

La crisi di governo nella logica del “libero” mandato parlamentare*

di Federico Girelli**
(19 settembre 2019)

L'evoluzione della recente crisi di governo, per via delle peculiarità che l'hanno contraddistinta, ha posto nuovamente al centro dell'attenzione il ruolo del Parlamento, in quanto sede istituzionale di esercizio della rappresentanza politica, nel quadro della nostra forma di governo parlamentare.

Abbiamo visto i rapporti fra i due partiti della (ex) maggioranza raggiungere un tale livello di frizione che il vincolo scaturente dal “contratto di governo” alla fine ha ceduto.

La politica è così: non tollera di essere giuridificata integralmente.

Due partiti così diversi per storia, riferimenti valoriali, formula organizzativa, radicamento territoriale, d'altra parte, difficilmente sarebbero riusciti ancora a lungo a perseverare nell'ostinata opera di trovare punti di convergenza specie dopo le lacerazioni che hanno contraddistinto la campagna elettorale per le elezioni europee e la ridefinizione dei rapporti di forza in seno alla maggioranza che ne è conseguita.

Il Presidente del Consiglio, inoltre, subito autoproclamatosi “avvocato del popolo”, si è trovato presto a ricoprire ruoli giuridicamente (è il caso di dirlo) non sovrapponibili: notaio, giudice, arbitro.

È stato il leader della Lega, cogliendo tutti alla sprovvista, a “staccare la spina” nel centro dell'estate, nel corso di un suo personale tour politico nelle spiagge italiane, che si sarebbe potuto trasformare in una campagna elettorale già preconfezionata, se, poi, non avessero prevalso le dinamiche della forma di governo parlamentare.

Il Presidente del Consiglio, infatti, non si è reso disponibile a percorrere *sic et simpliciter* la (più veloce) strada della crisi extraparlamentare. Ha dichiarato, infatti, che si sarebbe dimesso solo se costretto *giuridicamente* a farlo ovvero sia in caso di formale approvazione di mozione di sfiducia nei confronti del governo da lui guidato da parte di una delle Camere del Parlamento; non solo, ha inteso in qualche modo “parlamentarizzare” la crisi affermando la necessità di aprire un dibattito in Parlamento, sede istituzionale in cui lui avrebbe reso le proprie dichiarazioni e adottato le decisioni conseguenti.

La Lega ha così presentato una mozione di sfiducia in Senato: è noto che il Presidente del Consiglio, preso atto *in Parlamento* che non esisteva più la maggioranza che fino a quel momento aveva sostenuto il Governo, ha rassegnato le proprie dimissioni senza attendere il voto sulla mozione di sfiducia.

Il capo dello Stato ha quindi avviato le consultazioni per verificare se si potesse comunque formare una nuova maggioranza parlamentare in grado di sostenere un altro Governo: passaggio, questo, costituzionalmente ineludibile, poiché il potere di scioglimento delle Camere può venir esercitato solo nel caso in cui il Parlamento della Repubblica non sia in grado di esprimere una maggioranza.

Visto il momento in cui si è aperta la crisi, non poco deve aver preoccupato il Presidente della Repubblica l'esigenza (costituzionale) di approvare entro la fine dell'anno la legge di bilancio e di rispettare, pertanto, le serrate scadenze della

* Scritto sottoposto a *referee*.

manovra economica, in vista della salvaguardia dell'indispensabile credibilità internazionale del Paese, minata dall'instabilità politica.

È stato quindi fissato un fitto calendario per i colloqui fra il Presidente della Repubblica e gli esponenti dei partiti presenti in Parlamento, onde svolgere celermente le consultazioni.

Nella logica della forma di governo parlamentare il Presidente della Repubblica ha avuto modo di verificare la sussistenza delle condizioni per la formazione di un nuovo Governo, in ragione della avvenuta convergenza di forze politiche presenti in Parlamento su di un programma (non un "contratto"), per la cui attuazione evidentemente è stata manifestata al capo dello Stato la volontà di proseguire la Legislatura. Tutto ciò si è reso possibile nel quadro di un cambiamento di alleanze politiche, che, per risultare credibile, non potrà limitarsi al solo lato soggettivo, ma dovrà anche sensibilmente incidere sul piano dei contenuti con uno sforzo d'intesa che obiettivamente – non v'è chi non veda – sconta non poche difficoltà.

Esiste il rischio concreto che il mancato ricorso alle urne venga percepito dagli elettori come una mera operazione di preservazione (e spartizione) di posti di potere. È un sentimento, questo, in effetti avvertito non da pochi.

L'essenziale, allora, è che, specie in questi cruciali frangenti, ogni singolo membro del Parlamento, proprio perché chiamato dalla Costituzione a rappresentare la (intera) Nazione, rammenti che il suo *status* non gli impone di essere *del* popolo, ma di essere sempre *per* il popolo.

Che cosa s'intende dire: la forza prescrittiva dell'art. 67 Cost, che sancisce il divieto di mandato imperativo, "svincola" certamente l'eletto dal proprio partito e dagli stessi elettori, ma esige, al contempo, nella logica della rappresentanza politica, la ricerca continua di un equilibrio fra "situazione rappresentativa" e "rapporto rappresentativo". La rappresentanza politica, infatti, vive grazie alla compresenza di questi due elementi, la cui interrelazione segue una dinamica alimentata dall'autonomo convincimento del rappresentante, dalle sue personali aspirazioni, dal bene oggettivo dei rappresentati e dai *desiderata* di questi ultimi non necessariamente in linea con il loro autentico interesse.

Anzi, i termini del rapporto rappresentativo sono tali per cui il suo contenuto sostanziale sta proprio nel margine di autonomia dei rappresentanti rispetto ai *desiderata* dei rappresentati; ed è proprio tale margine la ragione giustificativa e generatrice della responsabilità politica degli eletti.

Del resto, sul piano strettamente giuridico, anche rispetto al partito di appartenenza il parlamentare vede protetta la sua indipendenza di giudizio come da tempo chiarito dalla stessa giurisprudenza costituzionale: «Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito» (sent. n. 14/1964).

L'art. 67 Cost., dunque, implica e garantisce la possibilità nella dialettica politica di mutare opinione: il "rappresentante della Nazione" non è una monade; le sue determinazioni sono (anche) il frutto di quei rapporti, che hanno modo di sorgere all'interno delle assemblee politiche e che vengono "alimentati" da tale "principio di libertà" affinché l'azione dei rappresentanti non trovi impedimenti nel convergere (auspicabilmente) sul "bene della Repubblica".

Ferma allora la libertà di scelta garantita dalla Costituzione ad ogni deputato o senatore, resta il fatto che tendenzialmente, pur se non "obbligato" a farlo, il

parlamentare seguirà le indicazioni del partito per il quale si è candidato, condividendone evidentemente la “costellazione di valori” di riferimento.

In questa crisi è emersa la questione dei possibili condizionamenti tramite strumenti di (apparente) democrazia diretta sul funzionamento del sistema rappresentativo, poiché il MoVimento 5 Stelle ha inteso consultare i propri iscritti tramite la piattaforma “Rousseau” per decidere se sostenere o meno il nuovo Governo.

Questo *modus operandi*, invero, più che uno strumento di democrazia diretta sembra essere la procedura interna di quel movimento, con cui stabilire la linea politica da perseguire: saranno poi gli elettori a valutarne l’efficacia, l’attendibilità, l’affidabilità onde verificare il proprio sentimento di appartenenza ad un movimento che in questo modo prende le proprie decisioni destinate a orientare la politica nazionale.

Un rilievo critico che in effetti può venir sollevato non concerne tanto la procedura in sé, bensì i tempi nei quali è stato tecnicamente possibile metterla in atto. La consultazione si è svolta, infatti, ad incarico di formare il Governo già affidato, mentre sarebbe stato auspicabile, e costituzionalmente più coerente, che la linea politica fosse già stata decisa in via definitiva quando i rappresentanti dei Gruppi parlamentari sono stati sentiti dal Presidente della Repubblica in occasione delle consultazioni.

Va ribadito, in ogni modo, che ogni membro del Parlamento resta libero di discostarsi dalle direttive del proprio partito.

Tale “libertà”, però, non va confusa con operazioni meramente trasformistiche, che nulla hanno a che vedere col “bene della Repubblica”, cui va orientata l’azione parlamentare, che si traduce poi nel “dovere” di rappresentare (degnamente) la Nazione.

In questo senso sembrano muovere le norme del Regolamento del Senato in vigore da questa Legislatura (la XVIII), che disincentivano il passaggio ad altro Gruppo parlamentare o la costituzione di nuovi, favoriscono la corrispondenza fra Gruppi e liste votate dagli elettori ed introducono, pare, una disciplina più stingente sui contributi percepiti dai Gruppi stessi (artt. 13, comma 1-bis; 27, comma 3-bis; 14, comma 4; 15, comma 10, R. S.).

Il deputato o senatore, quindi, è garantito dalla Costituzione nella sua “situazione”, il cui contenuto sostanziale è ben reso dal termine *responsiveness*, che esprime un insieme di facoltà da imputarsi ad un soggetto collocato in una posizione intermedia fra il mandato libero e quello imperativo senza esaurirsi né nell’uno né nell’altro.

Che cosa serve: serve una classe politica che sappia correttamente (e con coraggio) interpretare il proprio ruolo per come definito in Costituzione e che sembra nitidamente emergere nelle parole che scriveva Edmund Burke nel 1778 in risposta all’accusa di non difendere gli interessi dei suoi elettori: «preferivo molto di più correre il rischio di dispiacerli che di arrecar loro pregiudizio».

** Professore Associato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi Niccolò Cusano - Telematica Roma