

13 GIUGNO 2018

Elogio della mediazione.
Statuti dei gruppi parlamentari e libertà
di mandato politico nelle democrazie
rappresentative. Brevi annotazioni

di Salvatore Prisco

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli Federico II



Elogio della mediazione.
Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato
politico nelle democrazie rappresentative.
Brevi annotazioni*

di Salvatore Prisco

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli Federico II

«Notre vie est un voyage
dans l'hiver et dans la nuit.
Nous cherchons notre passage
dans le ciel où rien ne luit».

(Canzone delle Guardie svizzere, 1793,
esergo di Louis Ferdinand Céline, Voyage au bout de la nuit)

«Sentinella, quanto resta della notte?»

(Isaia, 21, 11)

«Adda passa' 'a nuttata»

(Eduardo De Filippo, Napoli milionaria)

Sommario: 1. L'occasione del lavoro e i precedenti immediati del caso. – 2. I quesiti posti per il seminario. – 3. I termini “classici” del problema nel suo sviluppo storico. 4. La situazione odierna: il mandato politico tra crisi della rappresentanza, “trasfughiamo” nei gruppi parlamentari, istanze di “democrazia immediata”. – 5. Un cenno conclusivo all'attualità costituzionale italiana: una forma di governo in trasformazione?

1. L'occasione del lavoro e i precedenti immediati del caso

L'onorevole Riccardo Magi, segretario dei *Radicali italiani* e deputato al Parlamento per la XVIII Legislatura, eletto nella lista +*Europa*, ha indetto per il giorno 16 maggio 2018 alla Camera dei Deputati una tavola rotonda tra costituzionalisti sul tema *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla luce dell'art. 67 della Costituzione*.

* Intervento alla Tavola rotonda “*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*”, Roma, 16 maggio 2018. L'Autore ringrazia l'on. Riccardo Magi per avermi inviato a questo interessante incontro di studio. Il paragrafo conclusivo tiene presenti – come si vede – eventi anche successivi al suo svolgimento, fino alla formazione e al giuramento del Governo Conte e in esso è stato utilizzato con piccole modificazioni formali un testo dell'autore apparso nel *blog FB Lab* di FB& Associati, *Advocacy and Lobbying*, 31 Maggio 2018. è il Centro Studi di FB &



L'iniziativa era nata a seguito di una lettera indirizzata il 9 aprile dallo stesso al Presidente della Camera, onorevole Roberto Fico, il cui oggetto era l'invito a verificare se lo statuto del gruppo della Camera del *Movimento Cinque Stelle* – cioè dello stesso entro le cui fila era stato eletto – integri o meno una violazione della Carta Costituzionale, nella parte in cui prevede (art. 21, comma 5) che *«Il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento Cinque Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di Euro 100.000, 00»*.

Detta disposizione riproduce l'art. 5 del Codice etico del movimento, a tenore del quale, tra l'altro, *«Ciascun parlamentare italiano, europeo e Consigliere Regionale eletto all'esito di una competizione elettorale nella quale si sia presentato sotto il simbolo del Movimento 5 Stelle si obbliga ... ad erogare un contributo economico destinato al mantenimento delle piattaforme tecnologiche che supportano l'attività dei gruppi e dei singoli parlamentari e consiglieri e del finanziamento del cd. 'Scudo della Rete' (ovvero il fondo per gli oneri necessari per la tutela legale) da determinarsi con Regolamento del Comitato di Garanzia emanato ai sensi dell'art. 9 comma b) dello Statuto, prima di ciascuna consultazione elettorale (comma 3°); Ciascun parlamentare italiano, europeo e Consigliere Regionale eletto all'esito di una competizione elettorale nella quale si sia presentato sotto il simbolo del Movimento 5 Stelle si obbliga a rinunciare ad ogni trattamento pensionistico privilegiato e all'assegnazione di fine mandato, a doppie indennità e a doppi rimborsi (Comma 4°); In considerazione del fatto che, ad eccezione del contributo di cui al terzo comma del presente articolo, gli oneri per l'attività politica e le campagne elettorali sono integralmente a carico del Movimento 5 Stelle ciascun parlamentare, in caso di espulsione dal gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle e/o dal Movimento 5 Stelle, abbandono del gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle e/o iscrizione ad altro gruppo parlamentare, dimissioni anticipate dalla carica non determinate da gravi ragioni personali e/o di salute, ma da motivi di dissenso politico, sarà obbligato a pagare al Movimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno degli eventi sopra indicati, a titolo di penale, la somma di € 100.000,00 quale indennizzo per gli oneri sopra indicati per l'elezione del parlamentare stesso» (comma 5°)*».

Per completezza di informazione, va qui ricordata anche la vicenda giudiziaria che aveva opposto in precedenza a questo movimento politico l'avvocato Venerando Morello, il quale aveva chiesto, con un ricorso *ex art. 702 c. p. c.*, che venisse dichiarata ineleggibile a sindaco di Roma l'avvocato Virginia Raggi, per avere (come del resto i candidati della lista al consiglio comunale a lei collegata) sottoscritto con la società Casaleggio e Associati, in vista delle elezioni amministrative della capitale in cui era appunto candidata alla carica, alla quale era riuscita effettivamente eletta nel turno di ballottaggio, uno stringente “contratto”, che ne vincolava pesantemente anche l'esercizio delle prerogative istituzionali. In esso era previsto inoltre un risarcimento per danni di immagine, preventivamente e forfettariamente quantificato in almeno 150. 000 Euro, se ella fosse fuoriuscita anzitempo dalla predetta formazione politica di riiferimento.

Il testo del ricorso era stato integralmente pubblicato come inserto del quotidiano *Il Foglio* del 4 gennaio 2017, mentre quello dell'atto denominato *Regolamento e codice di comportamento dei candidati ed eletti del MoVimento Cinque Stelle alle elezioni amministrative di Roma capitale del 2016* (che appare alla lettura avere i caratteri di un contratto per adesione, unilateralmente predisposto), come ogni altro atto interno del movimento è rinvenibile *online* sul cosiddetto *Blog delle Stelle* e venne pubblicato in copia fotostatica, con firme autografe ai margini dei sottoscrittori, dal sito *online* del quotidiano *La Repubblica*.

La clausola specifica dello stesso da richiamare al riguardo (punto 9) recita – con disposizione dal contenuto in sostanza omogeneo con quelle sopra riportate, trattandosi sempre di vincoli derivanti dal codice etico del movimento – «*Ciascun candidato si dichiara consapevole che la violazione di detti principi comporta l'impegno etico alle dimissioni dell'eletto dalla carica ricoperta e/o il ritiro dell'uso del simbolo e l'espulsione dal M5S e che pertanto a seguito di una eventuale violazione di quanto contenuto nel presente Codice, il M5S subirà un grave danno alla propria immagine che in relazione all'importanza della competizione elettorale, si quantifica in almeno Euro 150.000*», onde egli (punto 10) «*si impegna pertanto al versamento del predetto importo, non appena gli sia notificata formale contestazione a cura dello staff coordinato da Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio*».

Il Tribunale di Roma, I sezione civile, aveva nella specie rigettato il ricorso per motivi di rito, senza pronunciarsi sulla validità del “contratto”, del quale – in alternativa alla domanda di dichiarare ineleggibile la prima cittadina – era stata richiesta nel ricorso la declaratoria di nullità per contrarietà a norme imperative, ossia fondamentalmente per contrasto – anche in questo caso – con l'art. 67 della Costituzione sulla libertà, in linea di principio, dei mandati elettivi politici e amministrativi.

Tornando alla vicenda oggi in esame, il mittente domandava di conoscere «quali iniziative intenda adottare» il destinatario della missiva «perché i principi costituzionali vigenti vengano rispettati *in primis* nell'istituzione che ha l'onore di presiedere, cuore della nostra democrazia».

Una lettera di tenore analogo, in ordine a tale rilievo, ma che muoveva anche altre censure al regolamento del medesimo gruppo, con riferimento tanto a norme costituzionali, quanto ad altre del Regolamento della Camera, era stata indirizzata al Presidente, appena due giorni dopo la prima, anche dall'onorevole Stefano Ceccanti, già senatore e oggi deputato del Partito Democratico, autorevole costituzional-comparatista.

Il Presidente della Camera rispondeva agli interlocutori che avevano sollevato le questioni con lo stesso mezzo da loro scelto, vale a dire attraverso una sua lettera del 17 aprile, negando che l'art. 8 del Regolamento della Camera assegni al Presidente dell'Assemblea – come invece ritenuto in particolare dall'onorevole Ceccanti – il potere di sindacare la conformità degli statuti che i gruppi sono tenuti ad approvare entro trenta giorni dalla loro costituzione e a depositare nei successivi cinque presso il predetto ufficio, a seguito di una riforma di tale fonte normativa intervenuta nel 2012 ed improntata a garantire la

trasparenza sulle attività dell'organo costituzionale complesso e delle sue articolazioni interne (tant'è che anche dei regolamenti dei gruppi va disposta la pubblicazione sul sito *internet* della Camera dei Deputati) e questo per il dichiarato motivo della necessità di tutelare l'autonomia politica e organizzativa dei gruppi parlamentari. Aveva all'uopo richiamato una deliberazione conforme dell'ufficio di Presidenza della precedente legislatura, resa in data 26 giugno 2017.

2. I quesiti posti per il seminario.

In vista della discussione di cui si è detto, ai professori del settore che — appositamente invitati ad essa con un'*e-mail* circolare — avevano assicurato la loro presenza al seminario è pervenuta un'ulteriore comunicazione del promotore del dibattito, che invitava a concentrarsi possibilmente, ai fini della discussione, su alcuni interrogativi, il cui testo viene di seguito riprodotto.

«1. *In primis*, si pone il problema della stesura e della potenziale applicazione di disposizioni di Statuti dei gruppi — regole di diritto privato — in palese contrasto con la Costituzione e con il Regolamento. Cosa succederebbe se le norme statutarie di un Gruppo vietassero alle deputate che vi appartengono di prendere la parola in Aula o di presentare proposte di legge?

2. Possiamo dire che la sola circostanza che uno o più parlamentari iscritti al gruppo Movimento Cinque Stelle esercitino il loro mandato con il timore d'esser sanzionati economicamente in ragione delle proprie condotte e scelte in Parlamento costituisce un vincolo di mandato e impone all'istituzione parlamentare di intervenire scongiurando questa ipotesi *ab origine*? Se sì, come? Dal momento che la norma è conosciuta formalmente dalle Camere perché contenuta in statuti il cui deposito è obbligatorio, possiamo dire che non è il difetto di una norma specifica che impedisce al Presidente di manifestare formalmente ai colleghi parlamentari l'inconsistenza, nullità e illiceità di una previsione regolamentare (ad oggi sottoscritta dallo stesso Presidente Fico), ad esempio con una circolare inviata a tutti i deputati?

3. Può il Capo dello Stato nominare Ministro un parlamentare del Movimento Cinque Stelle vincolato da un "contratto privato" in contrasto non solo con l'art. 67 della Costituzione, ma anche con il giuramento prestato di fronte allo stesso Presidente della Repubblica di esercitare le proprie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione, oltre che con la legge 400/1988 in ordine all'autonoma collegialità del Consiglio dei Ministri e al suo compito di risoluzione dei conflitti tra Ministri? Come opererebbe questo condizionamento nell'esercizio della funzione di controllo da parte dei parlamentari nei confronti dei ministri del loro partito? Può tale problema essere evidenziato direttamente all'attenzione del Presidente della Repubblica, nella sua qualità di garante della Costituzione?

4. Questione della "giustiziabilità" della violazione dell'art. 67 della Costituzione in esame. Come un tentativo di applicazione dell'istituto della clausola penale prevista dalla disposizione statutaria in esame

potrebbe giungere all'esame della Corte costituzionale? Attraverso la via del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Deputato "sanzionato" *versus* gruppo parlamentare di appartenenza oppure Autorità giudiziaria *versus* Camera dei Deputati che pretende di agire in autodichia sull'applicazione della previsione statutaria)? Attraverso un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale?

5. È chiaro come una modifica del Regolamento che attribuisca al Presidente poteri di controllo sugli Statuti dei Gruppi sia la strada più lunga e dall'esito più incerto - soprattutto in questa legislatura - ma anche l'unica che in futuro potrebbe evitare il ripetersi di casi come quello di cui si discute oggi; per questo annuncio fin da ora la mia intenzione di presentare una proposta di modifica in tal senso. Chiedo allora a chi interverrà oggi di ipotizzare i passaggi di tale procedimento di verifica degli Statuti, l'organo o gli organi che ne dovrebbero essere incaricati, i parametri di riferimento e le conseguenze in caso di mancato rispetto degli stessi.

6. Infine: non solo il Movimento Cinque Stelle, ma anche Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia hanno affermato in campagna elettorale di voler modificare l'articolo 67 della Costituzione, e proposte di legge in tal senso sono già state presentate in passato; la differenza, oggi, è che una tale riforma costituzionale potrebbe essere approvata a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera. Il quesito che allora si pone è se l'art. 67 sia revisionabile o se il divieto di mandato imperativo rientri fra i "principi fondamentali e diritti inviolabili" che la Corte costituzionale pone come limite allo stesso processo di revisione costituzionale».

3. I termini "classici" del problema nel suo sviluppo storico

L'ordine in cui rispondere ai quesiti posti deve essere ribaltato, in ragione della loro concatenazione logica; non è infatti chi non veda come il più radicale – è il caso di dire – e decisivo sia l'ultimo.

Se infatti si ritenesse che rientri tra i principi caratterizzanti della forma di governo e tra i diritti fondamentali del singolo parlamentare la libertà di esercizio del mandato politico, da svolgere in nome della Nazione e non già dello stretto interesse del partito che ne aveva assicurato l'elezione, al punto che non sarebbe possibile abolirla o limitarla significativamente nemmeno attraverso il procedimento di revisione costituzionale (a maggiore ragione, dunque, non potendola condizionare nemmeno ad investiture rigide in proposito dei militanti, raccolte con l'ausilio determinante del *web*), è chiaro che risulterebbe fissato da questa conclusione il presupposto concettuale per orientare la risposta ai punti che lo precedono.

Soccorre al riguardo una risalente e nota sentenza della Consulta, la n. 14 del 1964:

«L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni, ma è rivolto ad assicurare

la libertà dei membri del Parlamento. 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».

Si è tuttavia osservato¹ che anche l'assai più recente sentenza 1/ 2014 della Corte Costituzionale ha contribuito, in più luoghi della motivazione, a sottoporre a *lifting* l'ormai nobile, ma vetusto, parametro, spianandogli qualcuna delle molte rughe accumulate sul volto, in ragione della equazione che li è scolpita tra "rappresentanza" nazionale e "rappresentatività", di modo che – non assicurata che fosse dalla legge elettorale la seconda – ne sarebbe colpita inevitabilmente la prima.

Ricordiamo in sintesi, di seguito, le tappe della storia gloriosa attraversate dalla garanzia in esame.

Una brillante studiosa della più recente generazione ha ribadito come «l'istituto in questione (*sia*) il "cuore" del mandato parlamentare, così come lo conosciamo – almeno in Europa continentale – dalla Rivoluzione francese», proseguendo quindi a descriverne il percorso tendenziale come scandibile in tre fasi, che per lei sono, testualmente, «il cammino verso la "cogenza"; la presunta "obsolescenza" all'indomani della nascita di partiti di massa; l'attuale fase di "convalescenza" dell'istituto tra "distrazione" della responsabilità politica e impieghi eterodossi»².

In effetti, i mandati prerivoluzionari, attraverso i quali comunità e ceti presentavano al sovrano – in assemblee parlamentari irregolarmente convocate – petizioni, suppliche, *cabiers de doléances*, erano privatistici e tendenzialmente vincolanti, salvi cioè e comunque i casi di istruzioni vaghe dei mandanti, nonché revocabili dagli stessi.

Fin dal celebre discorso agli elettori di Bristol del 3 novembre 1774, Edward Burke aveva però incisivamente chiarito che «Il Parlamento non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi, interessi che ciascuno deve tutelare come agente o avvocato; il Parlamento è assemblea deliberante di una Nazione, con un solo interesse, quello intero, dove non dovrebbero essere di guida interessi e pregiudizi locali, ma il bene generale», o quantomeno che dai primi (pur in esso presenti) esso deve riuscire a svincolarsi, per tendere a perseguire il secondo.

L'Assemblea Nazionale francese ribaltò su questa medesima scia, pochi anni dopo, il quadro concettuale in cui si inserivano le pratiche che fino ad allora erano state in proposito usuali.

Il 30 giugno 1789 taluni nobili avevano in effetti rifiutato di partecipare alle sue sedute proprio in nome dei mandati vincolati dei quali erano portatori, ponendo il problema di dovere ricevere dai mandanti sui

¹ N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, n *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 marzo 2014.

² F. GRANDI, *Il divieto di mandato imperativo: tra cogenza, obsolescenza e convalescenza*, in *Aperta Contrada*, 9 gennaio 2014.

singoli territori adeguate direttive, che in ipotesi ne integrassero le lacune di fronte a nuove questioni presentatesi.

Non era trascorsa più di una settimana da quel giorno, quando Sieyès condusse l'organo ad approvare la sua proposta di considerare irrilevante il problema, non potendo certo l'assise fermare i propri lavori in ragione della mancanza occasionale di qualche suo componente.

Nella riunione dell'8 gennaio 1790 il principio fu dunque ribadito, «*les mandats impératifs étants contraires à la nature du Corps législatif qui est essentiellement délibérant, à la liberté des suffrages dont chacun de ses membres doit jouir pour l'intérêt général*» e venne ulteriormente confermato dall'art. 7, titolo III, della Costituzione del 3 settembre 1791, in cui si legge che «*Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat*».

Molteplici e pregevoli sono state le ricostruzioni storiche al riguardo, ognuna di esse proponendosi opportunamente di non effettuare semplicemente una sterile panoramica del passato, ma di prendere atto di uno sviluppo che nel corso del tempo si è mostrato ineluttabile: il lento, ma sicuro, sostituirsi – nella dinamica effettiva del campo problematico – di un (perciò di nuovo tendenzialmente vincolato) “mandato di partito” al “libero mandato parlamentare” affermato dalla Rivoluzione francese³.

Si è dunque dai diversi autori articolato il giudizio sulla garanzia, in rapporto al palesarsi via via di nuove esigenze e altresì della loro faccia oscura, vale a dire anche delle patologie che le si accompagnano, richiedendone la rilettura e/o l'adattamento.

Si può osservare come il principio che nega il vincolo di mandato per riferire quest'ultimo alla rappresentanza generale o nazionale conservi un'originaria impronta liberale e individualistico-borghese,

³ Fra i molti autori che hanno operato le ricostruzioni diacroniche alle quali si accennava (e che sono state tenute presenti per le poche righe in tema del presente testo), come premessa a una riconsiderazione attuale del problema, si vedano almeno – nella dottrina italiana più recente e senza pretesa di completezza, in aggiunta a quella richiamata – R. MORETTI, *Art. 67*, in *Commentario breve alla Costituzione*, prima ed., diretta da V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, 407 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991 (che è, tra gli studi della più vicina stagione in argomento, quello indubbiamente fondativo, non solo sul piano cronologico); P. PERLINGIERI – M. PARRELLA, *Art. 67*, in *Commento alla Costituzione italiana*, a cura del primo, Napoli, 1997, 424 ss.; A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, seconda edizione rivista e accresciuta, Firenze, 2004; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005; L. CIAURRO, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 1287 ss.; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/ 2008; C. BOLOGNA, *Art. 67*, in *Commentario breve alla Costituzione*, seconda ed., diretta da S. Bartole e R. Bin, Padova, 2008, 617 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AiC*, 4/ 2012; C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Dr Soc.* 1/ 2017, 19 ss.; L. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2/ 2017; C. MARTINELLI, *Art. 67*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. A. Vigevani, Bologna, 2018, II, 72 ss.

risultando ancor oggi canonizzato in tale veste nella maggior parte di tutte le Costituzioni basate sul connesso modello di rappresentanza politica.

Si è peraltro notato, quanto al nostro testo del 1948, che a rigore dovrebbe giuridicamente parlarsi letteralmente per esso non di “divieto”, bensì di “assenza” di vincolo di mandato, essendo caduta in sede di coordinamento formale del testo dell’Assemblea Costituente una formulazione che invece ne conteneva proprio un’esplicita proibizione⁴.

Ad ogni modo, non si fece sull’istituto in quella sede una discussione profonda, forse per le riserve di parte comunista, illustrate da Terracini e Grieco e per la freddezza di Mortati, relatore sul tema in seconda sottocommissione il 19 settembre 1946, con parole lungimiranti, nelle quali non è difficile intravedere i nodi essenziali anche del dibattito successivo, addirittura fino al testo della riforma Renzi, che come noto faceva del Senato un’assemblea elettiva di secondo grado, espressione di quelle regionali, ma in raccordo col panorama politico espresso dalle rispettive aree territoriali.

Gioverà pertanto riportare le espressioni che furono da lui usate:

«(Il relatore osserva che) Qui si dovrebbe affrontare la questione del divieto del mandato imperativo. Sottrarre il deputato alla rappresentanza di interessi particolari significa che esso non rappresenta il suo partito o la sua categoria, ma la Nazione nel suo insieme. (Egli) Si domanda se la disposizione da lui proposta si possa omettere o meno, perché potrebbe anche assumere una particolare importanza, se, ad esempio, si facesse del Senato la rappresentanza della regione o di categorie, e perché non si può dimenticare che oggi i deputati sono espressione dei partiti con i quali hanno un diretto legame. Sta di fatto che il problema esiste ed ha anche avuto un riflesso negli ordinamenti in cui è stabilita la decadenza del deputato quando è sconfessato dal suo partito».

Lo sguardo lungo del Maestro di Corigliano Calabro quasi prevedeva così le eccezioni alla tendenza allora e anche oggi prevalente, che sono emerse negli anni a noi più vicini: cioè quelle della vigente Costituzione portoghese del 1976 (artt. 155 e 160) e quelle estranee o periferiche rispetto alla tradizione del costituzionalismo liberaldemocratico occidentale, che pure le ispira (come la Costituzione del Bangladesh del 1972, art. 70, il 52° emendamento – del 1985 – alla Costituzione indiana del 1949, o ancora gli artt. 150 e 151 di quella panamense del 1972) e la *antidefection clause* delle esperienze australiana, canadese e sudafricana.

Al di là dell’impossibile esercizio di divinazione, egli era peraltro sicuramente consapevole delle soluzioni costituzionali di area culturale socialista vigenti al tempo della Costituente ed ispirate tutte al principio opposto alla libertà del mandato politico rappresentativo: la stessa Costituzione lusitana vigente individua

⁴ L. CIAURRO, *op. cit.*, 1290.

del resto come suo fine tra gli altri, nel preambolo, proprio quello «de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista»⁵.

Come Mortati avvertiva lucidamente in quella sede, la storia ha in effetti proceduto nel senso di costituzionalizzare il partito politico, attraverso il percorso – sfasato rispetto al precedente – che dall’ostilità dello Stato era approdato, dopo una valutazione intermedia di indifferenza, alla sua incorporazione nelle Costituzioni totalitarie e appunto in quelle socialiste, fino a valorizzarlo come base dell’organizzazione pluralista del popolo politicamente organizzato, ad opera del costituzionalismo democratico generalizzatosi – in varie fasi temporali, ma tendenzialmente omogenee – nella traiettoria emersa dopo la seconda guerra mondiale⁶.

⁵ G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall’articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017; più in generale, F. GIULIMONDI, *Il vincolo di mandato parlamentare ha ancora un senso? Un tentativo di risposta fra istanze nazionali e modelli ordinamentali stranieri*, in *Foro Europa*, 3/ 2016.

⁶ Classico, naturalmente, il riferimento all’ampio e ricco dibattito weimariano in argomento, mirabilmente sintetizzato da N. ZANON, *Il mandato...*, cit., 89 ss e in particolar modo alla teorizzazione del *Parteienstaat*, su cui si vedano soprattutto le posizioni di H. KELSEN, ad es. ne *Il problema del parlamentarismo*, in *La democrazia*, trad. it., a cura di M. Barberis, Bologna, 1998, 155 ss. e quelle di G. LEIBHOLZ, come ricostruibili attraverso i saggi raccolti in *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, con introduzione di P. Rescigno, Milano, 1989 e, nella nostra letteratura recente, almeno A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 67 (1985), 21 ss. e P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 679 ss. Si veda inoltre R. ORRÙ, *Nota introduttiva a «Il principio del divieto di mandato imperativo: antico feticcio o baluardo irrinunciabile?»* (seminario 2014 dell’*Atelier 4 Luglio - G.G. Florida*), nel volume *La rappresentanza in questione. Giornate di Diritto e Storia costituzionale*, V, a cura del medesimo, di F. Bonini e A. Ciammariconi, Napoli, 2016, 135 ss., che ha messo in evidenza l’importanza dell’analisi storico-comparativa «al fine di mettere a fuoco i punti di attrito, in un contesto democratico- pluralistico, tra la logica del “libero mandato parlamentare” e le condizioni di coerenza interna dello “Stato di partiti”». Il suo ragionamento prosegue, osservando appunto che «la questione dell’inammissibilità di istruzioni vincolanti per i rappresentanti (il divieto di mandato imperativo) si colloca ormai da tempo sullo sfondo della presenza di un duplice legame degli eletti: con il popolo e con i partiti» e rilevando che «le cospicue dimensioni di recente assunte nel nostro ordinamento dal ricorrente fenomeno del c. d. trasformismo o transfughismo parlamentare conferiscono particolarmente rilievo al tema del vincolo tra eletto e partiti (che sono strumenti della sovranità popolare). In altri e più diretti termini, ricorrente è l’interrogativo – egli osserva – se il negare l’opportunità dell’esistenza di un qualsiasi vincolo tra eletti e partiti non finisca per vulnerare, anziché rafforzare, il principio della sovranità popolare. La strutturazione della responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori consentita da un’incontrastata mobilità parlamentare, in un contesto in cui i partiti hanno smarrito molto del loro spessore ideologico e persa molta della loro consistenza organizzativa tipici dei primi decenni successivi alla secondo conflitto mondiale, sembra essere elemento decisivo nel favorire la trasformazione delle élites politiche in oligarchie». La conclusione dell’Autore sul punto è che «l’interrogativo che periodicamente ritorna è se nella cornice del *Parteienstaat* (pur se oggi giorno colto in declinazioni fattuali diverse da quelle presenti all’elaborazione concettuale di G. Leibholz, nel 1929) sia ammissibile l’esistenza di un vincolo tra eletto e partito tale per cui la conservazione del mandato parlamentare risulti in funzione del perdurare dell’affiliazione nel partito all’interno del quale è avvenuta l’elezione. In non pochi ordinamenti si è aperto il dibattito intorno alle misure atte a contenere il c.d. *floor-crossing*, e in alcuni sono state in effetti accolte. Misure di anti-defezione partitica tra gli eletti e si ravvisano, tra gli altri, nei sistemi costituzionali del Sudafrica, dell’India e del Brasile». Nel volume da cui si sta citando, esse sono analizzate in particolare da V. CORNELI, *Lo stato dell’arte del dibattito sulla anti-defection clause in Canada, Australia, Nuova Zelanda e Italia*, 131 ss.; da F. GIRINELLI, *I rapporti tra elettori, eletti e partiti politici in Brasile: la*

La tensione e contraddizione tra i due ordini di circuiti e rapporti appena indicati e da noi entrambi costituzionalmente legittimati (in sostanza *ex artt.* 1 e 67 il primo, *ex artt.* 1 e 49 il secondo)⁷ si ricompone e si scioglie, per la dottrina maggioritaria non solo italiana, nel senso che – come è stato notato, seppure con accento parzialmente critico verso questa ricostruzione tradizionale – «il divieto di vincolo di mandato non vieta l'esistenza di mandati, ma la loro vincolatività giuridica. Esso, quindi, non impedirebbe al rappresentante d'intrattenere rapporti e di stipulare accordi sia con gli elettori sia con il partito nella misura in cui li rende giuridicamente irrilevanti, e come tali non giustiziabili»⁷.

La sottrazione al mandato di partito o la sua elusione non sono insomma sanzionabili dalla compagine parziale, che ha natura di associazione non riconosciuta, disciplinata all'art.36 e seguenti del codice civile sulla base di accordi fra gli aderenti, come conferma una costante giurisprudenza e dunque essa non ha azione per fare rispettare l'obbligazione contratta da chi non l'osservi spontaneamente, che perciò può qualificarsi in questo senso come “naturale”.

4. La situazione odierna: il mandato politico tra crisi della rappresentanza, “trasfugiamo” nei gruppi parlamentari, istanze di “democrazia immediata”.

L'intensificarsi attuale della discussione in merito, rimasta per lungo tempo sopita, trova peraltro il suo motivo politico più stingente – talora implicito, talora apertamente enunciato da chi in essa interviene – nel palesarsi sulla scena pubblica, non solo italiana, di movimenti anti-rappresentativi e (come si dice ormai da tempo nella volgarizzazione giornalistica, ma altresì nella riflessione teorica) “populisti”⁸.

Sia consentito abusare in proposito – le scuse preventive sono dovute alla sua lunghezza – di una citazione⁹, peraltro assolutamente conferente e troppo gustosa nella ironica formulazione verbale per potere essere trascurata proprio nel caso che ne occupa:

«È l'onda anti-istituzionale e anti-rappresentativa che trova espressione nel movimento guidato da Beppe Grillo a ricollocare sulla scena – beninteso: come miti negativi – gli istituti che l'art. 67 cost. scolpisce in Costituzione. Se ne comprende bene la ragione, in termini concettuali e, appunto, di storia delle dottrine politiche: per un movimento che fa idolatria della presenza fisica dei “cittadini” (contemporanea e forse

«Fidelidade Partidaria », 157 ss.; da M. TEDDE, *La vicenda sudafricana intorno al “floor crossing”*, 167 ss. ; da D. PAOLANTI, *L'introduzione dell'“anti-defection clause” nell'ordinamento indiano*, 179 ss.

⁷ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, 107.

⁸ *Ex plurimis*, si leggano, per l'inerenza al tema di questo lavoro, V. PAZÈ, *Crisi della rappresentanza e mandato imperativo*, in *Teoria Politica*, Annali IV, 2014, 277 ss. e *Il populismo tra storia, politica e diritto*, a cura di R. Chiarelli, Soveria Mannelli, 2015.

⁹ N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67...*, cit., 2 s.

inconsapevole caricatura dei *citoyens* della tradizione giacobina) nelle istituzioni, del controllo costante del titolare della sovranità (identificato tecnologicamente, ma oscuramente, nel “popolo della rete”) sui “portavoce” o “delegati” nelle istituzioni, è il concetto stesso di rappresentanza politica ad essere incomprensibile e, comunque, inammissibile. Se rappresentare significa “rendere presente ciò che è assente”, e se la rappresentanza politica comporta l’assunzione di libere decisioni – certo in nome e per conto del popolo

rappresentato, ma quale frutto di autonome valutazioni del rappresentante – l’ideologia grillina si colloca agli antipodi di tutto questo. La presenza fisica dei sanculotti alla sedute

della Convenzione è qui sostituita dai *flash-mob*, dalle riunioni plenarie, ma soprattutto dal controllo costante del “popolo del *web*”, che con un *click* approva o contraddice, sostiene e loda oppure delegittima e condanna senza appello. Non ha senso avere parlamentari che “rappresentano”, valutano liberamente, discutono con i colleghi, accettano di avvicinarsi dialogicamente alla “verità”, e magari, alla fine, votano in segreto (ah, il voto segreto! Inganno oscuro al riparo del quale, diceva Robespierre, prospera l’intrigo dei traditori della Rivoluzione!). Ha senso, invece, avere portavoce o nunzi, che ratificano le decisioni dei cittadini, non possono dissentire, e se dissentono devono essere immediatamente espulsi».

Ancora più risalente era stata del resto, nella letteratura giuridica, la presa d’atto del progressivo polverizzarsi dei partiti di massa, in grado di imporre agli eletti una solida disciplina di partito e di minimizzare dissensi dalla linea ufficiale, o di circoscriverli a isolati “motivi di coscienza”, tutelati dal voto segreto, ovvero “normalizzati” dalla esplicita previsione regolamentare della possibilità di intervento e voto in dissenso dall’indirizzo del gruppo.

Nel corso del tempo si sono manifestate o comunque rafforzate tendenze degenerative in seno ai partiti stessi – ormai divenuti sempre più “personali” e a militanza “virtuale” – e nell’ambito della medesima istituzione parlamentare, ridotta perlopiù a sede ratificatrice di decisioni prese altrove, per lo sviluppo prevalente dell’attività anche normativa del Governo, tanto più in tempi di crisi economica che in esso le accentra e altresì per l’effetto congiunto di diverse tendenze che concorrono alla sua emarginazione, come il potenziamento dell’azione di organismi tecnico-amministrativi indipendenti, l’influenza crescente – nella conformazione della dialettica politica – di sentenze e in genere di provvedimenti della magistratura di merito e di legittimità e degli organi di giustizia costituzionale, la constatazione infine che i luoghi, le sedi e le circostanze di esercizio concreto della sovranità sono ormai da tempo collocate verso il basso (nelle Regioni) e verso l’alto (nell’Unione Europea), rispetto alle assemblee parlamentari.

Severissimo è il giudizio al riguardo di uno studioso molto attento e acuto di simili fenomeni di frammentazione del sistema partitico, “transfughismo” dei parlamentari (ossia il cambio, insolitamente

intenso nel numero dei casi registrabili, delle affiliazioni in corso di legislatura a gruppi diversi da quelli dei partiti ne quali si era stati eletti), conseguente abnorme crescita del gruppo misto, scoperta di vicende frequenti di corruzione e di uso a fini personali della funzione, laddove egli si interroga sulle cause di quanto comunemente osservabile (anche qui sia consentita una citazione non breve, ma altrettanto icastica della precedente):

«Al di là di quelle contingenti, correlate al quadro politico dell'attuale legislatura – si è infatti osservato¹⁰ – ve ne sono certamente altre, ben più profonde, legate alla crisi dei partiti politici, cioè dei soggetti su cui si fonda la rappresentanza politica. Fenomeno non solo italiano, perché legato alla crisi d'identità culturale, sociale e politica che attraversa, ancor prima dei rappresentanti, i rappresentati, ma che nel nostro Paese si manifesta in modo affatto peculiare, attraverso tendenze disgregatrici e individualiste non presenti in tal misura negli altri partiti politici europei. Sotto questo profilo, il transfughismo parlamentare è in certa misura espressione dell'insopprimibile vocazione individualista e trasformista inscritta nel patrimonio storico della nostra classe politica, se non, forse, della nostra coscienza nazionale, attraverso cui, talora anche indipendentemente dalle prospettive di governo, i parlamentari, unendosi in gruppi politici, tendono ad acquisire quella visibilità e peso politico che altrimenti, da soli, non avrebbero».

La pretesa di intervenire su fenomeni del genere essenzialmente attraverso un diritto giustiziabile sembra tuttavia debole, o comunque da non assecondare *in toto*, perché le controindicazioni sono peggiori del male che con essa si vorrebbe curare.

«I titolari degli organi (*si intenda*: quelli costituzionali, n. d. r.), attraverso i loro comportamenti, comunicano – ha osservato uno studioso¹¹ – oltre i “luoghi” delle relazioni interorganiche, attivando circuiti di condizionamento dell'esercizio formale delle funzioni, che non si riuscirebbe a focalizzare se si continuasse a descrivere la forma di governo con il solo ausilio delle fonti (*scilicet*: formali, n. d. r.) del diritto».

Altri¹² – nel contesto di una riflessione condotta proprio sul tema dei gruppi parlamentari – aveva dal suo canto rilevato: «Non credo che sia opportuno introdurre una disciplina normativa (legislativa o regolamentare che sia) “in positivo”, che cerchi di regolare la vita democratica dei partiti o dei gruppi parlamentari: non perché sia di ostacolo il testo dell'art. 49 (o la sua genesi), ma perché è più che lecito

¹⁰ Ancora da S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, 6/ 2017, 4, cui adde – per un ordine di idee convergente – C. MEOLI, *Che cosa resta oggi del divieto di mandato imperativo?*, in *Giust. Amm.*, 9/ 2016.

¹¹ M. CARDUCCI, *Tra “zone grigie” e “antecedenti” della forma di governo*, in *Gruppo di Pisa, Dibattito aperto sul Diritto e la Giurisprudenza costituzionale, on line, ad nomen auctoris*.

¹² R. BIN, *I gruppi parlamentari e i partiti*, relazione al Convegno *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 19 ottobre 2007, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, s. d. e negli *Atti* dello stesso, a cura di S. Merlini, Firenze, 2009, 201 ss.

dubitare dell'effettività di tali discipline, dato che la politica è per sua natura “esuberante” e non è produttivo cercare di ingessarne le modalità di funzionamento. Soprattutto in Italia, dove è del tutto normale che persino le norme dei regolamenti parlamentari siano sistematicamente violate in nome delle esigenze politiche o possano essere disapplicate con il consenso unanime (“*nemine contradicente*”): come se le regole parlamentari avessero solo un “uso interno” e non fossero a presidio di valori universali di legalità».

Aggiungeva peraltro questo studioso che se, da un lato, «anche di fronte a violazioni dei regolamenti che hanno suscitato dure reazioni delle opposizioni, si è preferito sbrigare il conflitto in sede politica piuttosto che provare a far valere il rigore delle regole davanti alla Corte costituzionale», dall'altro una qualche forma regolatoria minima va trovata e introdotta, perché quanto in precedenza osservato «non significa però che non possano essere utilmente definite condizioni minime di trasparenza, che garantiscano la regolarità dei rapporti e della gestione».

Le due ultime citazioni sono state scelte con una certa accuratezza, in ragione di una condivisione di intenti – se chi scrive non ha male inteso – col *caveat* manifestato dai loro rispettivi autori.

Pretendere di illuminare ogni “zona grigia” od “oscura” dei rapporti tra soggetti (in senso tecnico) e comunque attori dei rapporti costituzionali con la sola o prevalente luce del diritto, come oggi si invoca diffusamente, sembra fallace e irrealistico e non fa bene né al diritto stesso, che nell'illusione di espandersi in realtà diviene fragile ed esposto più facilmente a pratiche elusive della sua cogenza, né alla politica, che si offre oltre ogni limite al sindacato giurisdizionale (anche *sui generis*, quanto alla Corte Costituzionale), confessando dunque la propria impotenza.

Questa tendenza non è positiva, quantomeno in relazione alla dinamica concreta della forma di governo, che non può tollerare supplenze para-giurisdizionali rispetto a un'auspicabile ripresa appunto di centralità e dunque di “responsività” della politica (che nella sua essenza è misura di rapporti di forza, determinati dal consenso elettorale, raffinati in seguito dalla mediazione operante nelle diverse sedi potestative e verificati in ultima analisi ancora nelle successive elezioni) nel sistema, mentre trova ragioni forti per venire sostenuta quando si tratti di garantire nell'effettività diritti fondamentali della persona (italiana e straniera).

Consegnare le chiavi della propria casa ad un amico, senza la ferrea certezza che il suo soggiorno sia breve e discreto, ossia che egli le restituisca e, avendolo fatto, non pretenda in seguito di dettare comunque in essa legge dall'esterno è imprudente, per chi ambisca a goderne in autonomia l'uso, dopo avere avuto un atteggiamento di liberale ospitalità, ma non abbia la forza di opporsi all'insana pretesa.

Fuor di metafora, questo è ad esempio accaduto quando la Corte Costituzionale, evocata dal giudice *a quo* e ritenendosi legittimata a farlo da un'ordinanza di dubbia ammissibilità, ha in sostanza dettato le

linee della legislazione elettorale nell'ultimo periodo di tempo, il che si era a lungo guardata dal fare in precedenza e il legislatore ha quindi – per propria debolezza – aderito al lodo propostogli, senza mostrare un reale e apprezzabile margine di apprezzamento e valutazione autonoma dell'oggetto del contendere. Laddove si condividessero le preoccupazioni di “invasione di campo” o di rischio di abuso di ruoli appena manifestate, relative ad un arbitro la cui personalità è costretta a risaltare eccessivamente perché le squadre in campo non si impegnano davvero nella partita, o sono troppo fallose (sul punto si tornerà alla fine), se ne dovrebbe forse derivare che il quesito di cui al punto n. 4 della griglia predisposta per il seminario, che tende a individuare le vie per una “giustiziabilità” del contrasto tra mandato vincolante di partito e libertà costituzionale del parlamentare, è mal posto.

Se una strada in tale senso volesse individuarsi – lo si dice per completezza – essa sarebbe plausibilmente, più che nel sollevare una questione di legittimità costituzionale in via incidentale di leggi dichiaratamente approvate in osservanza di vincoli di mandato partitico (tale via è infatti ostruita, dopo il diniego della Corte nel *leading case* del 1964, già richiamato), nel costruire le prerogative del singolo parlamentare come a lui spettanti in ragione della sua qualifica di “potere diffuso” – simile, per questo aspetto, a quello giudiziario – e abilitato pertanto anche a sollevare conflitto di attribuzione a difesa delle stesse, secondo una nota ricostruzione¹³.

Tuttavia, se il problema del conflitto sul piano logico tra mandato di partito e (ormai relativa) libertà di esercizio di quello politico esiste, o meglio se si palesa l'esigenza di evitare abusi nell'applicazione della prerogativa, è sbagliata – per le ragioni appena sopra evidenziate – la strada che si vorrebbe imboccare per risolverlo.

Miglior partito – è il caso di dire – sarebbe quello di operare invece per ridurlo attraverso la legislazione elettorale cosiddetta “di contorno” e le disposizioni di regolamento parlamentare, come ammette lo stesso censore forse più aspro (e certamente acuto) del transfughismo parlamentare che si è sopra ricordato, allorché avverte che «semplificatoria e demagogica sarebbe l'introduzione del vincolo di mandato. Per quanto ispirata ad una condivisibile esigenza di coerenza politica dell'eletto verso gli elettori che l'hanno votato perché candidato *in e per* un determinato partito, tale soluzione sarebbe peggiore del male da curare, perché condannerebbe ogni assemblea elettiva alla paralisi decisionale e, quindi, alla sua stessa negazione, vittima della reciproca incomunicabilità tra forze politiche ingessate nel rigido rispetto dei *cabiers de doléances* ricevuti dai loro elettori (come avveniva nelle assemblee feudali non a caso dotate di funzioni consultive ma non deliberative). Il vincolo di mandato finirebbe per negare il valore della rappresentanza politica, e con essa delle istituzioni parlamentari, luogo di confronto e di mediazione, in

¹³ N. ZANON, *Il mandato...*, cit., 321 ss.

nome di una pretesa volontà generale degli elettori, dietro alla quale spesso si celano – come la stessa esperienza del Movimento Cinque Stelle dimostra - meccanismi decisori fortemente centralizzati ed opachi»¹⁴.

In definitiva, potrebbe trovarsi un equilibrio tra opposte esigenze, nessuna da sola irragionevole, nella sede di una snella – lo si scrive in adesione di chi scrive alle sopra riportate osservazioni realistiche di chi le ha formulate – ma ormai inevitabile normazione *di principio* sulla democrazia interna dei partiti e di una regolazione delle *lobbies*, che cioè non tanto imponesse ai partiti e ai gruppi un modello unico e uniforme di organizzazione, ma contenesse garanzie minime di tutela delle minoranze interne e di trasparenza del gioco degli interessi che si scaricano sulle sedi delle decisioni pubbliche ed inoltre in una almeno parziale sterilizzazione in sede regolamentare di finanziamenti parlamentari ad attività organizzative degli eletti “transfughisti”, in un’ inibizione ad esempio della loro permanenza in cariche che avessero ricoperto in precedenza, con le relative indennità di funzione – ma, appunto, si tratterebbe di sanzioni previste da regolamenti parlamentari, a tutela delle istituzioni, non da statuti di gruppo – nonché ancora imponendo l’osservanza rigorosa del divieto di costituire gruppi parlamentari non corrispondenti a formazioni vagliate dall’elettorato, almeno se al di sotto di un certo numero di aderenti.

In quest’ottica (se si volesse infine prendere atto della logica degli “accordi” tra soggetti privati con effetti sul “politico” che ormai sembra, com’è visto, dominare il campo), si potrebbe anche guardare all’*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*” del 7 luglio 1998 in Spagna, aggiornato il 26 settembre 2000 e il 23 maggio 2006¹⁵.

Il Senato italiano ha già lodevolmente incominciato, del resto, ad auto-riformare in tale direzione i propri regolamenti, una volta superata la grande paura di essere ridotto a un’Assemblea minore.

Per il resto, se le scissioni intra-partitiche non sono mai augurabili, in un’ottica sistemica e se l’appello alla disciplina di gruppo vale ad evitare frammentazioni eccessive e dunque fenomeni patologici della vita parlamentare, la causa profonda sembra risiedere innanzitutto nella scadente qualità dei ceti politici e nella lentezza e/o incapacità dei rappresentanti nel cogliere le istanze e il disagio dei rappresentati, che dal loro canto sono assai meno di prima inquadrabili nei “macro-contenitori categoriali” delle età precedenti, in ragione delle trasformazioni che tutte le società occidentali hanno subito – e con moto accelerato – per

¹⁴ Ancora S. CURRERI, *Gruppi politici...*, cit., 5.

¹⁵ Sintesi comparate delle soluzioni realizzate nei diversi ordinamenti per contemperare libertà di esercizio del mandato politico e sua “cattura” da parte dei partiti sono in S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 129 ss.; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo*, cit., spec. 138 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., 259 ss.

effetto di fenomeni di complessiva, epocale «grande trasformazione» (per dirla con Polanyi) di natura economico-produttiva, tecnologica, etico-culturale¹⁶.

Oltre un certo limite, la norma di diritto non può tuttavia avere realisticamente la pretesa di ingessare gli sviluppi della vita – politica, e non solo – come del resto, in quella familiare, l'assenza di una legittimazione del divorzio prima della sua introduzione nell'ordinamento giuridico non salvaguardava davvero i nuclei affettivi, ma al più serviva in molti casi ad arrendersi al tormento di unioni forzate e sopravvissute alle ragioni che le avevano motivate o a mantenere il silenzio dell'ipocrisia su accomodamenti pragmatici di varia natura.

5. Un cenno conclusivo all'attualità costituzionale italiana: una forma di governo in trasformazione?

L'esame del tema specifico non può tuttavia concludersi, in una riflessione comunque rapida, senza porre in evidenza alcuni profili utili a inquadrarlo – e a spiegarlo perciò meglio – all'interno di un panorama più generale di trasformazione che appare in corso (si vedrà meglio nel corso del ragionamento in quale senso) della nostra forma di governo e, prima ancora, della qualità della democrazia, dunque della stessa forma di Stato.

Si avverte infatti opportunamente che «sono le forme complessive che in concreto assume la democrazia che vengono in considerazione quando si riflette sulle modalità di svolgimento dei mandati politici e rappresentativi»¹⁷.

Una suggestione dalla cronaca recentissima: tra il seminario alla Camera dei Deputati che ha motivato le riflessioni finora svolte e la stesura del testo definitivo del presente intervento si è interposto un evento lieto, che ha interessato la casa reale britannica, come la cerimonia del *royal wedding*, in casa Mountbatten - Windsor, tra il principe Harry e la signora Rachel Meghan Markle, bellissima ex attrice afro-americana, cioè quelli che sono diventati ora – dopo il matrimonio – i duchi del Sussex.

Benché chi scrive non sia interessato per nulla al *gossip* e alle *toilettes* degli invitati, al contrario lo è molto, quanto al significato sociale dei simboli.

Quella casa reale, dopo la tragica conclusione della vicenda umana della principessa del Galles, ha imparato ad aprirsi e sono ormai ancora più lontani, perfino nella sua mentalità – anche se non molto,

¹⁶ La letteratura in argomento è immensa; per i limitati fini di questa nota, c si limita a fare rinvio a pregevoli opere recenti, che riflettono su di esso appunto sul piano giuridico-costituzionale: *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del Convegno di Milano, 16 – 17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, introd. di G. Zagrebelsky, Milano, 2001; *La democrazia rappresentativa; declino di un modello?*, a cura di A. Morelli, Milano, 2015; *La rappresentanza in questione. Giornate di Diritto e Storia costituzionale*, V, Napoli, 2016, cit.

¹⁷ Così G. AZZARITI, *op. cit.*, 1.

quanto ad anni trascorsi da allora – i tempi in cui un Re dovette abdicare per il rifiuto della Corte al suo desiderio di impalmare una *commoner*.

Nell'attuale circostanza la sposa è entrata in cattedrale da sola, durante il rito si sono esibiti un coro *gospel* e un giovane violoncellista afro-inglese, in esso ha predicato appassionatamente un vescovo – nero, discendente di schiavi e difensore di cause sociali – della Chiesa episcopale di Chicago, che è disponibile a celebrare unioni tra omosessuali, al momento dello scambio delle promesse nuziali la formula tradizionale di «obbedienza al marito» da parte della moglie (che da parte sua si proclama orgogliosamente femminista) è stata evitata, il cantante Elton John è stato pacificamente presente tra gli invitati e si è poi esibito al successivo ricevimento, non essendo più ritenuto una pietra dello scandalo, come gli era accaduto ai funerali della povera principessa Diana. Se ne può concludere che solo le istituzioni che riescono a integrare (anche simbolicamente) le novità sopravvivono.

Tornando ora in Italia, ma resi consapevoli della verità di siffatto assunto, osserviamone la scena, per lasciare memoria degli eventi agli studiosi che verranno.

a) La tradizionale dialettica destra - centro - sinistra appare ormai (in realtà dovunque) recessiva e in via di tendenziale ricambio, in favore di una diversa, che si svolge piuttosto tra nazional-populisti ed europeisti /globalizzatori, ossia tra forze che assumono di rappresentare il “popolo” incorrotto e vessato ed altre che in tale nuovo schema vengono accusate dalle prime di difendere l'esistente, ossia *élites* privilegiate, di destra o di sinistra che esse siano. E poiché l'ancoraggio comune di queste ultime è l'orizzonte di senso dell'Unione Europea, seppure soggetta a critiche e di una globalizzazione non demonizzata e ritenuta irreversibile, sia pure da fronteggiare con prudenza negli effetti indesiderabili, la nuova contrapposizione diventa quella tra europeisti /globalisti e “sovraniisti”, come si è preso a dire, ossia nazionalisti ed economicamente protezionisti.

Ci si può ragionevolmente attendere in Italia – o, meglio, se l'aspetta chi scrive – l'accelerazione di un processo di unificazione o comunque di ravvicinamento, rispettivamente tra il ceto dirigente partitico di ispirazione “renziana” e quello “berlusconiano”, che culmini nella nascita di una nuova formazione (o quantomeno di un blocco) centrista ed europeista, nonché di riflesso (se questo accadesse) nella costituzione per ulteriore scissione di un partito di sinistra “classico” tra esponenti “non renziani” del PD e altri, che oggi si collocano fuori e contro di esso.

b) La dinamica prima elettorale e quindi di formazione del nuovo governo ha mostrato pertanto l'evaporazione già da tempo in corso del fattore “politico” tradizionale e l'emersione di sue nuove forme, tradottesi in differenti convenzioni costituzionali, con sostituzione delle precedenti, sicché oggi si assiste al palesarsi di un modello funzionale e di una logica di carattere giusprivatistico: in essa ha posizione

centrale appunto l'istanza di un mandato rappresentativo in realtà vincolato ed eventualmente revocabile da *popular recall*, di cui si è sopra detto.

È questo il punto in cui le riflessioni puntuali che l'invito a dibattere su un tema specifico si ricollegano alla ricostruzione più complessiva di contesto, che qui stiamo tentando.

«Robespierre, sulla scia dell'insegnamento rousseauviano – è stato sagacemente rammentato¹⁸ – dà per scontato che la sovranità non può essere rappresentata. “Il dominio del popolo dura un giorno solo” e, in ogni caso, “i suoi delegati sono corruttibili” enuncerà il rivoluzionario con tono acceso. Diventa allora fondamentale la predisposizione di strumenti di partecipazione e controllo all'attività dei mandatari, un sistema che permetta di rimanere “egualmente lontani sia dalle bufere della democrazia assoluta sia dalla perfida tranquillità del dispotismo rappresentativo”]. In conformità a questi presupposti filosofici e teorici, le considerazioni di Robespierre sono tutte dominate dall'esigenza di garantire che i “*mandataires*” rispondano della loro gestione al popolo».

V'è comunque oggi di più, anche se quello appena individuato è il cuore del problema: è stata coerentemente infatti avanzata anche l'ulteriore e connessa istanza di nuove articolazioni della democrazia diretta (un apposito incarico ministeriale senza portafoglio collega del resto insieme «Rapporti col Parlamento e democrazia diretta» e sul tema si ricorderà del resto come fosse già prevista dalla riforma Renzi una sua implementazione, con riserva a future leggi costituzionali della concreta articolazione) e si è inoltre data la stipulazione, tra le forze emerse come assunte vincitrici – il dubbio viene espresso perché un esito vittorioso in assoluto sarebbe potuto in realtà scaturire solo da un sistema elettorale con premio di maggioranza, non da uno proporzionale, che al massimo può dislocare le forze uscite dalle elezioni in posizioni di rispettivo vantaggio o svantaggio – di un “contratto di governo”, che appunto sottomette le future decisioni pubbliche ag uno strumento convenzionale di natura tipicamente privatistica.

Tale atto di carattere negoziale, che prevede tra l'altro anche un organismo a composizione paritaria dei conflitti tra le parti, in sostanza un collegio arbitrale, ha visto il procedimento della sua formazione culminare nell'individuazione pubblica, solo nella fase finale, del nome di un Presidente del Consiglio incaricato che ha le caratteristiche professionali di un valente avvocato, costituito garante e mero esecutore di un lodo, non a caso professore universitario di diritto privato.

¹⁸ Ancora da G. AZZARITI, *op. cit.*, par. 4. Non sfuggirà la circostanza che la piattaforma operativa del movimento pentastellato, gestita in concreto dalla società privata Casalegno&Associati, sia appunto intitolata al filosofo ginevrino, ispiratore di Robespierre. Su questi aspetti (oltreché su quelli più generali dell'istituto), di particolare efficacia appaiono le osservazioni polemiche di G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio AiC*, 2/ 2017.

«Sarò l'avvocato difensore del popolo» è stata la testuale espressione del professore Conte nell'accettare l'incarico (in un primo tempo senza buon esito) di formare il Governo, confermando in tale modo l'intervenuto salto tendenziale delle tradizionali mediazioni rappresentativo-parlamentari.

L'ispirazione culturale potrebbe a buon diritto dirsi peronista e tutti gli aspetti via via elencati e che si collegano tra loro in un disegno coerente trovano il loro punto di rinsaldamento nella torsione del mandato politico rappresentativo in uno schema giuridico che è in realtà ad esso estraneo.

Va qui sottolineato il carattere enfatico ed impreciso, sul piano giuridico, della denominazione italiana dell'accordo scritto di coalizione, già in realtà concluso tra forze politiche diverse in molti Paesi.

Ci si è ispirati al riguardo come si è esplicitamente dichiarato dai contraenti, al *Koalitionsvertrag*, che dal 1961, ma con precedenti che risalgono all'immediato secondo dopoguerra, indica in Germania il documento programmatico stipulato, dopo le elezioni del *Bundestag*, dalle forze che intendono governare il Paese in un assetto elettorale proporzionalistico. Orbene, in chiave critica, può rilevarsi che:

- Esso non può contenere solo disposizioni di natura patrimoniale, alle quali a rigore un contratto – se fosse davvero tale – dovrebbe limitarsi;
- non può essere obbligante in diritto, a pena di impingere appunto nell'esplicito divieto costituzionale di mandato rappresentativo vincolato, previsto in Germania come in Italia e che non è superabile, secondo i più, nemmeno emendando formalmente la disposizione, posto che la libertà dell'eletto, pur in presenza di un'organizzazione della vita parlamentare fondata su gruppi perlopiù riferibili a partiti, è – come si è all'inizio di questo scritto rilevato – incompressibile;
- contraenti non ne sono i gruppi parlamentari, se non di riflesso e tendenzialmente, essendo stato stipulato dai *leaders* politici¹⁹;
- non può contenere, specificamente, multe per chi abbandoni il gruppo, o voti in dissenso da esso (come nel riportato codice etico del Movimento Cinque Stelle, tradotto – come si è visto – in vincoli regolamentari di gruppo per i loro eletti in assemblee politico-amministrative), proprio per il rilevato carattere assorbente del divieto di vincolo di mandato. Una clausola che dunque le preveda *vitiatur, sed*

¹⁹ Si vedano sul punto V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1/ 2018, nonché A. DE PETRIS, *Il modello tedesco*, in *FB Lab*, 31 Maggio 2018, ma se ne erano in precedenza conclusi normalmente anche altrove, sempre come accordi di mera natura politica: si vedano ad esempio per la Gran Bretagna – e dunque in ambiente maggioritario – già C. FUSARO, C. MARTINELLI, P. RONCHI, *Tre letture sul Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/ 2010. Per le difficoltà spagnole, in mancanza di una solida cultura e prassi di patti di coalizione, si legga invece ad esempio L. FROSINA, *La mancata formazione del governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione*, in *Nomos*, 1/ 2016. L'Italia è al contrario tradizionalmente aperta a simili patti: si leggano ad esempio, fra i molti, G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973; M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, 1989. Per una panoramica complessiva recente delle difficoltà di formare i governi dopo le elezioni, che coinvolgono ormai molti Paesi, con sistemi tanto proporzionali, quanto maggioritari, si legga altresì C. FUSARO, *Governabilità, un decalogo sulle coalizioni post-elettorali*, in *Repubblica*, 22 dicembre 2017.

non vitiat e in effetti, ad una prima lettura del documento, può rilevarsi che anche diverse altre sue statuizioni potrebbero in realtà cadere sotto la scure della Consulta, se venissero tradotte in atti legislativi e prima ancora nella censura del Presidente della Repubblica, in sede di controllo preordinato alla loro promulgazione

Per completezza e correttezza analitica, va segnalato peraltro che l'istanza di investitura popolare del capo dell'Esecutivo viene in Italia da lontano, in età repubblicana e si traduce – nella cultura costituzionale di destra – nel favore verso la forma di governo presidenziale ed in quella di centrosinistra dei tempi più recenti nella ricerca di un'investitura, da parte dell'elettorato, non solo del Parlamento (da ridurre, secondo la riforma costituzionale non approvata dal corpo elettorale, a una sola Camera politica, con l'altra formata su basi e competenze regionali, o per altri corporativamente, cui doveva essere comunque sottratto l'intervento nel circuito fiduciario), ma anche del Governo e appunto del suo “Capo” – il modello è il cosiddetto “premierato”, di ispirazione britannica – e di una legge elettorale maggioritaria semplificatrice e stabilizzatrice del sistema politico, in forza della quale (come è stato a lungo ripetuto) la sera delle elezioni si conosca il nome del *premier*, appunto il capo del partito e/o della coalizione risultati vincenti alle elezioni.

Ne è residuo nel dibattito pubblico attuale, pur dopo le note vicende che hanno portato a superare una legge elettorale mai applicata e a tanto diretta, il cosiddetto *Italicum*, la (tecnicamente infondata) insofferenza di taluni verso “governi non eletti”, tema polemico sul quale hanno molto insistito sia il “capo politico” del Movimento Cinque Stelle, sia il *leader* leghista.

Il ruolo del Presidente della Repubblica – in tale contesto – ha oscillato nel tempo, per la voluta indeterminatezza delle disposizioni formali della Carta fondamentale relative alla figura, tra una sua interpretazione – innanzitutto da parte di ciascun protagonista *pro tempore* – che ne assicurava prestazioni di garanzia e un'altra che ne permetteva o imponeva all'occorrenza una presenza ben più attiva.

Questa seconda tendenza appare ad uno sguardo retrospettivo essere stata in formazione - in detta direzione - già con Gronchi e Pertini (con una premessa in Einaudi, garantista pressoché silente in pubblico, ma che dopo le dimissioni di De Gasperi nominò tuttavia Pella Presidente del Consiglio senza effettuare consultazioni), chiara nella “*pars destruens*” in Cossiga, evidente nella “*pars (ri)construens*” nell'esperienza di Napolitano, fino a sfiorare un ambiguo “parlamentarismo a direzione presidenziale”, secondo una formula che chi scrive aveva usato in un proprio libro di saggi (anche) sulla forma di governo, se è permesso auto-citarsi²⁰ ed oggi non può essere nei fatti facilmente rinnegata, come se non

²⁰ S. PRISCO, *Costituzione, Diritti umani, forma di Governo*, Torino, 2014. Sul rilievo decisivo di *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale* (in special modo nello strutturare la dinamica effettiva della forma di governo)

si fosse all'occorrenza resa disponibile nello strumentario costituzionale, allo stesso modo per cui non può essere rimessa nel tubo che la conteneva la pasta dentifricia che ne sia sortita.

La Corte Costituzionale, a sua volta – soprattutto intervenendo sulla legge elettorale, ciò che precedentemente si era ben guardata dal fare – ha dal suo canto e in sostanza sempre aperto nel tempo al nuovo che veniva maturando, come aveva già del resto fatto allorché ritenne ammissibili i due referendum promossi dall'onorevole Mario Segni.

La metafora dell' "arbitro", che si è usata in precedenza nel testo, può dunque trovare nell'effettività un'applicazione molto larga e dinamica – se guardiamo all'operato (nello sviluppo effettivo della forma di governo) degli organi di garanzia costituzionale nel corso del tempo – ed è stata ad esempio impiegata proprio dall'attuale Presidente della Repubblica durante il lungo e controverso procedimento che ha infine condotto alla formazione del Governo, essendo egli stato costretto ad un attivismo a cui sarebbe stato per indole forse riluttante dall'inconcludenza a lungo mostrata da forze politiche intente a trovare un accordo – o il "contratto" di cui si è detto – per dotare il Paese di un Esecutivo e avviare finalmente il lavoro della legislatura da poco incominciata.

Un duro scontro aveva contrapposto i *leaders* dei partiti destinati a comporre la maggioranza di governo al Presidente della Repubblica, intorno alle caratteristiche programmatiche e alla composizione personale del gabinetto, coi primi – portatori di una logica da sistema elettorale maggioritario, mentre il loro successo è stato semmai il frutto di una legge elettorale iper-proporzionalistica – che pretendevano di avere su entrambi gli àmbiti una sostanziale mano libera e il secondo che intendeva fare valere il suo ruolo nella nomina dei ministri, su proposta del presidente incaricato dell'organo collegiale (cui sembravano e tuttora sembrano difettare le opportune capacità di mediazione sul punto, per il suo profilo finora "impolitico"), rivendicando un esercizio non puramente notarile di questa sua attribuzione, attesa la sua natura di organo monocratico di rappresentanza e di garanzia degli interessi unitari del Paese.

Esse superano – come si è assunto dai suoi difensori – l'azione di contingenti maggioranze e opposizioni politiche, specialmente nell'ambito dell'amministrazione della giustizia (egli è infatti anche Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura), della coesione territoriale (dovrebbe sottoscrivere il decreto di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti di Regioni ed enti autonomi che vi dessero causa, nonché quello di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, ai sensi rispettivamente degli artt. 120 e 126 della Costituzione), rispetto al quadro delle alleanze internazionali e della difesa nazionale (è Presidente del Consiglio Supremo di Difesa), delle opzioni generali di politica economica, anche in ragione degli impegni internazionali che abbiamo assunto, vincolanti *ex art.* 80 e 117

sono fondamentali gli Atti del XXIX Convegno annuale dell'Associazione dei Costituzionalisti di Catanzaro, 16 – 18 ottobre 2014, ora nel volume così appunto intitolato, Napoli, 2015.

della Carta, infine in vista della tutela dei diritti fondamentali (promulga le leggi, anche di spesa e in tale controllo compie valutazioni di “alto merito costituzionale” e può spingersi a rinviare le leggi alle Camere con messaggio motivato)

Invero, anche nell’art. 92, oltreché negli artt. 87, penultimo alinea (grazia e commutazione delle pene), 88 (scioglimento di una o di entrambe le Camere), 89 (controfirma), della Carta Costituzionale, è presente una “doppia chiave” per serrature – fuor di metafora: attribuzioni – diverse. Si tratta cioè di istituti che prevedono un esercizio di poteri differenti, ma cospiranti al risultato.

Diversamente che nel testo – anche se non nella tendenziale prassi evolutiva fin dall’età liberale – dello Statuto Albertino, che vedeva il Re nominare ed eventualmente revocare il “suo” governo, si è oggi benvero nella diversa situazione di essere proiettati alla formazione di un Esecutivo che riceva la fiducia delle Camere, la prassi è stata finora nel senso di circoscrivere il rifiuto di nomina, che si è dato,²¹ unicamente a ragioni attinenti alla contingente condizione soggettiva dell’aspirante ministro, che va valutata dal Presidente della Repubblica con stretto rigore formale (ad esempio, la pendenza di procedimenti penali nel nominando, o la ritenuta inopportunità di affidare il ruolo di Guardasigilli a un magistrato in servizio, per evitare in radice conflitti di interesse).

In realtà, non può escludersi che, oltre a una resistenza motivata da posizioni “euroscettiche” e quindi contrarie agli impegni euro-unitari del Paese attribuite al pur illustre tecnico che la coalizione in formazione intendeva ricomprendere nella compagine governativa quale ministro dell’Economia, il Presidente Mattarella sia stato costretto a “scoprire il fianco” (ma pur sempre esercitando al più un “indirizzo politico costituzionale”, secondo la nota teorizzazione di Paolo Barile, in ragione del suo ruolo di rappresentante dell’unità repubblicana oltre le singole fazioni, non già compiendo un’invasione di campo in quello di maggioranza) dalla necessità di rafforzare, nella circostanza specifica, l’autorevolezza

²¹ Casi trapelati nel tempo sono stati ad esempio quello di Scalfaro di nominare Previti – poi finito alla Difesa – nel I Governo Berlusconi, di Ciampi nei confronti di Maroni – poi finito al Lavoro – nel nuovo Governo del medesimo esponente politico e quelli di Napolitano nei confronti di Delrio, giudicato di scarso peso internazionale, o di Gratteri, Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, per entrambi in realazione al Governo Renzi. Si veda, per tale elencazione parziale, A. GAGLIARDI – A. MARINI, *Da Previti a Gratteri, tutte le volte che il Quirinale ha stoppato la nomina di un ministro*, *Il Sole 24 Ore*, 25 Maggio 2019. Un’integrazione di questa casistica, riferita anche ad altri episodi che hanno avuto come protagonisti Presidenti della Repubblica diversi, è ora in S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *la Costituzione.info*, 29 maggio 2018, che replica a R. BIN, *L’arroganza di Salvini e la fermezza di Mattarella: una lezione di diritto costituzionale ivi*, 27 maggio 2018 e ID., *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, 29 maggio 2018. Nel dibattito complessivo di questo *blog* di commenti sull’attualità costituzionale, sul punto particolarmente intenso, si leggano altresì O. CHESSA, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell’economia è legittimo?*, 23 maggio 2018; ID., *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, 27 maggio 2018; C. CARUSO, *Mattarella e il veto presidenziale: quando la Costituzione resta in silenzio*, 29 maggio 2018; A. ALBERTI, *Perché il decreto di nomina dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio incaricato non ha natura “sostanzialmente governativa”*; A. GIGLIOTTI, *In tema di nomina dei ministri e poteri del Presidente della Repubblica*, entrambi in data 31 maggio 2018.

politica del soggetto formalmente incaricato di costituirla, che come si è sopra rilevato non ha seguito un *cursus honorum* politico, nei confronti delle rigidità dei partiti della maggioranza *in itinere*, che avevano ridotto a meramente formali le sue prerogative di doverosa mediazione, in contrasto col chiaro dettato dell'art. 95.

Si aggiunga inoltre che peraltro la *moral suasion* del Presidente della Repubblica ha *quoad essentiam* bisogno – per sortire una qualche efficacia – di doverosa riservatezza (come si evince in modo assai chiaro dalla sentenza 1/ 2013 della Corte Costituzionale sulle intercettazioni casuali delle conversazioni telefoniche del Capo dello Stato), il che mal si accorda con la pretesa di divulgare ogni passaggio della crisi ai militanti, tramite il *web* e i *social network*.

Per fortuna, dopo essere giunti nella specie sull'orlo di uno scioglimento precoce delle Camere, determinato dall'incrudirsi della polemica e che avrebbe dovuto trovare sbocco, in ipotesi, in una fase transitoria gestita da un Esecutivo “tecnico” destinato alla singolare ventura di non vedersi presumibilmente accordata la fiducia da nessun gruppo parlamentare e dopo le avventate dichiarazioni di taluno relative ad un assunto “attentato alla Costituzione” del Presidente della Repubblica, cadute però nell'imbarazzo generale e subito ritirate, si è evitato con la formazione del Governo che si materializzasse l'ombra di un precedente funesto.

Nel caso in cui si fossero infatti date effettive elezioni a breve e nell'ipotesi di una riconferma, a seguito di esse, dei rapporti di forza usciti dalle elezioni da poco celebrate, di fronte alla possibile e anzi prevedibile riproposta per un incarico ministeriale del nome del soggetto che era stato occasione della crisi, al Presidente non sarebbe restato infatti che «ou se soumettre, ou se demettre», come recitava – è noto – il motto di Léon Gambetta, nella vicenda che in Francia ebbe come esito appunto le dimissioni del Presidente della Terza Repubblica Mac Mahon nel 1878, dopo che – da monarchico – egli aveva sciolto un Parlamento repubblicano e se lo era visto riconfermare dagli elettori.

Il fatto è che, con un sorprendente paradosso, nella situazione attuale l'istanza diffusa e in precedenza ricordata di un maggiore intervento popolare nelle singole e fondamentali opzioni di governo, tramite un incrementato ricorso alla democrazia diretta nelle decisioni – legittimate quantomeno attraverso interpello dei militanti via *web* o sotto gazebo e comprendendo fra esse una sorta di investitura popolare del “capo dell'Esecutivo” (invero non corretta, per quanto detto in precedenza), insomma la richiesta di una almeno apparente disintermediazione (la riserva verbale va esplicitata, giacché, anche nella richiesta di una consultazione popolare su un quesito, un *influencer* decisivo esiste ed è chi formula il tenore letterale della domanda cui rispondere e stabilisce il momento in cui sottoporla a chi è chiamato a rispondervi) – ha avuto per il momento una realizzazione controintuitiva, rispetto a quanto era implicito in (e conseguente a) siffatta visione.

Un referendum costituzionale (dunque ancora uno strumento di democrazia diretta, ma praticato *secundum ordinem*) ha difeso in definitiva la Costituzione esistente, ma non poteva essere un argine alla sua reinterpretazione, tant'è che i due partiti di governo appaiono oggi gramscianamente essi i “moderni principi” e il “capo del Governo” un mero esecutore del loro accordo programmatico.

Il richiamo a Gramsci non è casuale: egli ci ha appunto insegnato a leggere la realtà socio-politica in termini di processi di egemonia e quello che ora sta avvenendo è proprio un cambio di fase, all'insegna di un ringiovanimento del ceto politico - in parte avviato da tempo - e di una nuova lettura del modello costituzionale complessivo (anche senza il suo mutamento formale, allo stato), che nasce dalla insoddisfazione di ceti medi, operai, giovani impoveriti e precarizzati, dunque incattiviti dagli effetti (vissuti come solo o prevalentemente negativi) dei processi di globalizzazione e di scarso controllo dell'immigrazione e dal sostanziale fallimento delle *élites* interne e sovranazionali, oggi in via di sostituzione nella direzione dei processi di decisione politica, nel rimediare a una lunga crisi economica. Bruxelles, Berlino, Parigi (non si dice Londra: non abbiamo il *Commonwealth* e non usciremo realisticamente dall'Unione Europea) appaiono oggi più lontane, mentre Budapest e Vienna sono più vicine²².

* * *

*«Autunno. Già lo sentimmo venire / nel vento d'agosto, / nelle piogge di settembre / torrenziali e piangenti / e un brivido
percorse la terra / che ora, nuda e triste, / accoglie un sole smarrito. / Ora passa e declina, / in quest' autunno, che incede
/ con lentezza indicibile, / il miglior tempo della nostra vita / e lungamente ci dice addio».*

La poesia di Vincenzo Cardarelli può aiutare a concludere questa riflessione. Non l'abbiamo sentita arrivare la nuova stagione, o ne abbiamo sottovalutato in troppi i segni con cui essa si preannunciava. Per alcuni è un inverno desolato («l'inverno del nostro scontento»), si direbbe con lo Shakespeare del *Riccardo III*), per altri la promessa di una primavera imminente. Solo chi vivrà vedrà.

²² Acuti svolgimenti in proposito sono ora quelli di S. FABBRINI, *Se l'Italia diventa il laboratorio sovranista*, ne *Il Sole 24 Ore*, 3 giugno 2018.