



Maggioranza numerica vs maggioranza politica

editoriale 2 febbraio 2021

Con le dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte nelle mani del Capo dello Stato la mattina del 26 gennaio, si è ufficialmente aperta la crisi di governo: si è così ricondotta nell'alveo squisitamente istituzionale la crisi politica generata dalle crescenti tensioni tra le forze di maggioranza che si sono manifestate fin dall'autunno dello scorso anno, in riferimento alla faticosa e complessa elaborazione del c.d. *"Recovery Plan"* (*rectius*: del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza *#Next Generation* Italia); crisi che aveva già trovato una prima formalizzazione nelle dimissioni presentate il 13 gennaio dall'intera delegazione di I.V. (dalle Ministre Bellanova e Bonetti e dal Sottosegretario Scalfarotto). Dunque, la crisi viene in questi giorni gestita secondo le scarse disposizioni recate dalla Carta costituzionale e le nutrite regole informali (consuetudinarie, convenzionali, di correttezza) che si sono venute progressivamente consolidando nel corso della pluridecennale esperienza repubblicana; il complessivo quadro di tali (eterogenee) norme si configura come la cornice istituzionale entro la quale ai diversi attori politici ed istituzionali a vario titolo coinvolti si richiede di risolvere i nodi problematici di natura politica che hanno determinato le dimissioni del governo in carica. Anche in riferimento alla fase *"patologica"* rappresentata dalla crisi di governo, l'universo istituzionale ed il sistema delle forze politiche sono chiamati a sviluppare le relative dinamiche, in un serrato confronto che sappia non solo essere rispettoso delle rispettive prerogative, ma anche capace di innescare e capitalizzare virtuose sinergie tra gli stessi.

In realtà, si può osservare che, in linea generale, l'autentica *"cifra"* del costituzionalismo liberal-democratico riposa nell'attitudine del sistema complessivo a mantenere distinti il livello politico dal livello istituzionale (istanza liberale) e, ad un tempo, a garantirne la costante, feconda, connessione (istanza democratica). È appunto nell'equilibrio (necessariamente, dinamico e flessibile) tra tali due istanze che si risolve la fisiologia dell'ordinamento costituzionale: perciò, il rispetto della necessaria discrezionalità della politica non si pone come limite – per così dire – esterno al sistema costituzionale, ma piuttosto come valore del tutto interno allo stesso, pienamente integrato entro il complessivo quadro dei principi sanciti dalla Carta fondamentale.

Inutile evidenziare come, restando fedeli ad una simile logica, alle molteplici questioni problematiche relative all'interpretazione ed all'attuazione dei principi e delle regole (formali ed informali) secondo cui il Presidente della Repubblica deve assolvere il delicato ruolo di *"commissario della crisi"*, si sommino le difficoltà, non di rado ostiche anche per i più attrezzati analisti, di leggere le vicende politiche, di coglierne la dinamica (prevedendone gli esiti), di decifrare le intenzioni (spesso recondite e tutt'altro che lineari...) dei molteplici soggetti che ne sono protagonisti. Ed è appena il caso di porre in evidenza come simili considerazioni, di indubbia portata generale, assumano un rilievo ancora maggiore con riferimento alla presente crisi, caratterizzata da un elevato tasso di complessità, pur all'interno di un contesto sociale ed economico che non può che definirsi drammatico, il quale dovrebbe suscitare in tutti gli attori politico-istituzionali un alto senso di responsabilità verso il Paese.

Se si ha riguardo al notevole grado di complessità che la crisi in corso presenta ed alle questioni di ordine politico-istituzionale – di sicura centralità per l'avvenire del nostro Paese (e della stessa

Unione Europea) – intorno alle quali si è venuta dipanando, non può certo stupire che ad essa afferiscano molteplici questioni problematiche di sicuro rango costituzionale; basti pensare al formidabile nodo rappresentato dal rapporto tra politica ed amministrazione nella gestione dei fondi messi a disposizione dall'Unione Europea. Qui si intende avanzare qualche breve riflessione critica in ordine ad una soltanto di tali questioni: il rapporto tra maggioranza (meramente) numerica e maggioranza (squisitamente) politica.

È di tutta evidenza l'imprescindibile necessità per l'ordinamento parlamentare (per ogni ordinamento parlamentare) di tenere nel debito conto il dato numerico, e sotto molteplici profili: già con riferimento al sistema elettorale, in seno al quale non può non celebrarsi un arduo connubio tra diritto e matematica (dovendosi trasformare milioni di voti in centinaia di seggi), quindi riguardo all'organizzazione interna delle Camere (ad esempio, rispetto alla composizione di commissioni e giunte) e soprattutto – per quanto in questa sede particolarmente interessa – ai quorum, strutturale e funzionale. In particolare, i due quorum adesso menzionati (rispettivamente, la maggioranza dei componenti la Camera e, di regola, la “maggioranza dei presenti”, ai sensi dell'art. 64, comma 3, Cost.) inducono a volgere lo sguardo in direzione della cellula fondamentale ed infungibile dell'Assemblea rappresentativa: il singolo parlamentare, che della Camera è componente e, di regola, è (o dovrebbe essere...) presente durante le sedute nel corso delle quali essa discute e delibera. Secondo l'art. 67 Cost., “ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”: senza dubbio, in forza di tale disposizione costituzionale viene garantita l'autonomia di ogni parlamentare, che perciò esprime una soggettività irriducibile alla qualificazione di mero componente di organi collegiali o comunque di aggregazioni collettive. Ed è parimenti indubbio che le maggioranze previste dalle norme costituzionali o regolamentari ben potrebbero formarsi per via di mera sommatoria (anche del tutto occasionale o congiunturale) delle volontà autonome ed irrelate dei singoli rappresentanti: e si può aggiungere che, in base ad una lettura dell'ordinamento parlamentare incardinata sul solo (dunque, tirannico!) divieto di mandato imperativo, si perverrebbe ad una configurazione – per così dire – atomistica ed individualistica dello stesso, sicché una simile situazione potrebbe considerarsi pienamente fisiologica.

Ma sembra di dovere rilevare che l'adozione di un siffatto paradigma nella lettura dell'ordinamento parlamentare appare radicalmente incompatibile con il modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Carta costituzionale, nonché con la stessa logica del costituzionalismo liberal-democratico: l'uno e l'altra esigono infatti un sistema politico strutturato in partiti, cui è devoluto un indefettibile ruolo di mediazione tra la comunità dei cittadini (il popolo, cui appartiene la sovranità, ai sensi dell'art. 1, comma 2, Cost.) e le pubbliche istituzioni, cui è affidata la direzione politica del Paese. Nell'ordinamento costituzionale, sono appunto i partiti (o, se si vuole, le forze politiche, comunque denominate), sulla base della sintesi da loro operata delle istanze e degli interessi emergenti dal tessuto sociale, ad elaborare una proposta politica ed a presentare propri candidati alle elezioni politiche; attraverso l'esercizio del diritto di voto, gli elettori designano i titolari di una carica pubblica (naturalmente, di membro delle Camere), e, ad un tempo, esprimono un'opzione politica a favore di un partito (e del suo programma); e precisamente sulla base di tale duplice valenza del voto popolare, la stessa Costituzione prevede l'articolazione delle Camere rappresentative in gruppi parlamentari (artt. 72 e 82), che si pongono come la naturale “proiezione dei partiti nelle Camere”, secondo la felice definizione suggerita da T. Martines. È in ragione dell'appartenenza a tale “filiera” (voto/partiti/gruppi parlamentari), che si configura come l'inveramento del principio di autogoverno popolare nelle “forme” (art. 1, comma 2, Cost.) della rappresentanza parlamentare, che il regolamento della Camera dei deputati (art. 14, comma 1) espressamente riconosce ai gruppi

parlamentari la natura di “soggetti necessari al funzionamento della Camera”: essi si presentano come articolazioni necessarie delle Assemblee rappresentative precisamente in quanto essi garantiscono l’effettiva efficacia del diritto di voto (in quanto opzione politica) all’interno del Parlamento della Repubblica.

Dunque, l’esigenza che l’ordinamento parlamentare sia modellato, tanto nei profili strutturali quanto in quelli funzionali, dalla costante presenza dei gruppi parlamentari trova un forte radicamento costituzionale nel principio democratico solennemente sancito nell’art. 1 Cost. E mi sembra che il ruolo centrale dei gruppi parlamentari, chiaramente sancito da entrambi i regolamenti parlamentari, si possa giustificare, oltre che con l’esigenza di assicurare una proiezione – per così dire – diacronica alle opzioni politiche manifestate dagli elettori (anzi: proprio perché garantisce l’effettività nel tempo del diritto di voto), con la necessità, parimenti radicata nel principio democratico, di garantire la – per così dire – natura oggettivamente politica degli atti adottati dalle Camere e, insieme, la stessa leggibilità (e comprensibilità), da parte dei cittadini, del confronto politico che nell’ambito delle procedure parlamentari si realizza. Infatti, ove protagoniste dell’esercizio delle funzioni parlamentari fossero i singoli membri delle Camere, atomisticamente considerati (vale a dire non raggruppati secondo la rispettiva appartenenza politica), e dunque ove le deliberazioni adottate dalle Assemblee rappresentative fossero assunte da maggioranze meramente numeriche, risultanti cioè dalla pura sommatoria delle libere e non politicamente coordinate volontà manifestate dai singoli membri del Parlamento, sarebbe davvero arduo pervenire all’assunzione di decisioni propriamente politiche e, soprattutto, rispettose della volontà del corpo elettorale; inoltre, e per la stessa ragione, il processo deliberativo ed i relativi esiti decisionali risulterebbero praticamente di difficilissima interpretazione anche da parte dei più informati ed esperti analisti, e perciò del tutto inidonei ad attivare il circuito di responsabilità politica dei rappresentanti di fronte ai rappresentati, che del principio democratico si pone come espressione indefettibile.

In linea generale, può osservarsi che gli atti – o, comunque, le deliberazioni – di un Parlamento che si affidasse nell’esercizio delle sue competenze istituzionali al contingente ed imprevedibile combinarsi e sommarsi delle arbitrarie (almeno sul terreno politico) volontà dei suoi singoli membri, risulterebbero intrinsecamente refrattari rispetto alla sussunzione all’interno di categorie – quali indirizzo politico, responsabilità politica – che si riferiscono ad un coerente flusso di molteplici decisioni e che, almeno nelle esperienze dei sistemi liberal-democratici, sembrano imprescindibilmente connesse alla complessiva ed equilibrata attività di implementazione ed inveroamento dei valori costituzionali (a partire, naturalmente, dal principio democratico) cui tutte le pubbliche istituzioni sono chiamate. E può ancora aggiungersi che l’esigenza di non risolvere l’esercizio delle funzioni parlamentari (e, in generale, degli organi cui è devoluta la direzione politica del Paese) in una semplice successione di atti del tutto irrelati tra di loro, si presenta ancora più stringente nell’ambito dello spazio costituzionale europeo, che si configura come profondamente connotato non soltanto dalla pluralità di livelli ordinamentali vigenti nel suo seno, quanto piuttosto dalle molteplici relazioni ravvisabili tra di loro (sicché mi è parso preferibile qualificare il complessivo ordinamento che ne risulta come inter-livello, più che multilivello, secondo l’usuale definizione): infatti, la fittissima trama di relazioni che struttura e plasma il processo di integrazione europea non potrebbe essere neppure concepita senza l’assunzione, da parte dei vari attori di rango politico-istituzionale, di impegni, il cui rispetto non può in alcun modo essere credibilmente affidato alla libera e disorganizzata volontà di centinaia di parlamentari, singolarmente considerati.

Dunque, l’ordinamento costituzionale liberal-democratico non può che generare un incessante flusso di relazioni tra la comunità dei cittadini, nelle sue pluralistiche ed eterogenee articolazioni, il

sistema dei partiti politici, le istituzioni pubbliche: e per quanto segnatamente riguarda le Assemblee rappresentative, il continuum popolo/partiti/istituzioni si traduce necessariamente in un ruolo centrale dei gruppi parlamentari, tanto sul piano statico dell'organizzazione delle Camere quanto sul terreno dinamico dell'esercizio delle funzioni parlamentari. Ma torna qui in gioco l'istituto del divieto di mandato imperativo: se, come ho già accennato, è certamente da escluderne un'interpretazione – per così dire – tirannica ed assolutista, che finirebbe per modellare la dinamica parlamentare secondo un paradigma individualista (in ultima analisi impolitico ed estraneo al valore democratico), pure è da riconoscerne l'imprescindibile funzione di garanzia dell'autonomia di ciascun membro delle Camere, e (a mio sommo avviso) la sua stretta afferenza alla stessa categoria della rappresentanza politica. L'assenza di vincolo di mandato assolve la preziosa funzione di tenere incessantemente aperta la dialettica tra il livello politico (e, più ampiamente, sociale) ed il livello istituzionale, nonché, all'interno dell'ordinamento parlamentare, tra gruppo parlamentare ed i singoli membri delle Camere che ne facciano parte: esso così garantisce gli spazi di autonomia di ciascun deputato e senatore rispetto al gruppo di appartenenza (che bene perciò può essere definito, ancora dall'art. 14, comma 1, reg. Camera, "associazione di deputati"), precludendo ogni possibile degenerazione illiberale (e, ultimamente, in senso autoritario) del forte ruolo che nell'organizzazione delle Camere non può non riconoscersi ai gruppi parlamentari, e, nello stesso tempo, protegge gli stessi gruppi parlamentari da ogni possibile prevaricazione da parte dei rispettivi partiti di riferimento. E non sfugga come la garanzia di tali spazi di autonomia (del singolo parlamentare davanti al gruppo parlamentare di appartenenza; del gruppo parlamentare di fronte al partito politico di riferimento), piuttosto che risolversi in sterilizzazione, se non in rottura, delle relative relazioni, ponga le necessarie condizioni istituzionali perché si realizzi quella libera partecipazione (del singolo alle decisioni del gruppo; del gruppo alla vita del partito) sulla quale riposa la fisiologica dinamica di un'autentica liberal-democrazia.

Come si è rilevato all'inizio della presente riflessione, il modello di Stato costituzionale contemporaneo si alimenta dell'attitudine degli attori politici ed istituzionali di assicurare tra la sfera propriamente politica e l'universo giuridico-istituzionale incessanti e fecondi rapporti, senza tuttavia comprometterne (anzi, piuttosto valorizzandone) la reciproca autonomia. Naturalmente, un simile risultato – peraltro, mai acquisito una volta per tutte, ma sempre da (ri)conquistare secondo un inesauribile processo – esige un adeguato ordinamento normativo (*legis latio*), e un'attività di interpretazione/attuazione/applicazione dello stesso (*legis executio*) parimenti adeguata: e comunque occorre avere piena consapevolezza dei limiti che incontra il diritto che pretende di disciplinare sul piano generale ed astratto i processi politici, nonché la stessa politica che spinga oltre misura a piegare le pubbliche istituzioni alle sue contingenti esigenze. Un'eloquente (ennesima...) conferma della faticosa (e mai pienamente appagata) ricerca dei pur indispensabili equilibri tra ordinamento normativo e sfera politica emerge anche dalla recentissima costituzione al Senato del gruppo parlamentare "Europeisti – MAIE – Centro democratico": questa sembra di – quantomeno problematica – compatibilità con la novella del regolamento del Senato approvata alla fine della precedente legislatura, nel 2017, laddove, precisamente nella prospettiva fin qui illustrata (che ricostruisce i gruppi parlamentari come proiezione dei partiti entro le Assemblee legislative), prescrive, superando il criterio meramente numerico fino ad allora prevalente, che ciascun gruppo parlamentare debba "rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori" (art. 14, comma 4, reg. Senato). Ancora una volta, si è manifestata l'incessante tensione dialettica tra un sistema giuridico che, in coerenza con il

principio di legalità, intende disciplinare la dinamica politica, ed il sistema delle forze politiche, le cui pressanti (e non di rado del tutto contingenti) esigenze tendono spesso a debordare dagli argini eretti dalle norme: una tensione dialettica che, nella fisiologia costituzionale, si può (e dunque si deve) gestire attraverso la capacità dei due livelli di relazionarsi reciprocamente, senza tuttavia menomare la parimenti reciproca autonomia. Basti considerare, sul versante giuridico, quale rilevante contributo in tale prospettiva può essere recato da un'equilibrata legge elettorale, che sappia bilanciare l'istanza di rappresentatività e quella di governabilità, o anche da una legge sui partiti, la quale, senza comprimerne indebitamente l'autonomia, ne garantisca la democraticità interna, finalmente valorizzando l'incipit dell'art. 49 Cost. ("tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti") o interpretando il riferimento ivi contenuto al "metodo democratico" in termini rinnovati (cioè riferendolo non solo all'attività esterna, ma anche all'organizzazione interna dei partiti politici).

Evidentemente, per tale via il perimetro dell'indagine non potrebbe che allargarsi a dismisura; ed è invece tempo di concludere rapidamente, tornando a considerare, alla luce delle riflessioni precedenti, la crisi di governo in atto, la cui soluzione non può che trovarsi nella formazione di una maggioranza non soltanto numerica, ma anche genuinamente politica. La più o meno spasmodica ricerca del consenso di singoli parlamentari non soltanto appare più che discutibile sotto il profilo dell'etica pubblica (se non dell'etica tout court...), ma soprattutto non è conducente al risultato di assicurare – almeno potenzialmente... – un governo stabile ed in grado di affrontare i formidabili problemi che affliggono il nostro Paese. A tale scopo, si richiede la stipulazione di un accordo tra forze politiche rappresentate in Parlamento, che siano in grado di garantire la formazione di una (sperabilmente, non risicata) maggioranza squisitamente politica (*L. D'Andrea*).