al contrario, si trattò di un'unica richiesta sostenuta da 71 senatori appartenenti a diverse forze politiche, sia di maggioranza sia di opposizione, assunta su iniziativa dei senatori Tommaso Nannicini (PD), Andrea Cangini e Nazario Pagano (FI). Una richiesta *sui generis* che avrebbe contribuito ad attenuare ulteriormente il carattere oppositivo dell'istituto referendario, trasformando la richiesta in un accordo trasversale tra maggioranza e minoranze, tra parlamentari che avevano sostenuto la revisione (11) e parlamentari contrari (18) o assenti al momento del voto (42).

¹²⁹ Sul punto, da ultimo, R. ROMBOLI, *La Costituzione ha voluto un referendum oppositivo, non confermativo*, in *Giustizia insieme*, 2026, p. 1 ss.

impiegati dalle minoranze per contrastare l'azione e le politiche dell'esecutivo peculiare rilevanza riveste, infine, il fenomeno dell'ostruzionismo. Esso viene generalmente distinto in *ostruzionismo fisico* ed *ostruzionismo tecnico*.

L'*ostruzionismo fisico* punta sull'utilizzo di mezzi abusivi, comportamenti di fatto, prove di forza miranti a rallentare o impedire i lavori parlamentari. Si tratta di pratiche illegittime e come tali sanzionabili, in via disciplinare, dal Presidente di Assemblea o di Commissione.

L'*ostruzionismo tecnico* viene invece condotto con strumenti conformi alle norme regolamentari, ma sempre al fine di intralciare lo svolgimento dei lavori delle Camere. Le modalità impiegate sono le più varie: presentazione di un numero eccessivo di ordini del giorno e di emendamenti; richiesta a singhiozzo della verifica del numero legale; "richiami" continui al regolamento; ripetute richieste di scrutini segreti o di voti palesi per appello nominale.

Com'è evidente si tratta di «un mezzo di lotta nelle mani della minoranza che può essere compreso e giustificato come risposta estrema a situazioni politiche di emergenza»¹³⁰.

In Italia, le minoranze parlamentari hanno, nel corso della storia, utilizzato questo strumento in circostanze ritenute di particolare gravità e per impedire l'approvazione di: disposizioni "liberticide" (le leggi di pubblica sicurezza volute dal Governo Pelloux nel 1899); leggi ritenute pregiudizievoli per la sovranità nazionale (la legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato atlantico nel 1949); norme considerate lesive dei diritti dell'opposizione (la legge elettorale maggioritaria nel 1953); leggi restrittive del diritto di informazione dei cittadini (la legge di riforma del sistema radio-televisivo nel 1974); leggi repressive (la cd. legge Reale-bis nel 1979); norme di smantellamento delle garanzie sociali (il decreto sulla scala mobile nel 1984)¹³¹.

Per impedire il ricorso delle minoranze all'ostruzionismo, i vigenti regolamenti hanno anche introdotto norme particolarmente stringenti sul numero e sulla durata degli interventi parlamentari (cd. contingen-

¹³⁰ G. JELLINEK, *Il diritto delle minoranze*, cit., p. 198.

¹³¹ Cfr. A.P. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, cit., p. 697 ss.

tamento dei tempi), esteso i poteri dei Presidenti d'Assemblea, limitato drasticamente il voto segreto¹³².

Vi è però anche da dire che molto spesso il pericolo dell'ostruzionismo è stato surrettiziamente utilizzato dalle maggioranze e dai governi come un comodo alibi per esautorare il ruolo dell'opposizione e comprimere gli spazi d'azione delle minoranze parlamentari. Si pensi all'impiego abusivo dei "maxi-emendamenti"¹³³ e, soprattutto, allo strumento antiostruzionistico per eccellenza del diritto parlamentare: la cd. "ghigliottina". Questo istituto – a prescindere dallo stato in cui si trova il procedimento – consente di interrompere il confronto parlamentare e indire la votazione finale su un testo di legge, senza che su di esso sia prima maturato un compiuto confronto tra maggioranza e opposizione¹³⁴.

10. *La svolta degli anni Ottanta e la rottura della conventio ad integrandum*

Agli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso cominciarono progressivamente a manifestarsi i primi segni della crisi della democrazia dei partiti e a incrinarsi le ragioni storiche della *conventio ad integran-*

¹³² Sul punto si rinvia al § 12 in questo capitolo.

¹³³ Espediente tecnico con il quale il Governo procede alla sostituzione dell'intero progetto di legge, "accorpendo" in un unico testo tutti gli articoli da approvare. Attraverso questo dirompente artificio, lesivo dei diritti delle minoranze, si persegue quale obiettivo ultimo quello di ridurre al minimo i tempi di approvazione della legge procedendo ad un'unica votazione ed evitando, in tal modo, ai governi di porre la questione di fiducia per un certo numero di volte (tante quanti erano gli articoli originari). Sul punto L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 253.

¹³⁴ Il meccanismo non è contemplato dal Regolamento della Camera per i decreti-legge in sede di conversione (art. 154 Reg. Camera). Ciononostante, nella seduta del 29 gennaio 2014, la Presidente Laura Boldrini ne dispose l'impiego durante l'esame del disegno di legge di conversione del c.d. «decreto IMU-Banca d'Italia» (d.l. 30 novembre 2013, n. 133). Il disegno di legge fu approvato definitivamente dalla Camera nella medesima seduta e, promulgato nello stesso giorno (L. 29 gennaio 2014, n. 5), suscitando aspre polemiche in Parlamento. Sul punto l'approfondita, ma non del tutto condivisibile ricostruzione di S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum Quad. cost.*, 2014, p. 1 ss.

dum che avevano caratterizzato gli equilibri politici della prima fase della storia repubblicana e, segnatamente, i rapporti tra maggioranza e opposizione. A prendere il sopravvento era ora il mito della *democrazia decidente*, espressione di una cultura istituzionale orientata al rafforzamento degli esecutivi e destinata a trovare piena espansione negli anni Novanta.

È in questo quadro che si colloca l'introduzione del *question time*, quale prima espressione concreta della tendenza già in atto di ridefinire il ruolo dell'opposizione parlamentare alla luce di un modello competitivo¹³⁵.

¹³⁵ Il *question time* fu introdotto nell'ordinamento parlamentare italiano con la riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 12 ottobre 1983, che inserì l'art. 135-bis, configurando le interrogazioni a risposta immediata come uno strumento di sindacato ispettivo volto a garantire una più intensa e tempestiva interlocuzione tra Parlamento e Governo. L'estensione del *question time* al Senato della Repubblica, operata con la riforma regolamentare del 30 novembre 1988 mediante l'introduzione dell'art. 151-bis, perseguiva, anni dopo, l'obiettivo di assicurare una simmetria funzionale tra i due rami del Parlamento. Tuttavia la perdurante rigidità dei tempi e l'impronta sterile e ritualizzata della procedura avrebbero fatalmente incrinato l'effettività del controllo, trasformando l'istituto in una forma di interlocuzione più simbolica che sostanziale. Le successive revisioni regolamentari – alla Camera (24 settembre 1997) e al Senato (24 febbraio 1999; 20 dicembre 2017) – hanno cercato di correggere taluni limiti, intervenendo sui tempi, sulle modalità di selezione degli atti e sulla calendarizzazione. Nonostante ciò, permane una tensione strutturale tra le finalità sottese a questo istituto e la sua inadeguatezza a operare quale effettivo strumento di responsabilizzazione dell'esecutivo.

La fisiologia di questo strumento di controllo è nota: si tratta di un'interrogazione consistente in un'unica «domanda, formulata in modo chiaro e conciso» (art. 135-bis, terzo comma, Reg. Camera; art. 151-bis Reg. Senato). Il Governo – che conosce preventivamente le domande poste – può rispondere all'interrogazione, può differire la risposta ovvero può dichiarare di non poter rispondere, indicandone, però, le ragioni (art. 131 Reg. Camera; art. 148 Reg. Senato). Al termine della risposta del Governo, l'interrogante ha facoltà di dichiararsi soddisfatto o meno (art. 132 Reg. Camera; art. 149 Reg. Senato). Lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata avviene generalmente ogni mercoledì pomeriggio e in diretta televisiva.

A causa delle sue numerose debolezze riscontratesi nel funzionamento di questo istituto – in *primis* l'abituale assenza del Presidente del Consiglio dei ministri – la prevalente dottrina ha, in più occasioni, evidenziato la congenita inadeguatezza di questo strumento a «suscitare nelle aule di palazzo Montecitorio o di palazzo Madama quel clima teso e brillante che caratterizza il *question time* britannico» (L. GIANNITI - N.

Si tratta di un'interrogazione consistente in un'unica «domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica» (art. 135-bis, terzo comma, Reg. Camera; art. 151-bis Reg. Senato).

Obiettivo della modifica regolamentare era quello di favorire un più ampio processo di razionalizzazione del parlamentarismo italiano, volto ad avvicinare il modello repubblicano alle esperienze dei sistemi maggioritari, nei quali il confronto immediato tra Governo e assemblee rappresenta un momento essenziale dell'organizzazione parlamentare.

Tuttavia, nella prassi, tale istituto ha quasi sempre riguardato questioni e fatti di portata prevalentemente locale, «spesso verificatisi nei collegi di provenienza dei parlamentari»¹³⁶.

Allo stesso tempo la frequente assenza del Presidente del Consiglio ha sostanzialmente compromesso la portata istituzionale del c.d. *Premier Question Time*. A ciò si sono aggiunte la progressiva ritualizzazione delle domande e delle risposte e la tendenza a privilegiare una comunicazione politica rivolta all'esterno dell'Assemblea, trasformando l'istituto in un'occasione prevalentemente mediatica, piuttosto che in un effettivo strumento di controllo parlamentare sull'operato del Governo¹³⁷.

L'esperienza applicativa ha così evidenziato una significativa distanza tra la funzione originariamente attribuita all'istituto e la sua concreta operatività. Il *question time* non ha assunto, nell'ordinamento italiano, quella centralità politica che caratterizza l'impiego di strumenti analoghi nei sistemi parlamentari maggioritari, soprattutto per l'incapacità di trasformare il confronto tra Governo e opposizione in un momento effettivamente incisivo sul piano politico e, dunque, idoneo a rafforzare la responsabilità degli esecutivi.

Il secondo e più rilevante passaggio del processo riformatore degli anni Ottanta, volto a ridefinire i rapporti tra maggioranza e opposizio-

LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 225-226).

¹³⁶ L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 224.

¹³⁷ Sul punto G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, 4/2004, p. 818 ss.

ne, fu la revisione regolamentare del voto segreto. Questa riforma intervenne sull'art. 49 del Regolamento della Camera dei deputati, riducendo drasticamente i casi di scrutinio segreto e delimitandone l'applicazione a fattispecie alquanto circoscritte¹³⁸.

L'introduzione del comma 1-bis, che vietava il ricorso al voto segreto per tutte le deliberazioni aventi conseguenze finanziarie, segnò un ulteriore passo nel processo di razionalizzazione del procedimento legislativo, precludendo alle opposizioni la possibilità di utilizzare tale modalità di votazione come strumento di pressione politica nei confronti del Governo.

La riforma fu parte integrante della "svolta decisionista", avviata negli anni Ottanta dai governi Craxi, ed aveva quale esplicito obiettivo quello di contrastare il ricorso all'ostruzionismo parlamentare e rafforzare la capacità decisionale della maggioranza.

Aldilà del contenuto delle singole modifiche, la riforma regolamentare impresso una netta cesura nel modello parlamentare italiano. Con essa veniva meno la logica della ricerca del consenso tra le principali forze politiche nella disciplina dell'organizzazione parlamentare e iniziava, invece, ad affermarsi una nuova visione, di impianto maggioritario, delle regole procedurali.

La riforma segnava, in particolare, il superamento del modello integrativo che aveva regolato i rapporti tra il principale partito di governo e il principale partito di opposizione. Sebbene – come si è detto – fosse ispirata alle esigenze di rafforzamento dell'esecutivo proprie della cultura della governabilità di impronta craxiana¹³⁹, la sua appro-

¹³⁸ L'attuale formulazione dell'art. 49, primo comma, Reg. Camera oggi recita: «Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali».

¹³⁹ Cfr. S. TRAVERSA, *La "governabilità craxiana": riforma dei regolamenti parla-*

vazione nel corso del governo guidato dal democristiano De Mita assunse il valore simbolico e politico della rottura definitiva dei principi del «bipartitismo imperfetto»¹⁴⁰ che, fino a quel momento, avevano retto il sistema politico in Italia: per la prima volta nella storia repubblicana un Governo promuoveva unilateralmente una riforma dei regolamenti parlamentari, inserendola tra gli obiettivi dell'accordo di maggioranza e chiedendo ai partiti che sostenevano l'esecutivo di approvarla contro il voto delle opposizioni.

La riforma del 1988, approvata a scrutinio segreto e con uno scarto estremamente ridotto di voti, segnò così il passaggio da una concezione consensuale delle regole parlamentari, tradizionalmente considerate patrimonio comune di tutte le forze politiche, a una concezione maggioritaria, nella quale anche la disciplina dell'organizzazione delle Camere diveniva espressione dell'indirizzo politico di maggioranza¹⁴¹.

11. *Il rebus insoluto dello statuto dell'opposizione*

Il vero punto di svolta nel dibattito politico italiano sulle “garanzie delle minoranze” si ebbe soprattutto all'indomani delle leggi Mattarella che, per prime (dopo la “legge truffa” del 1953), conferirono al sistema politico italiano una marcata impronta maggioritaria¹⁴².

mentari e abolizione del voto segreto, in *Rass. parl.*, 1/2009, pp. 49-68.

¹⁴⁰ L'espressione è di G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1966.

¹⁴¹ La riforma del voto segreto avrebbe comportato una significativa compressione degli spazi di autonomia del mandato parlamentare, riducendo la possibilità per i singoli parlamentari di discostarsi dalle indicazioni del proprio gruppo e, conseguentemente, di esercitare un controllo effettivo sull'operato del governo senza esporsi a possibili “ritorsioni” politiche. Sulla questione del voto segreto si veda fra gli altri G. MOSCHELLA, *La riforma del voto segreto*, Giappichelli, Torino, 1992; A. PALANZA, *La questione del voto segreto*, in *Dem. dir.*, 6/1982, p. 153 ss.; B. PEZZINI, *La questione del voto segreto in Parlamento*, in *Dir. soc.*, 1/1985, p. 159 ss.

¹⁴² Di qui, negli anni a venire, l'alluvionale produzione di saggi e monografie su questo tema. Fra, i tanti, cfr. A. RINELLA, *Lo “Statuto costituzionale” dell'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1999; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2001; A. BURATTI, *Governo, mag-*

La repentina trasformazione del sistema elettorale italiano in senso maggioritario ha profondamente inciso sugli equilibri della forma di governo, determinando una crescente delimitazione del ruolo delle minoranze politiche e il repentino «trascolorare dalla regola della maggioranza in interesse della maggioranza»¹⁴³. Scriveva Lorenza Carlassare:

«L'adozione di tecniche finalizzate ad assicurare la stabilità dell'esecutivo, richiede come contropartita il potenziamento dei contropoteri: in primo luogo strumenti di controllo a disposizione delle minoranze [...] Il principio maggioritario trova il suo limite nel riconoscimento dei diritti delle minoranze: la polarizzazione governo-opposizione implica un potenziamento del ruolo di quest'ultima, soprattutto in sede di controllo»¹⁴⁴.

Di qui l'esigenza, da più parti manifestata, di dotare le minoranze di maggiori garanzie e di un loro specifico statuto, inteso come complesso di «norme organiche volte a disciplinare la posizione, il ruolo, le funzioni e le garanzie dell'opposizione (o delle opposizioni) parlamentare»¹⁴⁵.

Un primo punto di svolta in questa direzione coincise con l'avvio dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali,

gioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari, in *Dir. soc.*, 2002, p. 243 ss.; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2004; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Cedam, Padova, 2004; V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Satura, Napoli, 2006; E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, il Mulino, Bologna, 2012; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, cit.; A. SAIITA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, cit.

¹⁴³ L'espressione è di M.A. CABIDDU, *Maggioranza minoranza eguaglianza*, Cedam, Padova, 1997, p. 310.

¹⁴⁴ L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, cit., p. 177.

¹⁴⁵ A. SAIITA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, cit., p. 71.

istituita nel 1997 in “deroga”¹⁴⁶ all’art. 138 Cost. e presieduta da Massimo D’Alema (l. cost. n. 1/1997)¹⁴⁷. Il progetto di riforma collocava lo statuto dell’opposizione all’interno di un più ampio disegno di revisione costituzionale volto a rafforzare la governabilità e a favorire una compiuta dinamica bipolare¹⁴⁸.

All’interno di questo quadro, la tutela delle minoranze iniziò ad essere concepita come una variabile dipendente del «fatto maggioritario»¹⁴⁹: nuovo punto di forza del sistema e fattore di stabilizzazione degli esecutivi¹⁵⁰.

Assecondando la «mistica della governabilità»¹⁵¹ anche il rapporto dialettico tra maggioranza e minoranza iniziò progressivamente a pie-

¹⁴⁶ Su questo e sugli altri tentativi di aggiramento delle procedure dell’art. 138 cost. si rinvia a volume del F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’articolo 138 della Costituzione. L’esperienza repubblicana*, Esi, Napoli, 2014.

¹⁴⁷ Cfr. G. AZZARITI, *In margine ai lavori della Commissione bicamerale. La Costituzione repubblicana: valori e proposte di modifica*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 201 ss.

¹⁴⁸ G. DE CESARE, *Maggioranza e opposizione nell’ultimo progetto della Commissione bicamerale*, in *Nuovi studi politici*, 2/1999, p. 55 ss.

¹⁴⁹ L’espressione è di A. D’ANDREA, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 27 che segnala i «seri problemi di ordine sistemico» sottesi ai processi di semplificazione del quadro politico e democratico, rilevando, in particolare, «che la preponderanza del *fatto maggioritario* rischia di oscurare il riconoscimento di spazi e di voce a quanti non possono essere maggioranza».

¹⁵⁰ Il disegno di legge costituzionale modificava gli artt. 83, 105 e 137 della Costituzione e riconosceva alle minoranze parlamentari il diritto di richiedere l’istituzione di una commissione d’inchiesta e la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale in caso di violazione di non meglio precisati «diritti fondamentali» garantiti dalla Costituzione. Il testo attribuiva inoltre alle opposizioni la presidenza delle commissioni di garanzia e prevedeva il diritto di ottenere l’iscrizione all’ordine del giorno delle proposte e delle iniziative da esse indicate, con la riserva di tempi garantiti per la discussione e la previsione di un voto finale obbligatorio. Sul punto N. LUPO, *Statuto dell’Opposizione, poteri di controllo e autonomia regolamentare delle Camere*, in V. ATRIPALDI - R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 348 ss.

¹⁵¹ L’espressione è di G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 244.

garsi ai principi della “democrazia decidente”¹⁵², quasi a voler significare che l’unico terreno di confronto parlamentare politicamente praticabile nell’Italia del maggioritario altro non poteva essere che quello di “governo”.

L’impianto normativo che avrebbe sorretto i ripetuti (e fallimentari) tentativi di stesura degli statuti dell’opposizione non lascia margini a dubbi: al partito di maggioranza viene contrapposto il partito a vocazione maggioritaria¹⁵³; al governo in carica il governo in *standby*; al *government in power* il “governo ombra”¹⁵⁴.

A tale riguardo meritano di essere menzionati i progetti di riforma dei regolamenti parlamentari, presentati all’inizio della XVI legislatura dai Presidenti dei Gruppi di maggioranza di Camera e Senato. Questi si proponevano l’introduzione di uno “Statuto dell’Opposizione”¹⁵⁵, intravedendo in questa innovazione uno snodo essenziale per

¹⁵² Sul punto, A. APOSTOLI, *Il difficile equilibrio tra rappresentanza e governabilità*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità*, cit., pp. 27-28.

¹⁵³ Cfr. il *Manifesto di Veltroni* (16 settembre 2010) nel quale vengono tratteggiati i profili del neonato Pd (2007): «un partito a vocazione maggioritaria, capace di competere per il primato nel Paese» (in www.pietroichino.it). Si tratta di un lessico mutuato dalle formule e dal linguaggio dell’ideologia antiproporzionalista e, in particolare, dall’opera di Hermens al quale si deve la nozione di «partito a vocazione maggioritaria»: «il carattere ideologico dei partiti che nascono con la proporzionale viene accentuato per il fatto che non sono a vocazione maggioritaria. I partiti che lottano con qualche possibilità di successo per una maggioranza in parlamento sono consapevoli che il potere implica l’intero peso della responsabilità [...] viene dunque perduto qualcosa di sostanziale, quando l’elemento dell’integrazione viene separato da quello della rappresentanza, come la teoria dell’elezione proporzionale richiede» (F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa* (1958), Vallecchi, Firenze, 1968 p. 286).

¹⁵⁴ Dopo un primo e fallimentare esperimento avviato dal segretario del Pci Achille Occhetto (1989-1992), incardinato sulla sua leadership (capo del partito – capo del governo ombra) in coerenza con il modello Westminster, l’istituto del “governo ombra” venne successivamente riproposto da Walter Veltroni nel corso della sua segreteria (2008). Con l’elezione di Dario Franceschini a nuovo segretario del PD questo istituto venne però nuovamente abbandonato (2009). Sul punto si veda M. CARDUCCI, *Un nuovo modello di organizzazione dell’opposizione parlamentare: il «Governo ombra del PCI»*, in *Pol. dir.*, 4/1990, p. 612 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il governo ombra: ascesa e declino*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, p. 399 ss.

¹⁵⁵ Camera dei deputati, XVI legislatura, Doc. II, n. 3; Senato della Repubblica, XVI legislatura, Doc. II, n. 6.

«l'affermazione di una dinamica bipolare con alternanza fra le diverse coalizioni politiche e con l'indicazione preventiva del capo della coalizione (che di fatto comporta l'investitura diretta del Premier)».

Insomma, per gli ideologi del maggioritario, lo Statuto dell'opposizione era sì una «esigenza di sistema» improcrastinabile, ma la sua introduzione avrebbe dovuto essere rigidamente inquadrata all'interno di un modello compiuto di democrazia governante, a «bipolarizzazione semplificata, basata essenzialmente su due grandi partiti a vocazione maggioritaria, portatori di proposte di governo»¹⁵⁶.

La convinzione che il bipolarismo rappresentasse un assetto stabile del sistema politico italiano è rimasta sostanzialmente intatta fino alla XVI legislatura. Per i fautori della *democrazia immediata*, nel Parlamento e nel Paese vi era una *sola* maggioranza e una *sola* opposizione. E anche lo Statuto avrebbe dovuto tenerne conto. Non è un caso che fino ad allora la questione dello statuto sia sempre stata affrontata al singolare: statuto *dell'opposizione*.

Con le elezioni del 2013, il contesto cambia radicalmente: il quadro elettorale subisce una profonda frammentazione, con l'ingresso di nuove forze politiche e la dura sconfitta delle coalizioni prodotte, in quegli anni, dal maggioritario.

Il “granitico” schema bipolare era entrato in crisi. Anche l'opposizione non sarebbe più stato un blocco unitario, ma un insieme eterogeneo di soggetti, partiti, movimenti. Da quel momento, non si sarebbe più parlato di Statuto *dell'opposizione*, ma *delle opposizioni* (al plurale), riconoscendo la natura policentrica delle minoranze parlamentari.

Di questo mutamento avrebbe dato conto anche il disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi, che al suo interno recepiva lo «statuto delle opposizioni». La proposta coglieva un'esigenza reale, quella di

¹⁵⁶ Camera dei deputati, XVI legislatura, Doc. II, n. 3, cit. Sui progetti di riforma dei regolamenti parlamentari presentati all'inizio della XVI legislatura, si rinvia a E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2009, p. 1 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in AA.VV., *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, II, Aracne, Roma, 2010, p. 231 ss.

adeguare il quadro delle garanzie alla nuova morfologia del sistema politico.

La scelta terminologica di declinare al plurale il sostantivo “opposizione” metteva, però, nell’angolo il modello Westminster, fondato sulla individuazione di un *Leader of the Opposition* e di una *Official Opposition* dotata di prerogative specifiche, e indicava un’opzione tesa a ricomprendere tutte le minoranze, senza distinguere tra la principale e le altre.

Tale impostazione, pur coerente con la tradizione pluripartitica del parlamentarismo italiano e per di più, nel caso di specie, imposta dalla sopravvenuta crisi del sistema bipolare, sanciva l’impossibilità di costruire un vero statuto dell’opposizione in senso forte, capace di attribuire, sul modello inglese¹⁵⁷, alla minoranza più rappresentativa un ruolo definito nella determinazione dell’agenda parlamentare, nel controllo dell’esecutivo e nella partecipazione agli snodi decisionali più rilevanti. E gli estensori del disegno di legge ne erano ampiamente consapevoli. Non a caso il testo di riforma procrastinava sine die l’entrata in vigore dello Statuto, esternalizzando la disciplina dei «diritti delle minoranze» ai regolamenti parlamentari¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Sul punto si veda, in particolare, M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell’opposizione*, cit., p. 73, per la quale l’ordinamento inglese sarebbe organicamente incardinato su «due “statuti” distinti, uno di mera tutela, uno di specifica valorizzazione: l’uno rivolto a tutte le minoranze parlamentari, l’altro alla sola opposizione ufficiale [...] mentre il trattamento giuridico delle altre minoranze parlamentari si esaurisce nelle norme del primo statuto, la posizione costituzionale dell’opposizione ufficiale si determina con il concorso di entrambi: del primo in quanto anch’essa pur sempre minoranza, del secondo in quanto, appunto, “opposizione”».

¹⁵⁸ L’art. 6 del testo di legge costituzionale, come approvato in Parlamento in seconda votazione a maggioranza assoluta, così recitava: «i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni» (in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016).

12. *La riforma dei regolamenti parlamentari: tra torsioni decisioniste e compressione del ruolo delle minoranze*

Le reiterate modifiche dei regolamenti parlamentari adottate, dalla svolta maggioritaria a oggi, costituiscono uno specchio fedele della difficoltà di ritagliare, sul piano normativo, uno spazio di agibilità politica per le minoranze all'interno di un sistema istituzionale oramai incardinato sul mito della governabilità.

È il caso della revisione del 1997 che ha costituito, come è stato coerentemente evidenziato in dottrina, il primo tentativo sortito a livello regolamentare, di «adeguamento istituzionale alla nuova dinamica maggioritaria»¹⁵⁹.

La riforma rispondeva all'esigenza di superare i perduranti elementi di rigidità del modello integrativo, adeguando il procedimento parlamentare alle ragioni della governabilità così come impostesi all'indomani della svolta maggioritaria.

Di qui la torsione decisionista che, a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, ha investito la complessiva organizzazione dei lavori parlamentari. Queste le principali innovazioni introdotte dalle riforme:

a) *riduzione degli spazi dell'ostruzionismo parlamentare e contingentamento dei tempi*. Un profilo specifico delle riforme regolamentari ha riguardato la riduzione degli spazi dell'ostruzionismo parlamentare. E ciò ha significato: razionalizzazione dell'iter di discussione, compressione delle procedure, contingentamento dei tempi ex art. 85-bis Reg. Camera. Questo istituto è stato introdotto con l'obiettivo di evitare che il procedimento legislativo potesse essere intralciato sfruttando il ricorso a interventi "fiume" o reiterate richieste di carattere dilatorio.

Sebbene il contingentamento dei tempi sia stato concepito per assicurare maggiore efficienza e prevedibilità allo svolgimento dei lavori parlamentari, esso ha, in questi anni, operato prevalentemente come valvola di compressione delle prerogative delle minoranze. Proprio in ragione di tale deficit funzionale, i regolamenti parlamentari prevedo-

¹⁵⁹ A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 111.

no oggi specifiche tutele compensative, assicurando ai gruppi di opposizione una quota minima del tempo disponibile e una distribuzione degli interventi proporzionata alla loro consistenza numerica, così da garantire l'effettivo esercizio del diritto di partecipazione al dibattito parlamentare.

In tale ambito, ampie criticità ha sollevato l'introduzione del cd. «canguro», istituto con il quale è stata modificata la disciplina dell'ordine delle votazioni e le modalità di assorbimento degli emendamenti di cui agli artt. 85 e 87 Reg. Camera. Pur essendo considerato un istituto necessario per contrastare l'ostruzionismo, esso ha in questi anni ripetutamente operato alla stregua di uno strumento di contenimento del diritto di emendamento delle minoranze¹⁶⁰.

b) *Rafforzamento del ruolo della Conferenza*. Un ulteriore elemento qualificante della riforma regolamentare del 1997 è rappresentato dall'ampliamento del ruolo della Conferenza dei presidenti dei gruppi nella definizione del programma e del calendario dei lavori dell'Assemblea (artt. 23 e 24 Reg. Camera). Tale innovazione ha determinato il repentino superamento del principio dell'unanimità che aveva caratterizzato il precedente modello integrativo.

A seguito delle modifiche apportate, la programmazione dei lavori parlamentari ha cessato di essere la sede privilegiata di mediazione tra le diverse componenti politiche. La sua funzione primaria è ora quella di assicurare tempi certi e precedenza ai provvedimenti ritenuti prioritari dalla maggioranza di governo. A venirne compromesso, anche in questo caso, è lo spazio di condizionamento politico delle minoranze.

Ci si riferisce alla "riforma di facciata" dell'art. 24, secondo comma, del Reg. Camera, il quale stabilisce che il Presidente dell'As-

¹⁶⁰ Numerose polemiche ha in passato suscitato il cd. "caso Italicum". Ci si riferisce alla circostanza nella quale la Presidente della Camera Laura Boldrini, nel corso della discussione sulla legge elettorale (l. n. 52/2015), fece ricorso al «canguro», suscitando un acceso confronto tra maggioranza e opposizione. Sul punto, fra gli altri, M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, p. 11 che non esitò a qualificare la scelta adottata nel corso dell'iter parlamentare «un bavaglio istantaneo», un vero e proprio «tradimento della lettera e dello spirito della Costituzione e del regolamento, e per di più in una materia cruciale, come è quella elettorale».

semblea, in sede di organizzazione dei lavori, è tenuto a riservare una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti che hanno votato contro la proposta, ripartendola in proporzione alla loro consistenza numerica. Il Regolamento non predetermina l'entità di tale quota, rimettendone la concreta quantificazione alla valutazione del Presidente dell'Assemblea. Sebbene tale soluzione rappresenti un significativo riconoscimento delle esigenze delle opposizioni, la sua effettiva portata garantista appare gravemente attenuata dall'assenza di criteri regolamentari che predeterminino l'entità delle riserve. La concreta tutela accordata alle minoranze dipende, pertanto, dalle scelte, di volta in volta, esercitate dal Presidente dell'Assemblea nella quantificazione del tempo e degli argomenti loro riservati¹⁶¹.

c) *Ridefinizione in senso governante degli strumenti di garanzia a tutela delle minoranze.* Accanto all'obbligo posto a carico del Presidente della Camera dei deputati di riservare una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti, le vigenti norme regolamentari contemplano oggi altri strumenti diretti a rafforzare le prerogative delle minoranze politiche. È il caso dell'art. 16-bis, secondo comma, del Reg. Camera e l'art. 20-bis, secondo comma, Reg. Senato. Queste disposizioni prevedono che la presidenza del Comitato per la legislazione sia attribuita alternativamente, per ciascun turno di presidenza, a un deputato (o senatore) appartenente ai gruppi di maggioranza e a uno appartenente ai gruppi di opposizione. Analogamente, l'art. 19, primo comma, Reg. Senato dispone che la Giunta delle ele-

¹⁶¹ Tale opzione regolamentare va letta alla luce dell'evoluzione del ruolo del Presidente dell'Assemblea. Nella fase precedente alla transizione al sistema maggioritario, fino al 1994, la Presidenza di uno dei due rami del Parlamento era, per consolidata convenzione, attribuita a un esponente delle forze di opposizione: una regola non scritta, ma politicamente significativa, che contribuiva a rafforzare il carattere imparziale della funzione presidenziale e offriva una garanzia ulteriore alle minoranze parlamentari, assicurando che la gestione dell'Assemblea non fosse integralmente assorbita nell'orbita di governo. Con il superamento della proporzionale tale equilibrio è progressivamente venuto meno: la logica maggioritaria ha attratto entrambe le Presidenze nell'area politica della coalizione vincente, in ossequio al principio del *the winner takes all*. Sul punto si rinvia al § 8 di questo capitolo.

zioni e delle immunità parlamentari sia presieduta da un senatore appartenente alle fila dell'opposizione.

A tali strumenti è stato aggiunto, con la riforma del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, l'istituto della *riserva di argomento* (art. 53, terzo comma, Reg. Senato). La disposizione – che attribuisce l'iniziativa a una minoranza “qualificata” – stabilisce che tutti «i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo sottoscritti da almeno un terzo dei senatori sono inseriti di diritto nel programma dei lavori quale argomento immediatamente successivo a quelli la cui trattazione ha già avuto inizio, in ragione, rispettivamente, di uno ogni tre mesi».

Si tratta, nel complesso, di strumenti organizzativi concepiti per rafforzare la posizione delle minoranze nel corso dei lavori parlamentari, preservando spazi di iniziativa e di controllo a favore delle forze di opposizione. Tuttavia, la concreta incidenza e l'effettività di tali strumenti è stata, in questi anni, oggetto di diffuse riserve da parte della dottrina che non ha mancato di rilevare come molti di questi istituti «nella prassi, sono stati applicati solo parzialmente, rimanendo mere enunciazioni di principio e rilevandosi, così, scarsamente efficaci»¹⁶². Ne consegue che il riconoscimento delle prerogative delle minoranze, pur costituendo un importante elemento di equilibrio sul piano formale, non sempre ha trovato un corrispondente riscontro nella dinamica dei rapporti parlamentari, impedendo così il pieno sviluppo di una compiuta dialettica tra maggioranza e minoranze.

d) *La “riforma” dei Gruppi*. Il ruolo delle opposizioni risulta oggi ulteriormente imbrigliato anche dalla nuova disciplina dei Gruppi, che costituiscono il vero punto di snodo dei procedimenti parlamentari e rappresentano l'infrastruttura organizzativa attraverso cui si articola la partecipazione politica all'interno delle Camere.

La possibilità di costituire Gruppi “in deroga”, un tempo utilizzata per garantire rappresentanza anche alle formazioni politiche minori,

¹⁶² G. MATUCCI, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia*, in *Consulta online*, 2/2024, p. 548. Analogamente G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 118.

risulta oggi circoscritta dalla necessità di comprovare «elementi certi e inequivoci» (art. 14, comma 5, Reg. Camera), tra cui l'obbligo di corrispondenza della denominazione con quella del partito di riferimento e il rispetto di una soglia minima di componenti: nove al Senato e tre alla Camera (art. 14, comma 5, Reg. Camera; art. 14, comma 5, Reg. Senato). Ne risulta significativamente ridotta la possibilità per le minoranze di strutturarsi in forme autonome. Anche la disciplina regolamentare del Gruppo misto è disomogenea tra i due rami del Parlamento: alla Camera è richiesta una soglia di dieci deputati, mentre al Senato, la riforma del 2022 ha introdotto criteri formulati in termini relativamente più elastici, parametrati sulla *presenza elettorale*.

13. *La questione del potere d'accesso delle minoranze alla Corte costituzionale*

All'indomani della svolta maggioritaria dei primi anni Novanta e nell'ambito di un più ampio dibattito giuridico sullo statuto dell'opposizione, è stata avanzata, in sede dottrinale, l'esigenza di riconoscere alle minoranze parlamentari il potere di accesso alla Corte costituzionale.

La riscoperta di questo istituto (già impiegato in alcuni ordinamenti europei come Germania, Spagna, Francia, Portogallo) è stata prospettata da più parti come un «rimedio forte contro eventuali prevaricazioni della maggioranza»¹⁶³ e contro la progressiva espropriazione del *procedimento legislativo* da parte dei governi.

A partire da queste premesse, il ricorso diretto alla Corte è stato avanzato anche in alcune proposte di riforma elaborate alla fine degli anni Novanta e da queste enucleato come congegno di tutela dei diritti fondamentali e dispositivo di riequilibrio delle relazioni tra maggioranza e opposizione¹⁶⁴. Una sorta di controllo esterno in grado di tute-

¹⁶³ L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, cit., p. 177.

¹⁶⁴ Il tema è stato affrontato, in particolare, nel corso dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'on. Massimo D'Alema, dove è emersa la soluzione di un ricorso diretto delle minoranze parlamentari *contro* le leggi in caso di «violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione». Sul punto

lare le prerogative delle opposizioni, preservando la regolarità costituzionale del procedimento legislativo.

Tuttavia, l'ipotesi di attribuire alle minoranze parlamentari un ricorso diretto alla Corte costituzionale si espone a obiezioni di tale portata da renderla difficilmente compatibile con la logica complessiva dell'ordinamento¹⁶⁵. Essa comporterebbe una traslazione sistemica dello scontro parlamentare sul terreno giurisdizionale, trasformando la Corte in un foro di contesa politica che finirebbe per snaturare il ruolo di garanzia del giudice costituzionale.

La dialettica maggioranza/minoranza deve trovare la sua composizione in sede politica, attraverso gli strumenti propri del parlamentarismo, e non può essere organicamente trasferita sul piano giurisdizionale senza alterare l'equilibrio dei poteri. Esporre la Corte a sollecitazioni continue, per compensare carenze di natura politica, rischierebbe di trasformare il giudice costituzionale in un soggetto attivo del processo legislativo, chiamato a intervenire non solo sulla legittimità delle norme, ma anche sulle modalità di formazione della volontà parlamentare.

La proposta presupporrebbe inoltre l'esistenza di un'opposizione riconosciuta come tale dal sistema normativo e pertanto dotata di funzioni tipiche e di specifiche prerogative costituzionali: figura che il sistema italiano non conosce¹⁶⁶.

L'ordinamento costituzionale italiano non contempla una "opposizione ufficiale". Né attribuisce alle minoranze dissenzienti un ruolo speciale sul piano costituzionale. Nell'ordinamento vigente l'opposizione è uno spazio politico-parlamentare, privo di tipizzazione giuridica¹⁶⁷. Il suo concreto esercizio mal si presta, pertanto, ad essere tra-

cfr. il volume di R. ROMBOLI - E. ROSSI - R. TARCHI (a cura di), *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale*, Giapichelli, Torino, 1998.

¹⁶⁵ Sul punto si rinvia, in particolare, alle considerazioni critiche di G. AZZARITI, *Osservazioni sull'accesso e sull'estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in A. ANZON - P. CARETTI - S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giapichelli, Torino, 2000, p. 425 ss.

¹⁶⁶ Sul punto A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., p. 75, che, a ragione, rileva come le minoranze parlamentari «in genere non corrispondono ad un sistema organico ed omogeneo di interessi sostanziali meritevoli di tutela dall'ordinamento [...] se non per il semplice fatto di esistere come minoranza».

¹⁶⁷ Sull'assenza di un contenuto «tipico» della funzione oppositoria in Italia si rin-

sformato – seppure in via interpretativa – in un titolo di legittimazione processuale davanti al giudice costituzionale.

A ciò si aggiunga che l'istituto del ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale, così come, fino a oggi, proposto in Italia¹⁶⁸, appare anche concettualmente indeterminato: non chiarisce chi è il soggetto legittimato, se la minoranza principale o tutte le minoranze; non definisce quali atti potrebbero essere impugnati; non specifica quali vizi sarebbero denunciabili, se di legittimità costituzionale sostanziale o procedurale; non indica se il ricorso ha natura preventiva o successiva. Di qui il rischio di introdurre nell'ordinamento – a seconda delle soluzioni avallate – un sistema di rimedi talmente ampio da interferire con le funzioni assegnate alla Corte ex art. 134 Cost. o talmente stitico da risultare privo di significative implicazioni.

Questa conclusione trova un ulteriore e decisivo sostegno nell'ord. n. 17/2019¹⁶⁹. Con questa decisione la Corte dopo aver rilevato che il giudice costituzionale non è un arbitro delle procedure parlamentari ha asserito che le modalità di svolgimento del procedimento legislativo appartengono esclusivamente alla responsabilità politica delle Camere

via a G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione parlamentare nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 30; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione*, cit., p. 89 ss.; M.E. GENNUSA, *Lo «statuto» dell'opposizione*, cit., p. 16.

¹⁶⁸ Tra i primi ad avanzare in dottrina questa soluzione fu G. D'Orazio, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Giuffrè, Milano, 1996, le cui tesi sarebbero state successivamente riprese e sviluppate da F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Cedam, Padova, 2001. Fra gli altri contributi sul tema si vedano gli scritti contenuti nel volume di A. ANZON - P. CARETTI - S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000.

¹⁶⁹ L'ord. n. 17/2019 trae origine da un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal sen. Andrea Marcucci, sia in qualità di singolo parlamentare sia come capogruppo del Partito Democratico al Senato, insieme ad altri trentasei senatori dello stesso gruppo. I ricorrenti, che sostenevano di rappresentare anche una minoranza qualificata ai sensi della Costituzione (un decimo dei componenti del Senato), denunciarono la lesione delle prerogative parlamentari verificatesi durante il procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2019 e, in particolare, la drastica compressione dei tempi di esame e di discussione.

ed esulano, pertanto, dall'ambito della giurisdizione costituzionale. Né può parlarsi, nel caso di specie, di «minoranze qualificate»:

«non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) la minoranza di un decimo dei componenti del Senato, perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto. Segnatamente, la Costituzione attribuisce, in via definitiva, a tale quota qualificata di parlamentari unicamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica tramite presentazione di mozione di sfiducia (art. 94, quinto comma, della Costituzione) o di rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione deliberante (art. 72, terzo comma, Cost.)».

14. *Come tutelare oggi le minoranze politiche: innalzare i quorum o tornare alla proporzionale?*

La pronuncia di inammissibilità della Corte costituzionale (ord. n. 17/2019) è stata definita in dottrina una «pagina nera per la democrazia e per la Costituzione»¹⁷⁰, anche perché destinata a incrinare ulteriormente le prerogative delle minoranze parlamentari¹⁷¹. Di qui la convinzione¹⁷² che per arginare lo strapotere delle maggioranze e il de-

¹⁷⁰ A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2019, 597 ss. che segnala, con toni preoccupati, l'assenza di adeguati strumenti di difesa per le minoranze parlamentari, soprattutto nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa.

¹⁷¹ In questo senso, G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento: una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2009 che imputa alla Corte un eccessivo formalismo, rilevando, in conclusione, che «in vicende come questa, più ancora che le prerogative dei singoli parlamentari, sono a rischio quelle delle minoranze parlamentari, con effetti a cascata sugli equilibri della forma di governo egemonizzata dal Governo grazie alla supina collaborazione della maggioranza».

¹⁷² Così, fra gli altri, A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rass. Parl.*, 1/2007, pp. 31-42; F. BASSANINI, *La Costituzione e le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Il Mulino*, 4/2006, p. 628 ss.; L. CARLASSARE, *Nel segno*

clino della democrazia rappresentativa non resterebbe oggi altra soluzione che intervenire sulle “regole del gioco” innalzando i quorum necessari per riformare la Costituzione (art. 138 Cost.) e per eleggere gli organi di garanzia (Presidente della Repubblica, giudici costituzionali, componenti del Consiglio superiore della magistratura, Presidenti delle Camere). Una simile revisione – si è soliti ribadire – costringerebbe la maggioranza a ricercare un’intesa con le opposizioni, impedendole di procedere unilateralmente alle riforme e alla designazione degli organi chiamati a svolgere funzioni di garanzia.

Si tratta di una soluzione discussa da tempo e che ha fatto capolino anche in sede parlamentare¹⁷³, ma che – a ben vedere – potrebbe rivelarsi un rimedio peggiore del male. L’innalzamento dei quorum conferirebbe alla legge elettorale una valenza vincolante, sospingendo il legislatore costituzionale a dover inseguire i mutamenti apportati in un contesto legislativo quanto mai precario, *ipercinetico*¹⁷⁴, sottoposto a continui assestamenti normativi¹⁷⁵.

E anche a voler ammettere che la revisione costituzionale dei quorum produrrebbe un effetto stabilizzante sul sistema, le cose sarebbero ancora meno consolatorie perché si rischierebbe per questa via di elevare la legge elettorale al rango di fonte suprema dell’ordinamento¹⁷⁶.

della Costituzione, cit., p. 180. E, da ultimo, G. MATUCCI, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia*, cit., p. 553.

¹⁷³ Camera dei deputati, XII legislatura, AC 2115, 28 febbraio 1995 – iniziativa degli onn. Leopoldo Elia e Franco Bassanini.

¹⁷⁴ Sull’*ipercinetismo* in materia elettorale» si veda N. LUPO, *Verso un’auspicata stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22/2017, p. 38.

¹⁷⁵ Sul punto, persuasivamente, M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare la torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019, p. 141 per il quale la «volontà di riformare ininterrottamente la legge elettorale mette a nudo le deficienze di un sistema politico dimostratosi incapace di ristrutturarsi dall’interno».

¹⁷⁶ Questa soluzione è oggi sostenuta da un ampio orientamento che sollecita la «necessità di operare, coerentemente con l’evoluzione in senso maggioritario del funzionamento della forma di governo parlamentare» (A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in *Amministrazione in Cammino*, 26 giugno 2016, p. 55).

L'effetto sortito sarebbe una costituzionalizzazione indiretta del maggioritario, destinata a irrigidire le dinamiche parlamentari e la stessa fisiologia della forma di governo¹⁷⁷.

In questo quadro, solo la rappresentanza proporzionale può garantire un'effettiva tutela delle minoranze politiche e restituire operatività allo statuto delle opposizioni già inscritto nella Costituzione, ma progressivamente svuotato di significato dal sistema maggioritario.

Consuntosi rapidamente il mito della governabilità, inteso quale principio ordinatore del sistema politico¹⁷⁸, la proporzionale torna oggi a rappresentare la condizione indefettibile per ridare forza al pluralismo politico e alla rappresentanza democratica, fino a farne di essa, com'è sempre stato, il coerente riflesso «dello stato degli animi, delle idee, dei bisogni, dei sentimenti, degli interessi, delle forze, delle volontà di tutti»¹⁷⁹.

15. *La crisi del politico. L'emersione del potere tecnocratico come nuova "sanior pars" del sistema*

La regola maggioritaria e il diritto delle minoranze hanno avuto il loro *humus* storico e il loro sostrato dialettico nel *politico*, nella forza del *consenso*, nell'idea che attraverso il voto è possibile orientare l'organizzazione di un ordinamento, il suo funzionamento, le sue decisioni.

¹⁷⁷ Sul punto L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista Aic*, 1/2018, p. 9 che, a ragione, rileva che «vista l'anomala "precarietà" delle leggi elettorali nel nostro ordinamento, ogni modifica dell'art. 138 Cost., al di là di ogni considerazione sulla sua modificabilità, rischia di risultare inconferente non appena dovesse essere riscritta nuovamente la legge elettorale. Pare, dunque, più lungimirante ricalibrare il rapporto tra sistema elettorale e procedimento ex art. 138 Cost., valutando le caratteristiche indefettibili che il sistema elettorale deve vantare per mantenere la funzione di garanzia delle maggioranze richieste nel procedimento di revisione costituzionale».

¹⁷⁸ Sul repentino esaurimento delle magnifiche e progressive sorti del maggioritario italiano si rinvia alla densa e argomentata analisi critica di M. PROSPERO, *Il fallimento del maggioritario*, Philos, Roma, 2000.

¹⁷⁹ L. PALMA, *La Rappresentanza delle Minorità*, cit., p. 124.

Per perseguire tale finalità, la politica si sarebbe avvalsa, nel corso del tempo, di un «procedimento decisionale ottimale»¹⁸⁰ (incardinato sulla regola maggioritaria) avrebbe rispettato i principi a cui il costituzionalismo l'aveva vincolata (la tutela dei diritti, la separazione dei poteri, le garanzie delle minoranze) e per meglio amministrare la *polis* si sarebbe anche servita degli esperti e della tecnica.

È lungo questo crinale che, nel corso della storia, si è venuta innestando una relazione quanto mai complessa, ma allo stesso tempo intensa e proficua tra tecnica e politica, tra il mezzo (posto a disposizione dalla tecnica) e il fine (selezionato dalla politica). O se si vuole – come direbbe Foucault – tra «la politica come pratica e la politica come sapere»¹⁸¹.

Oggi, a seguito del sopravvento del pensiero neoliberale, la tecnica ha cessato di essere un mezzo della politica per trasformarsi in puntello e componente ancillare dell'economia. Un esito favorito dalla costruzione di un nuovo ordine sociale proteso ad «assegnare un potere fatale ai determinismi economici, liberandoli da ogni controllo, e a sottomettere governi e cittadini alle forze economiche e sociali così “liberate”»¹⁸².

È in questo contesto storico che è venuto consolidandosi il dominio della tecnocrazia. D'altra parte, una volta stabilito che gli interessi del mercato costituiscono «un vincolo che si può solo gestire, ma non si può in nessun caso contestare»¹⁸³, non restava che trasformare questi interessi in regole di natura tecnica e commutare la «variante liberistica, o neoliberistica [...] [in] neutralità politica e competenza tecnocratica»¹⁸⁴. Argomentazione, questa, alimentata nel corso del tempo dalla «convinzione che una disciplina come l'economia, attenta soprattutto

¹⁸⁰ C. OFFE, *Legittimazione politica mediante decisione di maggioranza?*, in N. BOBBIO - C. OFFE - S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, cit., p. 74.

¹⁸¹ M. FOUCAULT, *Tecnologie del sé*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992, p. 141.

¹⁸² P. BOURDIEU, *Per un nuovo movimento europeo*, Manifestolibri, Roma, 2001, p. 65.

¹⁸³ S. LATOUCHE, *La megamacchina e la distruzione del legame sociale*, in AA.VV., *La strategia democratica nella società che cambia*, DataneWS, Roma, 1995, p. 70 ss.

¹⁸⁴ N. IRTI, *Diritto e mercato*, in AA.VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. VIII.

ai problemi dell'uomo, abbia la certezza matematica delle scienze esatte»¹⁸⁵.

Ma se di «certezza» e di «scienze esatte» si tratta, questo vuol dire allora che a decidere i destini della *polis*, non potrà più essere una maggioranza politica, ma solo chi è in grado di interpretare queste «certezze» e comprendere le «scienze esatte»: i tecnocrati.

La presunta non opinabilità delle scelte di politica economica e finanziaria, adottate in questi anni, ha fatto sì che esse siano divenute, nel corso del tempo, parte integrante di quegli ambiti distintivi della vita politica e sociale nei confronti dei quali l'applicazione della «regola del maggior numero apparirebbe non opportuna (non adeguata allo scopo) o addirittura ingiusta»¹⁸⁶.

Eppure, queste scelte di politica finanziaria ed economica – rileva Bourdieu – non sono state generate da meccaniche celestiali, né partorite «per generazione spontanea»¹⁸⁷. Il dominio tecnocratico dell'economia è piuttosto «il risultato costante e prolungato di un'immensa forza di lavoro intellettuale, concentrata in vere e proprie imprese di produzione, di diffusione e di esecuzione»¹⁸⁸.

Una concezione del mondo alimentata dagli imperativi del neoliberalismo e imperniata su un preciso topos, lucidamente disvelato da Claus Offe: il «topos della critica conservatrice del principio di maggioranza consiste nello stabilire che la regola di maggioranza oppone quantità a qualità, il conto delle masse contro la dignità e l'intelligenza degli individui»¹⁸⁹. Un argomento di matrice tipicamente (proto) liberale.

Di qui il progressivo innestarsi di due diverse, ma convergenti tendenze. Da una parte l'incalzante proliferare di poteri neutrali, organismi tecnici, *authorities* che hanno, nel corso degli anni, progressivamente occupato gli spazi della politica. Dall'altra, negli ordinamenti europei più deboli ed esposti (Italia, Grecia, Ungheria, Bulgaria, Ro-

¹⁸⁵ P. KRUGMAN, *L'incanto del benessere. Politica ed economia negli ultimi vent'anni*, Garzanti, Milano, 1995, p. 9.

¹⁸⁶ N. BOBBIO, *La regola di maggioranza*, cit., p. 55.

¹⁸⁷ P. BOURDIEU, *Per un nuovo movimento europeo*, cit., p. 7.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ C. OFFE, *Legittimazione politica mediante decisione di maggioranza?*, cit., p. 87.

mania)¹⁹⁰, la ciclica e ripetuta formazione di governi tecnocratici: un processo «oggettivamente eversivo della democrazia, almeno nella misura in cui rappresentano il fallimento (o la delegittimazione) della politica o della capacità della politica di vincolare e indirizzare l'azione tecnica»¹⁹¹.

D'altra parte, come scriveva Norberto Bobbio, già a metà degli anni Ottanta del secolo scorso, «tecnocrazia e democrazia sono antitetici: se il protagonista della società industriale è l'esperto non può essere il cittadino qualunque. La democrazia si regge sull'ipotesi che tutti possano decidere di tutto. La tecnocrazia, al contrario, pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se ne intendono»¹⁹².

E «*i pochi che se ne intendono*» sono i tecnocrati, la nuova “*sanior pars*” del sistema: è a loro che la “*maior pars*” e la “*minor pars*” e, quindi, tutta la rappresentanza democratica, seppure legittimata da milioni di voti, si rivolge ogni qual volta si appalesino situazioni di crisi (sociale, economica, finanziaria, sanitaria). Situazioni complesse e inestricabili che le maggioranze politiche non sono più capaci di decifrare e che – secondo il pensiero dominante – possono essere decrittate solo attraverso *opzioni assiologiche* predefinite dall'ordine tecnocratico.

16. Maggioranza, minoranze e generazioni future

A ridosso di queste tendenze, si è soliti oggi altresì sostenere che la regola maggioritaria nella società contemporanea non possa più valere per tutte le decisioni politiche, ma solo per quelle che una futura maggioranza sarà domani in grado di rivedere, modificare, cancellare, rovesciando gli orientamenti in passato assunti da altre maggioranze¹⁹³.

¹⁹⁰ Cfr. D. CRESCENZI, *I Ministri dell'Economia e delle Finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 87 ss.; F. DURANTI, *Governi tecnici comparati*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, p. 345 ss.

¹⁹¹ D. CHIRICO, “*Tecnica*” e “*politica*” nelle dinamiche inter-ordinamentali, in *Consulta online*, www.giurcost.org, 1° luglio 2009, p. 8.

¹⁹² N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 23.

¹⁹³ Sul punto diffusamente S. RODOTÀ, *Il tema: principio maggioritario e “nuovi interessi”*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 5 ss.

Bersaglio privilegiato di queste tendenze è la «miopia della democrazia»¹⁹⁴, la «fallacia progettuale» delle sue forme, la sua propensione ad assumere decisioni che sono «pregiudizialmente prevenute a favore del presente»¹⁹⁵. È da qui che origina il disagio democratico e la crescente *irreconcilability* fra principio di maggioranza e fattore tempo. Uno scollamento oramai dirompente che, soprattutto a fronte delle sfide poste dal mondo attuale (la crisi ambientale, il mutamento del clima, il governo delle fonti di energia, i destini delle future generazioni), tende a sospingere sempre più il dibattito pubblico contemporaneo verso un esito (etico, politico e giuridico) netto e risolutivo: «non si può affatto derivare da maggioranze, pur grandi che siano, il diritto di creare dei fatti irreversibili per un tempo imprevedibile»¹⁹⁶.

Una sfida inedita per il diritto e la politica, destinata a mettere a soqquadro vecchie certezze e consolidate tradizioni. A tal punto che anche l'antico principio del *Q.o.t.* (*Quod omnes tangit*), così come forgiato dal diritto romano e medievale, pare oggi essere improvvisamente divenuto un principio fuori gioco, un argomento debole, un'istanza obsoleta. E questo perché, nel caso di specie, non si controverte più di soggetti vivi e *tangibili*, ma di individui non ancora venuti ad esistenza.

Di qui la convinzione, venutasi affermando anche nel senso comune, che la soluzione migliore per risolvere la *future emergency* sia affidare la sorte delle future generazioni a un governo dei custodi composto da «élites meritocratiche o da guardiani liberi da ogni controllo democratico»¹⁹⁷.

La questione dell'«interesse delle future generazioni» ci pone oggi al cospetto di un nodo quanto mai delicato, posto in risalto anche dalla sua sopravvenuta costituzionalizzazione (art. 9)¹⁹⁸. Un nodo inedito, per taluni aspetti inestricabile e, anche per questa ragione, particolar-

¹⁹⁴ G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Einaudi, Torino, 2018, p. 112.

¹⁹⁵ D.F. THOMPSON, *Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2010, p. 17.

¹⁹⁶ C. OFFE, *Legittimazione politica mediante decisione di maggioranza?*, cit., p. 86.

¹⁹⁷ R. DAHL, *Democrazia o tecnocrazia?*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 36.

¹⁹⁸ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

mente complesso da trattare¹⁹⁹. In questa sede, ci limitiamo, pertanto ad avanzare solo alcune sintetiche considerazioni:

a) *La raffigurazione degli interessi delle generazioni future è culturalmente condizionata dal linguaggio, dalla mentalità, dalle conoscenze delle generazioni presenti*²⁰⁰. E questo perché – come ci ricorda Antonio Gramsci – «le nostre conoscenze sono sovrastrutture»²⁰¹. E non vi è nulla di più fallace che «una previsione storica che consiste semplicemente nell'atto del pensiero che proietta nell'avvenire un processo di sviluppo come quello che si è verificato dal passato ad oggi»²⁰².

b) *L'impossibilità di conoscere e interpretare i desideri dei «future people» non consente alle generazioni presenti di enucleare ex ante le attese delle generazioni future*²⁰³. Di qui la consapevolezza della «our ignorance»²⁰⁴. Consapevolezza che trae la sua forza argomentativa dal-

¹⁹⁹ Sul punto si rinvia, fra i tanti, ai lavori monografici di R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008; S. PRATESI, *Generazioni future? Una sfida per i diritti umani*, Giapichelli, Torino, 2007. E, soprattutto, al ricco volume collettaneo di F. CIARAMELLI - F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

²⁰⁰ Così D. CALLAHAN, *What Obligations Do We Have to Future Generations?*, in E. PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to future generations. Environmental Ethics*, Prometheus Books, Buffalo, 1980, p. 80 ss.

²⁰¹ A. GRAMSCI, Q. 10, §40, II, cit. p. 1291, che scrive: «posta l'affermazione che ciò che noi conosciamo nelle cose è niente altro che noi stessi, i nostri bisogni e i nostri interessi, cioè che le nostre conoscenze sono sovrastrutture (o filosofie non definitive) è difficile evitare che si pensi a qualcosa di reale al di là di queste conoscenze, non nel senso metafisico di un "noumeno", di un "dio ignoto" o di "un inconoscibile", ma nel senso concreto di una «relativa ignoranza» della realtà, di qualcosa di ancora "sconosciuto" che però potrà essere un giorno conosciuto quando gli strumenti "fisici" e intellettuali degli uomini saranno più perfetti, cioè quando saranno mutate, in senso progressivo le condizioni sociali e tecniche della umanità».

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Cfr. M.P. GOLDING, *Obligations to future generations*, in E. Partridge (a cura di), *Responsibilities to future generations*, cit., p. 61 ss.

²⁰⁴ D. CALLAHAN, *What Obligations Do We Have to Future Generations?*, cit., p. 84.

la circostanza che «nulla sappiamo circa ciò che sarà gradito ad esse e circa le probabilità con cui le nostre azioni incideranno su di esse»²⁰⁵.

c) *Il raffronto tra gli interessi della generazione presente e gli interessi delle generazioni future pone, anzitutto, un problema di ponderazione razionale delle risorse.* Procedimento quanto mai ostico, anche perché condizionato dall'impiego di «variabili assolutamente indeterminate».

Ha scritto Massimo Luciani:

«non è noto [...] quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future (i bisogni sono in larga misura creazioni sociali, ed è impossibile prevedere come queste si orienteranno); non sappiamo se domani, a risorse economiche intatte od aumentate, le future maggioranze di governo saranno disponibili a destinare risorse al soddisfacimento dei bisogni sui quali si appuntano i diritti sociali; non disponiamo di alcun modello economico che possa predire con ragionevole sicurezza che il progresso economico desiderato, e perseguito distogliendo risorse dalla spesa sociale, si realizzerà davvero. Con la conseguenza che non solo i bisogni della generazione presente, ma anche quelli delle generazioni future potrebbero rimanere insoddisfatti»²⁰⁶.

Di qui l'evidente inadeguatezza delle tecniche di bilanciamento, intrinsecamente inidonee a ponderare "fattori" fra essi disomogenei e dei quali non è dato conoscere nemmeno l'effettiva entità (diritti e interessi; presente e avvenire; garanzie contingenti e tutele futuribili).

d) *Non è possibile definire il momento storico nel quale una generazione succede a quella precedente.* Le generazioni si susseguono ininterrottamente, senza soluzione di continuità, a tal punto da rendere impossibile ogni distinzione tra gli interessi dell'oggi e quelli futuri²⁰⁷. Potremmo pertanto a tale riguardo concludere che se è vero che il presente condiziona il futuro, è però, allo stesso modo, altrettanto vero

²⁰⁵ G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 46.

²⁰⁶ M. LUCIANI, *Diritti sociali*, in *Dem. dir.*, 4/1994, pp. 569-570.

²⁰⁷ H. JONAS, *Sull'orlo dell'abisso. Conversazioni sul rapporto tra uomo e natura*, Einaudi, Torino, 2000, p. 22 ss.

che anche «il futuro invade il presente»²⁰⁸. E questo perché il futuro è una dimensione del tempo imprevedibile, ma intimamente collegata con l'oggi. D'altra parte, all'interno di ogni epoca storica hanno sempre convissuto generazioni diverse²⁰⁹.

Di qui la tendenza emersa, anche in ambito normativo, protesa a codificare esclusivamente gli interessi della *next generation*²¹⁰, se non addirittura solo quelli degli «*already born*»²¹¹. E ciò per la ragione di ordine contingente che è più semplice intercettare i desideri e gli interessi di chi è a noi più vicino, «mentre più difficile riesce questo esercizio nei confronti delle generazioni lontane nel tempo»²¹².

Sono i limiti strutturali del *presentismo democratico*²¹³. Limiti che

²⁰⁸ U. POMARICI, *Natura umana, intersoggettività, idea del futuro. Alle soglie della responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2/2021, p. 258.

²⁰⁹ Così H. JONAS, *Sull'orlo dell'abisso*, cit., p. 116 che scrive: «L'umanità non consiste mica di coetanei, bensì in ogni momento di appartenenti a tutte le età della vita, ogni età è rappresentata, in questo momento tutti esistono contemporaneamente [...] Ciò significa che esistiamo ogni volta già con una parte di futuro, e una parte di futuro esiste con noi».

²¹⁰ Cfr. K.M. FIERKE - E. J. KNUD, *Constructing International Relations: The Next Generation*, Armonk, New York, 2001.

²¹¹ C. DIERKSMEIER, *John Rawls on the rights of future generations*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2006, 1, pp. 78-79; K. BARRY, *Justice Between Generations*, in M. HACKER - J. RAZ, *Law, morality and society. Essays in honour of H.L.A. Hart*, Clarendon, Oxford, 1977, p. 268 ss.

²¹² R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 73.

²¹³ Il termine «presentismo» è di F. HARTOG, *Regimi di storicità. Presentismo e esperienze del tempo* (2002), Sellerio, Palermo, 2007. La medesima espressione è stata successivamente impiegata da D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1/2007, p. 23, che ricostruisce i tratti attuali della condizione di «favore pregiudiziale accordata alle generazioni presenti, a discapito di quelle future»; S. GARDINER, *A Perfect Moral Storm. The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 36 che parla di «tirannia dei contemporanei». Sulla stessa scia si colloca anche la riflessione di G. ZAGREBELSKY, *Liberi servi. Il Grande Inquisitore e l'enigma del potere*, Einaudi, Torino, 2015, p. 222 che impiega l'espressione «oppressione del presente», per indicare un dato temporale che «non ha memoria del passato e non ha aspettative per il futuro». Le premesse concettuali di questa nozione erano, tuttavia, ben presenti nella dottrina giuridica europea. Ci si riferisce, in particolare, all'opera di G. HUSSERL, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del di-*

fanno sì che le decisioni della politica siano intrinsecamente calibrate sulle esigenze del presente.

Ne viene fuori una democrazia asfittica senza passato e senza futuro, perché il *presente* «non ha memoria del passato e non ha aspettative per il futuro»²¹⁴. E perché tutto in politica ruota attorno al primato dell'*hic et nunc*. Compresa l'organizzazione della democrazia e dei sistemi di voto immaginati «su cicli elettorali di breve durata»²¹⁵ e che non consentono alla rappresentanza di perseguire politiche nel lungo termine. E questo vorrebbe dire, secondo Jonas, che «la lungimiranza dell'uomo di Stato consiste nella saggezza e nella moderazione che egli dedica al *presente*»²¹⁶. Nulla di meno, ma neppure nulla di più.

Alla politica, al diritto e alla politica del diritto, in questo quadro, non resterebbe allora altra soluzione che arrendersi al futuro.

È questa la conclusione fatta propria dalle emergenti teorie etico-giudiziali²¹⁷, il cui impianto logico argomentativo rischia oggi (più o

ritto (1955), Giuffrè, Milano, 1998, p. 45 che avverte come «nel caso dell'*uomo presente* il pericolo consiste nel fatto che il suo operare è guidato da mere considerazioni relative agli scopi immediati».

²¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *Liberi servi*, cit., p. 222.

²¹⁵ Così il *Bundesverfassungsgericht* che, nella decisione del 24 marzo 2021, ha dichiarato la parziale illegittimità della legge federale sulla protezione del clima del 2019. Secondo il Tribunale costituzionale federale, la legge, pur fissando obiettivi di riduzione delle emissioni fino al 2030, ha omesso di disciplinare in modo sufficientemente preciso le misure da adottare nei prossimi anni. Tale lacuna finiva per trasferire sulle generazioni future un onere eccessivo nell'azione di riduzione delle emissioni. Per tale ragione, la Corte ha ritenuto che il legislatore fosse tenuto a predisporre una disciplina idonea ad assicurare una tutela preventiva anche degli interessi delle generazioni future (*Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich* - Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29 April 2021, *Beschluss* vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20).

²¹⁶ H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), Einaudi, Torino, 2009, p. 21.

²¹⁷ Per più ampie considerazioni in merito si rinvia a C. DE FIORES, *La memoria dell'avvenire. Le democrazie costituzionali di fronte alle sfide del futuro*, in *Pol. dir.*, 3/2024, p. 414 ss. Su posizioni diverse e maggiormente inclini ad assecondare un'opzione di tipo etico-tecnocratico, si veda, fra gli altri, U. POMARICI, *Generazioni future, identità personale, umanità*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Jovene, Napoli, 2008, p. 158; L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

meno consapevolmente) di alimentare l'offensiva in atto da tempo contro la politica e contro la democrazia. Ci si riferisce, in modo particolare, alla richiesta sempre più insistente e insidiosa di sacrificare la regola della maggioranza sull'altare della «neutralità politica» e della «competenza tecnocratica»²¹⁸. E, segnatamente, al tentativo oggi strisciante di affidare il futuro del mondo ai «competenti», gli «esperti», i «tecnocrati» sottraendolo alle assemblee parlamentari, alla mediazione politica, alla democrazia. Scriveva, già alla fine del secolo scorso, Natalino Irti:

«La soluzione “vera” dei “competenti” e degli “esperti” si contrappone alla soluzione rozzamente politica degli ideologi e delle assemblee parlamentari. Di qui una sorta di terrorismo intellettuale praticato dalle tecnocrazie: e il discredito che cade sugli incauti avversari di “verità” sperimentali e leggi di natura»²¹⁹.

È in questo contesto che son venute, sempre più, diffondendosi, in questi anni, quelle concezioni culturali e ideologiche, protese a ritenere che, nell'era della tecnica e del tramonto della politica, anche le sorti dell'uomo, il governo delle risorse naturali, il funzionamento dell'economia e della finanza non si prestino più a essere affidati al lento, obsoleto e «infelice meccanismo» della democrazia²²⁰.

Se abbiamo a cuore «la sorte dei nostri figli e il futuro del mondo», solo una è la scelta che l'etica neoliberale ci sospinge a compiere: sbarazzarsi una volta per tutte delle teorie democratiche. Perché sono queste che mettono oggi a rischio l'esistenza delle generazioni future: «Ogni richiamo alla democrazia va dunque demistificato, la parola stessa problematizzata e desantificata»²²¹.

²¹⁸ N. IRTI, *Diritto e mercato*, in AA.VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. VIII.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ F. CERUTTI, *Democrazia e/o generazioni future*, in *Il Mulino*, 3/2012, p. 396.

²²¹ Ivi, p. 399.

Di qui l'auspicata costruzione di una nuova «rete di dominio» composta da «istanze a-democratiche (le Corti, le banche centrali, le autorità europee e internazionali ...)»²²².

Un vero e proprio dispositivo egemonico finalizzato a favorire e, in ultima istanza, a dare compimento all'agognata rifondazione degli assetti di governo. Insomma: dal governo della maggioranza al governo della *sanior pars*. Dal governo democratico al governo tecnocratico. Altre soluzioni non vengono ritenute, allo stato attuale, esperibili. Ecco perché – ci avvertono gli ideologi del neoliberalismo – è necessario «smettere di usare “tecnocrazia” come una parolaccia, come se potessimo ancora credere che solo gli “eletti dal popolo” governano facendone il bene»²²³.

Ad accedere ad analoghe conclusioni è anche il principale teorico dell'antropocene. Persino per Crutzen non vi è alternativa al governo dei tecnocrati. È a loro – scrive il celebre chimico dell'atmosfera – che spetta «l'arduo compito di guidare la società verso un management *sostenibile* dal punto di vista ambientale»²²⁴.

Una soluzione – ci sia consentito obiettare – buona per rafforzare il potere di management, agenzie, tecnocrati di varia natura ed estrazione, ma non per fronteggiare la questione ambientale e per dare un futuro vivibile al mondo: questioni preminentemente politiche e che solo la politica può risolvere.

La responsabilità intergenerazionale non è una variabile tecnica. Essa per dispiegarsi appieno ha bisogno di essere agita, di connettere gramscianamente passato e futuro²²⁵, di incidere sugli istituti giuridici

²²² Ivi, p. 400.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ P.J. CRUTZEN, *Geology of Mankind*, in *Nature*, gennaio 2002, p. 23.

²²⁵ Nei *Quaderni*, Antonio Gramsci sollecita l'assunzione verso le generazioni future di vincoli di responsabilità «concreta e non astratta»: «le generazioni si conterranno per ognuna non trenta anni prima e trenta anni dopo di oggi, ma organicamente, in senso storico, ciò che per il passato almeno è facile da comprendere: ci sentiamo solidali con gli uomini che oggi sono vecchissimi e che per noi rappresentano il “passato” che ancora vive fra noi, che occorre conoscere, con cui occorre fare i conti, che è uno degli elementi del presente e delle premesse del futuro. E coi bambini, con le generazioni nascenti e crescenti, di cui siamo responsabili» (A. GRAMSCI, Q. 14, II, § 4, p. 1754).

della modernità, di ridefinire le forme della rappresentazione e della rappresentanza politica.

Certo, si tratta di una soluzione non agevole da perseguire e anzi particolarmente ostica, soprattutto in ragione dell'alto tasso di "presentismo" che condiziona ancora oggi le pratiche della democrazia rappresentativa, incardinata geneticamente sul principio della sovranità popolare.

Tuttavia, non vi è alternativa alla democrazia. E un'altra più convincente soluzione non pare oggi esperibile. Anche perché – come è stato correttamente evidenziato – «proprio in chiave intergenerazionale, il dispositivo democratico ... può ben lasciar affiorare un surplus di senso, che integra lo svolgimento esclusivamente etico della questione»²²⁶.

Ne discende che solo in presenza di robuste e attive istituzioni democratiche, la responsabilità politica dei rappresentanti può assumere una dimensione intergenerazionale, sussumendo istanze e indirizzi che, pur emersi nel presente, sono destinati fatalmente a riflettersi nel futuro. Ed «è più probabile che una politica maggiormente sensibile verso le esigenze delle future generazioni scaturisca da un sistema istituzionale altamente rappresentativo e, quindi, in grado di riflettere nel modo più fedele possibile l'attuale complessità sociale, anziché da un'organizzazione estremamente semplificata, erosa dagli effetti di una visione riduzionistica dei rapporti tra autorità e libertà»²²⁷.

L'applicazione del dispositivo rappresentativo, con tutti i suoi corollari costituzionali, continua, ancora oggi, a essere la soluzione più convincente per far fronte al futuro: l'unica strada in grado di affrancare le generazioni a venire dal dominio dell'etica e dal funzionalismo economico, così come forgiati dal potere tecnocratico.

La democrazia costituzionale non vive per esaudire le pretese di una *sanior pars*, ma per assecondare – introiettandole - le forme del conflitto, per garantire i diritti, per tutelare le minoranze. Perché è dal riconoscimento dello spazio politico delle minoranze che il potere della maggioranza trae forma e legittimazione. Ed è dalla dialettica mag-

²²⁶ F.G. MENGA, *L'emergenza del futuro*, Donzelli, Roma, 2021, p. 54.

²²⁷ A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it.*, 3/2021, p. 88.

gioranza – opposizione che discende la “qualità dei regimi rappresentativi”. Solo mantenendo viva questa dialettica – tra *maior pars*, *minor pars* e *pluralitas* – la democrazia può continuare a vivere, sottraendosi agli inganni del pensiero unico, alle derive del potere tecnocratico, alle torsioni autoritarie del presente.

Finito di stampare nel mese di giugno 2026
presso Grafica Elettronica, Napoli

€ 20,00

