



APOLOGIA DEL LIBERO MANDATO PARLAMENTARE: QUALE FUTURO PER  
UNA GUARENTIGIA IN CRISI?\*

ALESSANDRO FRICANO\*\*

*Chiamare i deputati e i senatori i “rappresentanti del popolo” non vuol più dire oggi quello che con questa frase si voleva dire in altri tempi: si dovrebbero piuttosto chiamare impiegati del loro partito.*

P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere, Milano, 2011.

SOMMARIO: 1. Il principio di rappresentanza: origine di una obbligazione tra rappresentante e rappresentato. – 2. Il vincolo di mandato: dalle adunanze medioevali all’esperienza costituzionale inglese. – 3. La teoria del divieto di mandato dall’*Ancien Régime* all’Illuminismo. – 4. La teoria organica nell’ordinamento giuridico tedesco. – 5. La critica leninista e i modelli socialisti. – 6. Dal pensiero liberale sabaudo dell’art. 41 dello Statuto Albertino all’identità pluralista dell’art. 67 della Costituzione. – 7. Esegesi dell’art 67: lo statuto del parlamentare tra libertà e autonomia discrezionale. – 8. Il ruolo precipuo dei corpi intermediari alla luce dell’art. 49 e la rilevanza giuridica degli statuti e dei programmi di partito. – 9. Il curioso caso del Movimento Cinque Stelle. – 10. La disciplina dei gruppi parlamentari e i regolamenti delle assemblee elettive. – 10.1 La nuova disciplina dei gruppi parlamentari alla luce della riforma del regolamento del Senato. – 11. L’irrelevanza giuridica dei vincoli e delle istruzioni di natura privata. – 12. Profilo sanzionatorio: forme di responsabilità giuridica e politica dell’eletto. – 13. Il trasformismo: la degenerazione patologica di un istituto di garanzia. – 14. Esiste un libero mandato europeo? Breve rassegna normativa – 15. Il mandato parlamentare nell’esperienza costituzionale portoghese. – 16. Il “rapporto di tensione” tra gli artt. 21 e 38 del *Grundgesetz* in Germania. – 17. Uno sguardo internazionale: l’istituto statunitense del *popular recall* ed il modello indiano. – 18. Considerazioni conclusive.

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi del Molise.

## **1. Il principio di rappresentanza: origine di una obbligazione tra rappresentante e rappresentato**

Sin dall'antichità, il concetto di rappresentanza politica<sup>1</sup> ha reso impossibile definire *a priori* il raggio di azione del rappresentante, il quale pertanto agiva in autonomia su ogni questione riguardante la *pòlis*. Si osservi come dalle forme di rappresentanza più risalenti a quelle contemporanee, abbiano coabitato sia un'obbligazione tra rappresentate e rappresentato sia una certa autonomia del primo rispetto al secondo. Il divieto di mandato imperativo funge invero da *pendant* al principio di rappresentanza nazionale<sup>2</sup>. Elemento preminente e distintivo della rappresentanza politica negli ordinamenti democratici è il carattere elettivo. In tal senso, non può sussistere rappresentanza laddove non si realizzi appieno il principio della sovranità popolare, da cui scaturisce ogni forma di legittimazione<sup>3</sup>. Distinguere i concetti di *rappresentanza* della nazione e di *rappresentatività* del popolo è necessario, se non indispensabile. Non può sussistere l'una senza l'altra<sup>4</sup>. Il rappresentante è considerato *rappresentativo* quando, come uno specchio, è in grado di riflettere una frazione sociale, interpretando così le istanze della comunità e condividendo con questa un *idem sentire de re publica*. Soltanto così la rappresentanza politica può «rendere presente ciò che è assente»<sup>5</sup>. Ecco perché più che di crisi della rappresentanza o del rappresentante, si dovrebbe parlare di crisi del rappresentato<sup>6</sup>.

## **2. Il vincolo di mandato: dalle adunanze medioevali all'esperienza costituzionale inglese**

---

<sup>1</sup> Cfr. G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 20 ss.; D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, 547 ss.

<sup>2</sup> Cfr. L. CIAURRO, voce *Parlamentare (status di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Milano, 2006, 4096 ss.

<sup>3</sup> La scelta elettiva dei rappresentanti nelle assemblee legislative, darebbe luogo ad un collegamento permanente tra elettori ed eletti, tale da poter influenzare (o alterare) l'esercizio effettivo delle funzioni parlamentari, sul punto G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello stato* [1914], trad. it., Milano, 1921, 150.

<sup>4</sup> «La *rappresentatività* di un'assemblea indica in grado di rispecchiamento in essa del pluralismo del gruppo sociale che le ha dato vita. La *rappresentanza* indica invece la capacità di azione dell'assemblea come interprete della volontà del gruppo sociale di riferimento» così A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 10-11. Sul punto prosegue Ruggeri: «[...] nella lunga evoluzione storica della rappresentanza politica (a filo doppio – come si sa – legata a quella dei partiti), in specie a partire dalla sua connotazione elitaria, la ristretta cerchia sociale da cui erano estratti i rappresentanti e la omogeneità degli interessi che li legavano ai rappresentati assicuravano un grado elevato di “rappresentatività” dei primi, intendendosi con ciò fare riferimento all’attitudine degli eletti a farsi genuini interpreti ed operatori al servizio degli interessi stessi» cit. A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, 1/2021, 125.

<sup>5</sup> N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2014, 383-385.

<sup>6</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 117.

Fin dalle prime assemblee medioevali, la rappresentanza veniva intesa come un privilegio riservato ad alti dignitari, nobili, ecclesiastici e feudatari convocati dal sovrano per ricevere *auxilium et consilium*. L'assenza di una base elettiva faceva sì che la rappresentanza medioevale fosse appannaggio di pochi, comportando l'inevitabile marginalizzazione degli strati popolari nei processi decisionali. A partire dal XII secolo le adunanze, da ristretti organi di consulenza, cominciarono a rispecchiare la struttura poliedrica e corporativa della *societas* medioevale. In via eccezionale, il pensiero giuridico medioevale aveva già elaborato la dottrina della *plena potestas*, intesa come capacità in capo ai rappresentanti di negoziare in piena autonomia con il sovrano, assumendosi impegni in nome e per conto dei rappresentati. Questi generalmente non manifestavano la propria volontà ma le istruzioni specifiche e unitarie di coloro che li avevano designati. L'esistenza di un vincolo di mandato costituiva un limite agli arbitrii regi, tale da impedire al rappresentante di chiedere oltre o più di quanto fosse stato a lui demandato. La natura vincolante dei mandati conferiti precludeva tuttavia, l'assunzione di una comune decisione, con l'immediata conseguenza che soltanto il sovrano poteva decidere nell'interesse generale. Il deputato era un *mandatario*, legato al *mandante* da un vincolo di natura strettamente privatistica. Il modello di rappresentanza fin qui affrescato è scandito da paradigmi civilistici: «i rappresentati conferivano al rappresentante mandato di rappresentare dinanzi ad un terzo (il sovrano) determinate istruzioni vincolanti, pena la revoca dell'incarico»<sup>7</sup>. Tale impostazione parrebbe tuttavia assai esemplificativa, se non anche riduttiva, tenendo conto dell'eterogeneità delle assemblee elettive. Il rappresentante era molto più di un mero *nuntius*, in quanto legato ai rappresentati *in primis* da un vincolo di fiducia. Già Federico II, nel Capitolo III sul Parlamento (o più propriamente “curia generale”) affermava che: «i sindaci devono essere rivestiti dai loro elettori di ogni facoltà, che devono essere tali, che possano con lui deliberare sopra tutto ciò per cui il parlamento si è convocato»<sup>8</sup>. Più tardi nel 1302, fu Filippo il Bello, nell'atto di convocazione dei primi Stati generali, a richiedere che i rappresentanti fossero «muniti di pieno espresso e sufficiente mandato, per ascoltare, ricevere e fare ciò che il re avrebbe ordinato e per consentire a ciò, senza addurre il pretesto di doversi recare a riferire»<sup>9</sup>. I mandati conferiti all'inizio del XIV secolo lasciavano al rappresentante un'ampia libertà discrezionale, sebbene non mancassero forme di mandato circoscritte a questioni specifiche. Non appena le convocazioni divennero più frequenti e con il progressivo malcontento popolare (a causa di nuove imposizioni fiscali), i mandanti cominciarono a limitare severamente i poteri dei loro procuratori. Le grandi distanze tra mandante e mandatario, e le conseguenti difficoltà comunicative, hanno generato l'inevitabile diluizione del vincolo. Va rilevata dunque una contrapposizione tra il modello di rappresentanza medioevale fondato su un vincolo

---

<sup>7</sup> Cit. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, 37.

<sup>8</sup> Cit. C. CALISSE, *Storia del Parlamento in Sicilia*, Torino, 1887, 59.

<sup>9</sup> Cit. A. MARONGIU, *Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna: contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, XI, cit., 499 alla nota 64.

di mandato di diritto privato, e la moderna rappresentanza politica, legata invece al divieto di mandato parlamentare<sup>10</sup>.

Prima della Rivoluzione francese, negli ordinamenti continentali il mandato imperativo pare avesse esercitato una funzione di garanzia nei riguardi sia dei cittadini sia dei sovrani. A partire dal XV secolo in Francia e dal XVI secolo in Inghilterra, si assistette ad un processo di graduale estensione dei margini d'autonomia del rappresentante. Il carattere sempre meno vincolante del mandato aveva progressivamente trasformato le assemblee in organi di rappresentanza dell'intero regno, e non già di coloro che li avevano designati. La rivoluzione inglese prima e quella francese poi, hanno introdotto come elemento innovativo, non soltanto il passaggio dalla rappresentanza vincolata alla rappresentanza libera, ma altresì la capacità dei parlamenti di affiancarsi e successivamente sostituirsi al re nella titolarità del potere sovrano. Si passò dunque da una relazione triangolare “rappresentato-rappresentante-sovrano” ad un rapporto bilaterale e diretto tra rappresentante e rappresentato. Una conquista tutta borghese tale per cui i rappresentanti non sono più chiamati a rappresentare gli interessi particolari di coloro che li hanno nominati, ma sono tenuti a rappresentare l'interesse generale della nazione. Mentre in Francia, come nelle restanti esperienze europee, il processo di trasformazione delle istituzioni rappresentative fu traumatico, in Inghilterra ebbe modo di maturare gradualmente. Proprio il modello inglese ha rivelato come il passaggio dal mandato imperativo a quello rappresentativo fosse una diretta conseguenza dello sviluppo della democrazia rappresentativa. Fu Santi Romano, agli albori del secolo scorso, a ricordare l'origine inglese della rappresentanza politica. Un ordinamento, quello anglosassone, contraddistinto in origine da una società profondamente classista<sup>11</sup>. Il concetto di mandato parlamentare nell'esperienza costituzionale inglese si muoveva attorno al principio per cui: «*each member of the House of Commons is deputed to serve, not only for its constituents, but for the whole kingdom*». <sup>12</sup> Il rappresentante pertanto era tenuto ad armonizzare l'interesse generale del regno con gli interessi dei suoi rappresentati, pur non potendo adempiere ad essi in via esclusiva. Lo stesso Edmund Burke nel celebre discorso agli elettori di Bristol del 1774<sup>13</sup>, non condannava l'esistenza di un vincolo di mandato tale da poter legare l'eletto agli elettori garantendone piena corrispondenza, quanto quella natura giuridicamente vincolante in grado di impedire al Parlamento di perseguire l'interesse generale, nel senso coincidente di *bene comune*. Il Parlamento, afferma Burke, «non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi, interessi che ciascuno deve tutelare come agente o avvocato» ma

---

<sup>10</sup> Per un'analisi più accurata v. A. MARONGIU, *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche assemblee costituzionali*, in *Studi Urbinati in onore di G. Ricci*, 1947-48, 177 ss.

<sup>11</sup> Così S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella R. Università di Pisa 4 novembre 1909, 26.

<sup>12</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 42.

<sup>13</sup> Così Edmund Burke nel *Discorso agli elettori di Bristol* del 3 novembre 1774: «*Certamente, Signori, dev'essere gloria e felicità di ogni rappresentante vivere in stretta comunione e in corrispondenza con quanti lo hanno eletto. Le loro aspirazioni devono avere per lui la massima importanza ed essere degne del massimo rispetto... Ma la sua imparziale opinione, il suo maturo giudizio, la sua illuminata coscienza: quelli non li dovrà mai sacrificare a voi o a qualunque raggruppamento di esseri umani*».

«un'assemblea deliberante di una nazione, con un solo interesse, quello dell'intero, dove non dovrebbero essere di guida interessi e pregiudizi locali, ma il bene comune». Da una così autorevole fonte emerge come, in quel determinato periodo storico in Inghilterra, l'autonomia e l'indipendenza del rappresentante avessero raggiunto il pieno compimento.

### **3. La teoria del divieto di mandato dall'Ancien Régime all'Illuminismo**

Il primo nucleo normativo a sancire compiutamente il divieto di mandato imperativo trova riscontro all'art. 7 (titolo III, cap. II, sez. 3) della Costituzione francese del 1791 secondo cui: «*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*». L'affermazione del divieto di mandato non fu pacifica in seno all'*Assemblée Nationale*, né il divieto rimase invariato durante tutto il periodo rivoluzionario. Quest'articolo, osserva Burdeau, delimita l'originalità valoriale del sistema rappresentativo immaginato dai pubblicisti della Rivoluzione<sup>14</sup>. L'introduzione di una simile disposizione costituisce un traguardo di chiara matrice liberale e borghese tale da cambiare per sempre le sorti del costituzionalismo europeo<sup>15</sup>. Fu proprio questa intuizione a segnare il passaggio dagli Stati generali all'Assemblea nazionale.

Negli più effervescenti della Rivoluzione sarebbe risultato improprio l'utilizzo del termine "divieto". Di fatto, gli accordi privati tra elettori ed eletti non furono mai vietati, tuttavia ad essi non venne più riconosciuta alcuna efficacia vincolante in seno all'Assemblea. Un organo composto da rappresentanti strettamente vincolati non sarebbe stato in grado di deliberare compiutamente, in quanto le posizioni di ciascun eletto sarebbero risultate oltremodo irrigidite dalle istruzioni private, venendo così inibito il presupposto indispensabile del diritto assembleare contemporaneo: il compromesso. Secondo i dettami del mandato imperativo, il rappresentante avrebbe dovuto consultare i propri elettori per ciascuna questione, il divieto invece sarebbe intervenuto come rimedio di economia temporale al fine di accelerare i processi decisionali. La teoria della sovranità nazionale implicava l'inesistenza di un qualsiasi rapporto giuridico tra il rappresentante e la circoscrizione territoriale (*départements*) che lo ha eletto. Il deputato non poteva essere dunque mandatario del collegio che lo aveva eletto, ma rappresentava la nazione intera e la sua unitaria volontà.

Occorre comprendere oggi quali siano state le premesse teoriche in grado di consentire un cambiamento così radicale, segnando una precisa linea di demarcazione tra classe politica e società civile. È un dato ormai acquisito che il principio del divieto

---

<sup>14</sup> Sul punto G. BURDEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, 1968, 126.

<sup>15</sup> Il rappresentante, secondo il ritratto che ne dà Curreri, «illuminato dalla Dea Ragione, può interpretare ciò che è vero e giusto per la nazione solo nella misura in cui si distacchi dagli interessi particolari e contingenti degli elettori. Il suo è quindi un mandato nazionale e non territoriale, generale e non particolare, libero e non vincolato perché solo così il rappresentante può decidere nell'interesse del tutto e non di una parte, senza doverne rispondere ad alcuno» S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 50.

di mandato imperativo abbia trovato genesi ed ispirazione nella dottrina della sovranità nazionale di Emmanuel Joseph Sieyès, che attribuisce la sovranità alla nazione, costituita dal popolo. L’abate illuminista Sieyès può ritenersi il padre nobile del libero mandato, nonché il suo primo autorevole teorico. La voce “Rappresentanti” dell’*Encyclopédie*, ormai indiscutibilmente attribuita a D’Holbach sebbene influenzato dallo stesso Diderot, delinea il rappresentante quale garante degli interessi della comunità, la cui funzione oscilla fra la capacità di dare voce al malcontento e quella di amministrare<sup>16</sup>. Ad avvalorare tale impostazione teorica, lo stesso Montesquieu secondo cui: «non è necessario che i rappresentanti che hanno ricevuto da chi li ha scelti delle istruzioni generali ne ricavino anche di particolari... Quando i deputati rappresentano un corpo di popolo essi devono rendersi gli interpreti dei loro elettori»<sup>17</sup>. Di segno opposto Rousseau, che nelle *Considerazioni sul governo di Polonia* giudica il vincolo di mandato un mezzo funzionale a scongiurare la corruzione e a garantire il carattere democratico alla costituzione. Occorre precisare che il mandato imperativo, così come inteso dallo stesso Rousseau e dalle frange giacobine, non presenta alcuna natura contrattuale.

Fu proprio Luigi XVI durante la *séance royale* del 23-06-1789, all’indomani dell’autoproclamazione del Terzo Stato in Assemblea nazionale, a vietare espressamente il vincolo di mandato. Un’ostilità che rispondeva a evidenti esigenze di rafforzamento dell’istituzione monarchica. Lo scopo regio fu, infatti, quello di voler ottenere una maggiore flessibilità dell’assemblea, affrancando così il rappresentante dal giogo a cui era indissolubilmente legato. Impedendo che gli elettori potessero intervenire sul contenuto sostanziale del mandato ed escludendo ogni forma di controllo su di esso, la volontà dell’Assemblea dei rappresentanti si identificava nella volontà stessa della nazione. Non esisteva più una pluralità di interessi particolari, ma uno e un solo interesse generale. Si realizzò così una significativa inversione di tendenza rispetto a quanto verificatosi entro gli organi di rappresentanza che operavano sulla base dei *cahiers des doléances o d’instructions*<sup>18</sup>. Una trasformazione resa necessaria dall’evidente farraginosità del precedente meccanismo di delega che imbrigliava l’autonoma azione degli eletti. Pare oltremodo suggestiva l’ipotesi per cui fu proprio questa ordinanza del re, il primo atto ufficiale di abolizione del mandato imperativo. Secondo una ricostruzione sommaria della pratica degli Stati Generali: i deputati si impegnavano ad assolvere il mandato conferito, rendendo conto minuziosamente circa l’esecuzione del mandato stesso. Il deputato poteva sostituirsi ad altro procuratore, ma queste sostituzioni richiedevano l’espletamento di talune formalità<sup>19</sup>. Il 27 giugno 1789 con il passaggio dagli Stati generali all’Assemblea nazionale, il dibattito sul vincolo di

---

<sup>16</sup> «I rappresentanti di una nazione sono cittadini scelti, che in un governo temperato vengono incaricati dalla società di parlare a suo nome, assicurarne gli interessi, impedirne l’oppressione, concorrere all’amministrazione» v. D. DIDEROT, *Rappresentanti*, in *Scritti politici*, a cura di F. Diaz, Torino, 1967, 706-719.

<sup>17</sup> Cfr., CH. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, Torino, 1965, vol. I, 280.

<sup>18</sup> Si fa riferimento ai “libretti di istruzioni” che gli elettori consegnavano ai loro rappresentanti designati, nella quale si annotavano, oltre alle lamentele e alle istanze della popolazione, i comportamenti da tenere, pena la revoca del mandato.

<sup>19</sup> Cfr., P. DANDURAND, *Le mandat impératif*, Paris, 1896.

mandato divenne lo spartiacque tra lo stato rappresentativo e lo stato democratico. Nelle *séances* del 7 e 8 luglio 1789, la questione fu sollevata dal vescovo d’Autun, nella celebre *Motion sur les mandats impératif*, al fine di spiegare sia la trasformazione giuridica del rapporto tra elettore ed eletto, sia il collegamento tra la rappresentanza nazionale e con l’abolizione del vincolo. Distinguendo tra mandati “imperativi” e mandati “limitativi”, il vescovo contestava i primi, ma accoglieva i secondi, qualora questi si limitassero ad indicare all’eletto soltanto la materia o il periodo per il quale egli si sarebbe dovuto sottoporre alla volontà della maggioranza. Ciò portò l’assemblea a dichiarare che: «né i mandati imperativi, né l’assenza volontaria di qualche membro, né le proteste della minoranza possono mai bloccare la sua attività, alterare la libertà, attenuare la forza dei suoi statuti, né infine restringere i limiti dei luoghi sottoposti alla potestà legislativa dell’Assemblea che si estende essenzialmente su tutte le parti della nazione e dei possedimenti francesi»<sup>20</sup>.

Significativa appare l’inversa considerazione che si ebbe del vincolo di mandato nella repubblica giacobina. Nel discorso pronunciato da Robespierre il 10 maggio 1793, lo stesso affermò che: «un popolo in cui i mandatari non sono obbligati a dare a nessuno il rendiconto della loro gestione, non si può dire che abbia una Costituzione; poiché infatti dipenderà soltanto da costoro tradirlo impunemente o lasciarlo tradire dagli altri»<sup>21</sup>. Da una prima lettura si evince la volontà di mettere in discussione la concezione di rappresentanza così come definita nella Costituzione del 1791, prevedendo un potere di revoca dei mandatari nella Costituzione montagnarda del 1793, mai di fatto entrata in vigore. Tuttavia Robespierre non fu in grado di attribuire al mandato imperativo una definizione sostanziale. Il mandato imperativo acquisisce in tal senso soltanto una natura procedimentale, in quanto il vincolo si esaurisce esclusivamente nell’istituto della revocazione.

Sull’evoluzione storica del divieto di mandato imperativo, celebre è la distinzione tra la teoria storica (o continuista) e la teoria giuridica (o discontinuista) elaborata da Nicolò Zanon. La prima ipotesi trova fondamento nella consapevolezza scientifica che il divieto di mandato imperativo non si afferma a partire dalla Rivoluzione francese nelle esperienze costituzionali, ma si sviluppa progressivamente nell’Europa d’Ancien régime. Pertanto seguendo tale impostazione, la formulazione dell’art. 7, titolo III, della Costituzione francese del 1791, sancisce un principio già consolidato nel diritto pubblico inglese. La seconda ipotesi invece, considera il divieto di mandato imperativo come un corollario dei principi illuministi in tema di rappresentanza e sovranità, che trova pieno compimento nella Rivoluzione francese.<sup>22</sup>

#### **4. La teoria organica nell’ordinamento giuridico tedesco**

---

<sup>20</sup> *Arch. parlem.*, 1<sup>re</sup>série, t. VIII, 207.

<sup>21</sup> Cit. M. ROBESPIERRE, *La rivoluzione giacobina*, Roma, 1967, 136 ss.

<sup>22</sup> Vedi N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 33.

La critica della dottrina tedesca alla teoria francese della rappresentanza è mossa dalla capacità di adattamento e innovazione del divieto di mandato imperativo. Se nel pensiero francese il libero mandato risponde all'esigenza di superare le divisioni sociali in stati ed ordini, nella teoria tedesca si assiste ad una identificazione tra elettori ed eletti. Secondo tale impostazione, tra elettori ed eletti non sussiste dunque alcun legame rappresentativo, in quanto i rappresentanti non rappresentano gli elettori ma la Nazione nel suo complesso. Si rivela pertanto vano ogni tentativo di definire il rapporto tra elettori ed eletti mediante la nozione di rappresentanza, o categorie ad essa affini. Non può sussistere una volontà del rappresentante diversa da quella del rappresentato, perché esiste un'unica volontà, quella dello Stato. La teoria organica tedesca rifiuta la concezione pubblicistica della rappresentanza. La teoria dell'immedesimazione organica propone la coincidenza di volontà tra il rappresentante e l'organo rappresentato.

Nel dibattito weimariano che divise i maggiori costituzionalisti del novecento, prevalente era la posizione di chi riteneva ammissibile la perdita del mandato parlamentare dal momento in cui il deputato fosse uscito dal partito di appartenenza. Posizione analoga si riscontra anche in Kelsen, secondo cui la perdita del mandato parlamentare si configurerebbe non già in una semplice divergenza di natura programmatica, ma in dimissioni o espulsioni dal partito politico nelle cui liste il deputato è stato eletto<sup>23</sup>. La decisione sull'esistenza delle condizioni necessarie alla decadenza dall'ufficio parlamentare si sarebbe dovuta affidare ad un tribunale, al fine di garantire una maggiore imparzialità nel procedimento di revoca dello *status*<sup>24</sup>.

È nota la posizione che assunse Kelsen nell'avversare il libero mandato parlamentare. Non può in alcun modo stupire l'osservazione che lo stesso sembra tratteggiare con riguardo alla crisi del parlamentarismo: «per stabilire un vero e proprio rapporto di rappresentanza non basta che il rappresentante sia nominato o eletto dal rappresentato. È necessario che il rappresentante sia giuridicamente obbligato ad eseguire la volontà del rappresentato, e che l'adempimento di questo obbligo sia giuridicamente garantito»<sup>25</sup>. Come riteneva l'autorevole giurista, «alla sorte del parlamentarismo è legata la sorte della stessa democrazia»<sup>26</sup>.

### **5. La critica leninista e i modelli socialisti**

Appare indubbio che il sistema del mandato imperativo rappresentasse, in passato, una garanzia per ordinamento cetuale, in grado di mantenere di fatto inalterata la difesa dei privilegi. Il sistema di rappresentanza dell'*Ancien Régime* prevedeva la distinzione in ceti ed il perseguimento di interessi basati su disuguaglianze sociali. La staticità degli interessi da rappresentare favorisce inevitabilmente l'imperatività del mandato.

---

<sup>23</sup> Si osservi come lo stesso Kelsen consideri i partiti raccordi indispensabili. Parafrasando il pensiero dello stesso, se i partiti non possono controllare l'operato dei deputati, la rappresentanza senza vincolo di mandato è una *fictio* giuridica.

<sup>24</sup> N. ZANON, *op. ult. cit.*, 108 ss.

<sup>25</sup> Cit. H. KELSEN, *Teoria generale del Diritto e dello Stato* [1945], trad. it., Milano, 1966, 295 ss.

<sup>26</sup> Cit. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, 174.



Malgrado ciò, nella prospettiva marxista l'interesse all'introduzione di un vincolo sembra derivare dall'esperienza della Comune di Parigi del 1871, ossia quel tentativo di autogoverno del popolo parigino che prospettò la revocabilità stessa del mandato. Nella visione comunista strutturale e strutturata, alla rappresentanza viene negata qualsiasi forma di autonomia, ed il divieto di mandato è concepito come un retaggio liberale e borghese. Il mandato imperativo socialista implica una comunione di interessi tra la classe operaia e i suoi rappresentanti. Nel pensiero di Lenin, i funzionari dello Stato dovevano essere ridotti a meri esecutori dell'incarico affidato loro dal popolo, sempre revocabili e al servizio della rivoluzione proletaria. Spesso la stessa revoca veniva utilizzata dai vertici di partito per disfarsi dei dissidenti. Dalla critica leninista al divieto di mandato traggono spunto i modelli sovietici presenti fino alla caduta dei regimi comunisti e alla conseguente dissoluzione dell'Unione Sovietica. Si osservi, a tal proposito, come in tutte le costituzioni dei paesi socialisti il mandato imperativo non presenti mai un carattere contrattualistico. Certamente la disciplina di partito e la sua osservanza rivestivano un ruolo imprescindibile. In ultima analisi, l'ipotesi di vincolare il mandato ad un assetto sociale in grado di superare i conflitti di classe, appare ad oggi irrealistica<sup>27</sup>. Una *reductio ad unum* che sottenderebbe ad una forzatura, pensando a come invero il divieto di mandato imperativo costituisca una delle forme più efficaci di garanzia del mutamento sociale.

#### ***6. Dal pensiero liberale sabauda dell'art. 41 dello Statuto Albertino all'identità pluralista dell'art. 67 della Costituzione***

L'assenza di vincolo di mandato ha svolto un ruolo preminente nelle drammatiche vicende che hanno trasformato la forma di Stato di numerosi paesi, legittimando in epoca moderna la rappresentanza politica come principio cardine costituzionalmente riconosciuto. Nel corso dei secoli, tale istituto ha progressivamente smarrito il suo significato originale, idoneo a giustificare la collocazione negli ordinamenti giuridici contemporanei.

Secondo pensiero liberale il divieto di mandato, e più in generale le immunità parlamentari, non attribuivano al rappresentante alcuna posizione di preminenza. Questi si colloca al di sopra dei conflitti particolari dei consociati, deve cioè decidere da solo in piena libertà di pensiero e autonomia di condotta. Il rappresentante nel momento della scelta non rappresenta che sé stesso, agendo secondo coscienza.

L'attuale art 67 Cost. riproduce sostanzialmente il contenuto dell'art. 41 dello Statuto Albertino, il quale prevedeva che: «*I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori*». Tale formulazione venne approvata, su proposta del ministro degli interni Giacinto Borelli e senza sostanzialmente alcuna discussione preliminare,

---

<sup>27</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008.

nella seduta del Consiglio di conferenza del 24 febbraio del 1848<sup>28</sup>. Malgrado le evidenti analogie testuali il significato autentico delle due disposizioni è sensibilmente dissimile. Nel 1848 il richiamo alla sovranità nazionale ha comportato l'adozione di un modello liberale (non già democratico) di rappresentanza, in cui la *potestas superiorem non recognoscens* veniva affidata ad interessi generali e comuni di cui soltanto una *élite* borghese di cittadini “attivi” poteva esserne interprete e portavoce<sup>29</sup>. Nell'art. 67 della Costituzione, invero, l'uso del termine “Nazione” corrisponde ed equivale al concetto di popolo<sup>30</sup>. Nello Statuto Albertino, come si è visto, il parlamentare non doveva rappresentare il popolo, ma la nazione. Nella Costituzione repubblicana, invece, il parlamentare rappresenta il popolo articolato nel suo pluralismo sociale. L'attività del parlamentare tuttavia non si trasforma in rappresentanza particolare, in quanto il suo mandato deve restare svincolato dai meri interessi settoriali. Fu Kelsen ad aver individuato nell'estensione del suffragio e nell'avanzata dei partiti di massa, le principali cause della metamorfosi del sistema istituzionale e dell'inevitabile crisi del parlamentarismo classico di età liberale. Si andò configurando così in età democratica, un mandato rappresentativo mediato in un certo senso dai partiti politici, i quali assumono il ruolo di “anticamera del sentimento popolare”, meglio noto come consenso. Si passò dunque dalla dimensione individualistica del libero mandato, ad un istituto pluralisticamente orientato<sup>31</sup>.

L'art. 67 della Costituzione italiana (art. 64 nel progetto originario), che statuisce il divieto di vincolo di mandato, è stato approvato nella seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947 dell'Assemblea Costituente presieduta dall'On. Umberto Elia Terracini. Dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente si evince un'eccezionale rapidità nel dibattito, dovuto presumibilmente alla consapevolezza dei padri costituenti, della rilevanza del nesso tra il libero mandato e pluralismo politico<sup>32</sup>. Stando alla brevità oltremodo laconica dei resoconti, sembrerebbe che rispetto agli altri principi costituzionali questo abbia goduto di un approfondimento di gran lunga marginale<sup>33</sup>. In

---

<sup>28</sup>Per ulteriori disquisizioni riguardanti il secondo comma dell'art. 41 dello Statuto Albertino e le relative influenze del modello francese su di esso, si rinvia a F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, 485-515.

<sup>29</sup> Con riferimento all'art. 41 dello Statuto Albertino «quello stesso principio, come è noto, viene invece radicalmente contestato dal regime Fascista, che sostituisce alla rappresentanza parlamentare quella corporativa» cit. M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 145.

<sup>30</sup>Cfr. V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova, 1952, 135.

<sup>31</sup> «Il divieto di mandato imperativo avrebbe potuto conservare un reale significato ed armonizzarsi con il ruolo della rappresentanza parlamentare in società solcate da profonde divisioni del tessuto sociale e da antagonismi di classe, solo a condizione di superarne un'interpretazione tutta incentrata su di una dimensione individuale, e di ritenere che il precetto costituzionale non faccia riferimento al mero rapporto bilaterale fra elettore ed eletto, ma ad una relazione più complessa, della quale i partiti, ed in generale le forme nelle quali si organizza la partecipazione politica, rappresentano non solamente lo sfondo, ma i principali punti di riferimento» così P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 680.

<sup>32</sup>P. RIDOLA, cit., 679 ss.

<sup>33</sup>Differenza che si può facilmente riscontrare, ad esempio, nell'ampia trattazione riservata allo *status* di parlamentare, vedi V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976, 202-203. Si lamenta altresì che l'Assemblea costituente non sia stata

Assemblea Costituente il relatore Costantino Mortati osservava che: «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»<sup>34</sup>. Da questo orientamento introduttivo si desume come nella visione di Mortati, da attento osservatore delle esperienze costituzionali coeve, il divieto di mandato imperativo implicasse profili più complessi di quelli riconducibili alla salvaguardia dello *status* individuale del singolo parlamentare<sup>35</sup>. Interessante rilevare l'indifferenza sulla questione di merito dei costituenti di area comunista che, anziché richiedere una qualche costituzionalizzazione del rapporto tra parlamentari e partiti di appartenenza, si limitarono soltanto a blandi inviti a *non facere*<sup>36</sup>. A tal proposito il Presidente Terracini faceva notare che: «qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione, non varrebbe a rallentare i legami tra l'eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura»<sup>37</sup>. Si passò dapprima ad una formulazione embrionale proposta da Giovanni Conti: «i deputati esercitano liberamente la loro funzione», precludendo di fatto la possibilità di un qualsiasi mandato imperativo). Successivamente si giunse alla proposta di Salvatore Mannironi: «i deputati esercitano liberamente le loro funzioni senza vincoli di mandato». Il comunista Ruggero Grieco in dissenso rispetto a quanto introdotto da Mannironi e contrario ad includere la dicitura "senza vincoli di mandato", asseriva che «a suo avviso i deputati sono vincolati ad un mandato: si presentano infatti alle elezioni sostenendo che un programma, un orientamento politico particolare. Con l'aggiunta proposta dall'onorevole Mannironi si favorirebbe il sorgere del malcostume politico». Gustavo Fabbri, riprendendo quanto previsto dal vecchio art. 41 dello Statuto Albertino, suggeriva che: «nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori». Nella enunciazione definitiva, frutto di un coordinamento formale, veniva ribadito, sebbene con una diversa accezione, il principio della rappresentanza della Nazione. Tuttavia, e di ciò non v'è documentazione alcuna, fu eliminato nella formulazione testuale vigente, il riferimento integrativo proposto da Fabbri sul conferimento del mandato da parte degli elettori, già presente nel art.41 dello Statuto Albertino.

---

in grado di dirimere la questione circa il rapporto che lega il parlamentare al partito, cfr. A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della Facoltà giuridica*, n. 36, 1970, 275-308.

<sup>34</sup>Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione: 2<sup>a</sup> sottocommissione, *Resoconti* 1946-1947, 222-223. Erano presenti: U. Terracini (PCI), V. La Rocca (PCI), C. Mortati (DC) relatore, R. Grieco (PCI), G. Ambrosini (DC), G. Conti (PRI), E. Di Giovanni (PLSI), E. Lussu (gr. parl. autonomista), G. Leone (DC), A. Bozzi (UDN), P. Bulloni (DC), U. Nobile (PCI), G. Uberti (DC), G. Codacci Pisanelli (DC), E. Tosato (DC), T. Perassi (PRI), G. Fabri (gr. parl. misto), S. Mannironi (DC), R. Ravagnan (PCI), E. Lami Starnuti (PSIUP), P. Calamandrei (gr. parl. autonomista).

<sup>35</sup>Vedi il giudizio sull'atteggiamento mortatiano che da P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di) *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, 101 ss.

<sup>36</sup>Diversamente fecero socialisti e comunisti francesi alla *Costituante*. Si pensi, in occasione del primo progetto di Costituzione del 1946, alla proposta (inizialmente approvata) di introdurre il principio della revocabilità dell'eletto ad opera del partito politico di riferimento. Si rinvia alla ricostruzione di U. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in ID. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980, 325.

<sup>37</sup> Per una specifica trattazione sul tema si rinvia a P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana: 1892-1974*, Roma, 1975.

A far da appendice a quanto sopra detto, stava la proposta di Costantino Mortati, non accolta durante i lavori dell’Assemblea costituente, di includere in Costituzione un articolo che preveda come: «al momento di assumere l’esercizio delle loro funzioni i deputati presteranno giuramento di fedeltà alla Costituzione repubblicana e di coscienzioso adempimento dei propri doveri»<sup>38</sup>. Le critiche a tale prospettiva non mancarono e furono di vario genere. Le più rilevanti consideravano il vincolo del giuramento una minaccia latente per la libertà di esercizio del mandato parlamentare conferito dagli elettori al rappresentante, e per la sua indipendenza di pensiero e di opinione. I contrari al giuramento, travisando le intenzioni del relatore, temevano più di ogni altra cosa che un obbligo di fedeltà alla Costituzione potesse mutare nell’introduzione sotto mentite spoglie di un vincolo di mandato.

Da diversi decenni ormai i partiti faticano a svolgere all’interno dei circuiti politico-rappresentativi la funzione di mediazione e sintesi tra interessi plurali, che trovano nel Parlamento l’organo deputato alla loro armonizzazione. È proprio l’art. 67 della Carta costituzionale secondo cui: «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato», la norma che più di ogni altra, consente uno slancio teorico e pratico verso la *parlamentarizzazione dei conflitti*. Eppure, dopo i totalitarismi, l’istituto venne nuovamente riconosciuto in tutte le Costituzioni democratiche. L’accettazione metagiuridica del principio di divieto di mandato imperativo è direttamente proporzionale al livello di stima che il sistema partitico gode nella società, in un determinato periodo storico. In passato, durante gli anni della cosiddetta *Prima Repubblica*, l’apprezzamento sociale per i partiti era talmente elevato da giustificare l’esistenza di un istituto come il libero mandato. Oggi invece la scarsa fiducia nell’assetto partitico genera un’inversione di tendenza, ritenendo il libero mandato un alibi privo di fondamento alcuno. Malgrado il contenuto dell’art. 67 Cost. sia presente in quasi tutti i moderni ordinamenti giuridici (continentali e non), a tal punto da poterla definire una “norma di diritto costituzionale comune”, ci si interroga su dove possa spingersi il mandato di partito nei moderni sistemi costituzionali. Trovare una definizione universalmente riconosciuta e condivisa risulta un impegno assai arduo. Nella sua accezione più comune, il divieto di mandato è da intendere come un istituto costituzionale volto ad escludere la sussistenza di eventuali mandati conferiti dagli elettori (o dai partiti) ai propri rappresentanti in Parlamento. Il divieto di mandato imperativo esclude di fatto la rilevanza giuridica di qualsivoglia atto negoziale riguardante il conferimento di obblighi specifici in capo ad un singolo parlamentare. L’attuale art. 67 Cost., né vieta i mandati imperativi, né dichiara la loro nullità, ma si limita semplicemente a ritenere che tutti gli accordi e le istruzioni relativi all’esercizio dei mandati parlamentari siano privi di azione procedimentale e garanzia giuridica.

---

<sup>38</sup>Cfr. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 19 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. VII, 1039.

### **7. Esegesi dell'art 67: lo statuto del parlamentare tra libertà e autonomia discrezionale**

Il divieto di mandato imperativo può considerarsi un mero corollario dei più generali principi di rappresentanza e sovranità? La trattazione congiunta dei principi di libero mandato e rappresentanza nazionale, nelle rispettive costituzioni dei diversi ordinamenti, non è altro che una *fictio iuris*. Come dimostrano le svariate vicende costituzionali e come si apprende dal corso della storia, il divieto di mandato parlamentare si configura come un carattere eventuale e non già tassativo della rappresentanza politica.

In base all'art. 67 Cost. «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Secondo l'interpretazione classica, la norma costa di due enunciati riguardanti rispettivamente, il principio della rappresentanza nazionale ed il principio del divieto (*rectius*, assenza) di mandato imperativo. Siffatto accostamento troverebbe soluzione in una *endiadi normativa*, tale per cui ambedue i principi risultino così intimamente connessi da non poter trovare senso compiuto l'uno senza l'altro<sup>39</sup>. Di conseguenza, meno i rappresentanti sono giuridicamente vincolati a perseguire istruzioni particolari, tanto più possono essere espletati, dai rappresentanti stessi, gli interessi generali della nazione<sup>40</sup>. Si configura pertanto il divieto di vincolo di mandato come naturale e diretta implicazione del principio di rappresentanza. Trattasi di una norma di notevole rilievo storico-teorico, che opera come un limite garantista a qualsiasi applicazione deviata del principio democratico, eminentemente sancito all'art.1 Cost. L'applicazione del principio del mandato imperativo scontrerebbe il limite di non poter realizzare compiutamente il principio democratico, in quanto il parlamentare eletto esprimerebbe la volontà dei suoi elettori e non di tutto il popolo. La libertà dei rappresentanti deriverebbe dal fatto che essi non siano espressione degli elettori singolarmente considerati, ma di un'entità indivisibile e astratta, la Nazione, che in sé non esiste. Ciò svincolerebbe l'eletto dalla dipendenza ad una qualsiasi entità reale.<sup>41</sup>

L'art 67 Cost. si configura, dunque, come mezzo in grado di bilanciare il principio democratico con il principio della rappresentanza. È proprio il richiamo costante alla rappresentanza nazionale che ha convinto parte della dottrina a ritenere che l'art. 67 si riferisse esclusivamente al divieto di rappresentare entità territorialmente limitate anziché alla Nazione nella sua integrità.<sup>42</sup> In realtà gli studi più recenti in materia di mandato e gli approcci dottrinali classici sono concordi nel ribadire, in ossequio al

---

<sup>39</sup> Come suggerisce Manzella, il vincolo di mandato «da un lato, "scioglie" da obblighi elettorali ma, nello stesso tempo, "vincola" il singolo membro ad una rappresentanza unitaria dell'intera comunità» cit. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, cit., 13.

<sup>35</sup> Vedi L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1290.

Si sottolinea il legame tra l'art. 67 ed il primo comma dell'art. 98 Cost. ai sensi del quale: «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

<sup>41</sup>Sul punto si rinvia a G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it. a cura di S. Forti, Milano, 1989, 41 ss. e 359. Secondo l'A. il rappresentante è autonomo perché rende presente ciò che è assente, reale ciò che in natura non esiste: la Nazione.

<sup>42</sup> Per maggiori dettagli sul punto si rinvia a G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1959, 160 ss.

tenore letterale della norma, l’assenza di qualsiasi vincolo in capo all’eletto nell’esercizio delle sue funzioni.

La valenza esegetica dell’art 67 Cost. risiede nel bilanciamento con le altre disposizioni costituzionali. In quest’ottica la norma si presta alle più variegata interpretazioni. L’art 67 costituisce infatti, insieme agli artt. 65, 66, 68, 69 un inossidabile nucleo normativo che per esigenze compilative potremmo definire un vero e proprio “statuto delle libertà parlamentari”, al cui interno si trovano norme in grado di conferire ai rappresentanti la più ampia autonomia da condizionamenti esterni. Rileva in tal senso il collegamento tra l’insindacabilità delle opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni parlamentari (non soltanto manifestata in atti tipici), sancita al primo comma dell’art. 68 Cost., ed il principio della rappresentanza nazionale di cui all’art. 67 Cost. Discende *naturaliter* da tale costruito, anche un altro principio ad esso inscindibilmente connesso: l’irresponsabilità del parlamentare. Sempre al suddetto principio di rappresentanza si può ricollegare, in un certo, senso anche il secondo comma dell’art. 64, sancente il principio della pubblicità dei lavori parlamentari, da cui consegue in capo al rappresentante della Nazione un dovere di informare l’opinione pubblica circa la propria attività parlamentare.

Connessione imprescindibile è quella tra il divieto di mandato imperativo ed i conflitti di attribuzione di cui all’art.134 Cost.<sup>43</sup> Ma un singolo parlamentare può qualificarsi come potere dello Stato o lo è soltanto l’assemblea di cui fa parte? Occorre ribadire che il conflitto di attribuzione può verificarsi esclusivamente tra organi appartenenti a poteri diversi dello Stato, escludendo quindi l’ipotesi di conflitti tra singoli parlamentari e camere di appartenenza.<sup>44</sup> L’art 67 cost. è stato interpretato allo scopo di configurare il potere di rappresentare la Nazione come potere “diffuso” (al pari di quello giudiziario), giacché ogni singolo parlamentare essendo legittimato a sollevare conflitto *ex art.* 134, potrebbe considerarsi suscettibile di essere parte in un conflitto di attribuzione ai fini della tutela di spettanze riguardanti il proprio *status*. Secondo una giurisprudenza costituzionale risalente, nel conflitto di attribuzione a rilevare non è lo *status* del singolo parlamentare, bensì l’interesse dell’intera Camera al corretto svolgimento delle attività assembleari<sup>45</sup>. Con riguardo ad un eventuale conflitto di attribuzione sollevato da parlamentari, sarebbe impossibile non citare l’ordinanza n. 17 del 2019 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’inammissibilità del ricorso promosso dai senatori del PD circa l’iter di approvazione della legge di bilancio. La Corte costituzionale si è interrogata sull’eventuale legittimazione del ricorso sollevato dai gruppi parlamentari di opposizione<sup>46</sup> e da frazioni qualificate del Parlamento<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003.

<sup>44</sup> N. ZANON, cit., 312.

<sup>45</sup> Cfr. Corte cost., 4 luglio 2001 n. 225; Corte cost., 3 luglio 2003 n. 263; Corte cost., 13 luglio 2004 n. 284; Corte cost., 12 dicembre 2005 n. 451.

<sup>46</sup> «Da questo punto di vista può essere interessante ricordare la decisione di un altro giudice costituzionale, il *Conseil constitutionnel* francese, che su questo tema ha preso una posizione che ha determinato una successiva revisione della Costituzione. Il *Conseil* è stato chiamato a pronunciarsi sulla conformità costituzionale della risoluzione del 7 giugno 2006, recante la modifica dell’articolo 19 del regolamento dell’Assemblea nazionale, che avrebbe introdotto l’obbligo per i presidenti dei gruppi parlamentari di dichiarare se il gruppo presieduto afferisse alla maggioranza o all’opposizione. In forza di

Come ha precisato lo stesso Onida, l'ordinanza sembra ribadire la legittimazione soggettiva dei parlamentari a difendere con il conflitto le attribuzioni che la Costituzione riconosce loro come singoli<sup>48</sup>.

### **8. Il ruolo precipuo dei corpi intermediari alla luce dell'art. 49 e la rilevanza giuridica degli statuti e dei programmi di partito**

Contraddizione comune a molte costituzioni democratiche è proprio la compresenza sia del divieto di mandato imperativo sia del riconoscimento di un ruolo preminente ai partiti politici. La coesistenza di due disposizioni così distanti per matrice storica e concettuale, pone all'interprete un problema di compatibilità e bilanciamento. La letteratura giuridica ha rilevato un certo antagonismo tra una disposizione figlia della grande tradizione liberal-individualista, l'art 67 Cost, ed un'altra disposizione costituzionale erede invece della cultura social-democratica, l'art 49 Cost. Fu Carlo Esposito uno dei primi ad attribuire all'art. 67 Cost. un "significato ristretto" escludendo la possibilità di un mandato imperativo conferito dagli elettori, ma ammettendo «la liceità del vincolo dei parlamentari ai principi spontaneamente accolti o la sottoposizione alla disciplina di partito o di gruppo»<sup>49</sup>. L'art. 49 segna l'inevitabile superamento della concezione individualistica, propria del modello di rappresentanza dello Stato liberale. Con l'avvento dei partiti di massa, l'elezione diventa una scelta, non soltanto di candidati, ma di un vero e proprio indirizzo politico<sup>50</sup>. Come risultò evidente già dai lavori dell'Assemblea Costituente, i partiti non potevano non trovare

---

quella dichiarazione ai gruppi di opposizione sarebbero state riconosciute alcune specifiche prerogative (la presidenza delle commissioni di inchiesta e delle missioni informative; la facoltà di richiedere rapporti sullo stato di attuazione delle leggi). Con la decisione n.2006-537 DC del 22 giugno 2006<sup>46</sup> il giudice costituzionale francese ha dichiarato la non conformità costituzionale di tali disposizioni per contrasto con il primo comma dell'articolo 4 della Costituzione» così M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 5.

<sup>47</sup> «L'attribuzione della legittimazione ad agire in conflitto che la Corte sembra riconoscere, a limitati "fini", al singolo parlamentare – in una visione atomistica non propria del parlamentarismo moderno- non può certo considerarsi suppletiva, per evidenti ragioni giuridico-politiche, di una legittimazione costituzionale dell'opposizione in quanto tale legittimazione che è collettiva o non è. Dopo questa opportunità per ora svanita, l'opposizione in regime di "parlamentarismo assoluto" continua dunque ad essere sguarnita di difese costituzionali: disarmata, a differenza di quel che avviene in tutti i grandi ordinamenti europei, dove vi è lo strumento principe del ricorso diretto di minoranza alla Corte» cit. A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 4.

<sup>48</sup> «La decisa affermazione da parte della Corte della legittimazione individuale al conflitto da parte dei parlamentari è apparsa a qualcuno una pericolosa apertura suscettibile di provocare piogge di ricorsi. In realtà la Corte è chiarissima nel limitare tale legittimazione ai casi in cui sono in gioco poteri espressamente attribuiti ai singoli parlamentari: tipicamente l'iniziativa per la presentazione di proposte di legge o di emendamenti ai progetti all'esame del rispettivo ramo del Parlamento, compreso il potere di esprimere "opinioni" e "voti" protetti dalla insindacabilità sancita dall'art. 68 Cost., al fine di "collaborare cognita causa alla formazione del testo"» V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 271.

<sup>49</sup> Così C. ESPOSITO, *I partiti nella costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 229-230.

<sup>50</sup> G. CARAPEZZA FIGLIA, *Partecipazione associativa e partiti politici*, Relazione al Convegno studi "Partiti politici e ordinamento giuridico", promosso dalla LUMSA, Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo, Napoli, 2016.

riconoscimento in Costituzione, sebbene ciò significasse dover degradare il concorso dei cittadini a quello dei partiti nella determinazione la politica nazionale<sup>51</sup>. In un certo senso, l'avvento dei partiti nel secondo dopoguerra, ha dissolto il carattere assoluto e dogmatico del divieto di mandato. La disposizione in esame funge tuttavia da norma di chiusura anche in relazione all'art. 49 Cost., il quale esigerebbe in astratto piena rispondenza dei parlamentari alla volontà degli elettori e dei partiti in cui essi sono incardinati. La dottrina italiana si è a lungo interrogata circa la reale o presunta antinomia normativa, sebbene l'art. 49 e l'art. 67 risultino nel complesso ben armonizzati. L'art. 67 Cost. avrebbe potuto comportare un atteggiamento di indifferenza dell'ordinamento dinanzi al fenomeno partitico. Tuttavia è stato costantemente interpretato in combinato disposto con gli artt. 1 e 49 Cost., e quindi intendendo l'art. 67 come garanzia della rappresentanza, nel rispetto dell'assetto pluralistico e costituzionalmente orientato<sup>52</sup>. Sarebbe impossibile teorizzare il libero mandato parlamentare ignorando la fisionomia dei partiti politici. Viceversa non si potrebbe delineare il ruolo dei partiti ignorando il divieto di mandato imperativo. All'interno del circuito rappresentativo, il libero mandato parlamentare va inquadrato in relazione alla funzione pubblica dei partiti politici.

Occorre procedere ad una classificazione esaustiva del mandato imperativo, analizzando le tecniche esperite per vincolare l'eletto in base alla *fonte*<sup>53</sup>. Si possono distinguere:

a) un mandato imperativo di fonte *costituzionale*. È la Costituzione a determinare il vincolo del parlamentare nei confronti del partito, prevedendo l'ipotesi della decadenza dal mandato per il rappresentante che dovesse aderire, in corso di legislatura, ad un gruppo parlamentare diverso da quello originario.

b) un mandato imperativo di fonte *partitico-statutaria*. Ove ci si riferisce a fonti interne, quali lo statuto di partito o del gruppo parlamentare, le cui norme contenute esigono l'osservanza del singolo parlamentare iscritto, per garantire disciplina e uniformità dell'indirizzo politico. A ciò si ascrive l'ipotesi negoziale in cui, mediante un documento redatto per iscritto, l'eletto si obbliga, su istanza di partito, a deporre il proprio mandato in qualsiasi momento<sup>54</sup>. Si pensi alle cd. "*dimissioni in bianco*"<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Lo stesso Piero Calamandrei nella seduta del 4 marzo 1947 durante i lavori per l'Assemblea Costituente, ebbe a dire: «[...] So benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo, essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che, quando si tratterà di votare, voi, pure avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me».

<sup>52</sup> G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi polacco-italiani di Torun XII*, Torun, 2016.

<sup>53</sup> Si badi che Zanon determina quattro fattispecie: a) mandato imperativo di fonte legale o costituzionale, b) mandato imperativo di fonte statutaria, c) mandato imperativo di partito di fonte negoziale e d) mandato imperativo di partito di fonte convenzionale; v. N. ZANON, cit., 122-128. Pietro Virga distingue diversamente tra: a) vincolo di gruppo parlamentare, b) dimissioni rilasciate in bianco, c) contratto innominato di deposizione anticipata del mandato e c) dimissioni in caso di uscita dal partito; v. P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1979, 206 ss.

<sup>54</sup> Tale previsione per Zanon è una fattispecie autonoma di mandato, che l'A. indica come "mandato imperativo di partito di fonte negoziale". Virga invece scorpora in "dimissioni rilasciate in bianco" e "contratto innominato di deposizione anticipata del mandato".

<sup>55</sup> Che i vincoli dei parlamentari determinati dalla disciplina di partito o di gruppo in Parlamento siano leciti perché "principi spontaneamente accolti" è sostenuto da C. ESPOSITO, cit., 230, nota 38.



Questa fattispecie prevede che i dirigenti di partito, prima di designare il candidato in lista, chiedano che questo consegni una lettera di dimissioni firmata e diretta alla presidenza della Camera di appartenenza. In tal maniera, il partito rimane estraneo al rapporto che si instaura tra il singolo parlamentare e l'assemblea dalla quale decade.

c) un mandato imperativo di fonte *spurio-elettorale*, comprendente i casi (di scuola, più che di sostanza) in cui il mandato si ravvisi in istruzioni di natura privata, impartiti all'eletto dal corpo elettorale o da qualsivoglia agente esterno (gruppi di pressione, *lobbies*).

Condivisibile in parte appare invece l'opinione di chi ritiene che l'art 67 conterrebbe in via esclusiva soltanto il divieto di rappresentare realtà locali territorialmente delimitate, anziché la Nazione nella sua interezza, ma non impedirebbe tuttavia ai singoli parlamentari di rappresentare le istanze di partito. Di certo più ardimentosa risulta essere la tesi secondo cui l'art 67 Cost. vada letto in combinato disposto con l'art. 5 Cost., riguardante l'unità della Repubblica. Ciò implicherebbe il disfavore della Carta costituzionale circa un sistema elettorale maggioritario articolato in collegi uninominali. L'inverosimiglianza di tale ipotesi sta nella volontà di ricercare *oborto collo* una qualche costituzionalizzazione del sistema elettorale di tipo proporzionale.

Secondo la cosiddetta “*mandate theory*”, i rappresentanti mediante elezione, riceverebbero un mandato attraverso l'adesione degli elettori ad un programma politico definito. Mediante i programmi elettorali dei partiti, gli elettori non conferiscono istruzioni specifiche ma un mandato politico che impegni i rappresentanti ed il partito ad operare in conformità dello stesso nel corso della legislatura, pena la riconferma del voto.<sup>56</sup> La capacità dei partiti politici sta nel farsi interpreti di una “visione particolare dell'interesse generale”, traducendo il programma politico in atti giuridicamente vincolanti. In un sistema che vuole essere democratico, i programmi elettorali non possono impedire al partito, o ancor meno agli eletti, il ricorso a forme di mediazione parlamentare. In caso contrario finirebbe per essere svilito il ruolo stesso delle assemblee elettive.

Il ruolo dei partiti, così come configurato all'art. 49, delinea per il parlamentare un duplice rapporto: un legame con il popolo sovrano e un legame con i partiti che della sovranità popolare sono strumento<sup>57</sup>. Simile orientamento ha trovato conferma anche nella giurisprudenza costituzionale più risalente, secondo cui 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»<sup>58</sup>. Nel dichiarare l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, la Corte costituzionale torna a ribadire il ruolo preminente dell'art. 67, restituendogli nuovo vigore ed elevandolo a parametro di legittimità costituzionale, sia sotto il profilo della rappresentanza politica

---

<sup>56</sup> S. CURRELLI, cit., 85.

<sup>57</sup> A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 67, 1985, 36.

<sup>58</sup> Corte Cost., 24 febbraio 1964 n.14.

sia in relazione al diretto conferimento del mandato elettorale.<sup>59</sup> Sulla questione dei sistemi elettorali occorre precisare come proprio l'art.67 Cost. sia stato assunto a parametro costituzionale per quella dottrina che riteneva la Costituzione implicitamente orientata ad un sistema di tipo proporzionale. Sarebbe tuttavia impossibile non rilevare il numero assai modesto di pronunce in cui gli artt. 49 e 67 Cost. sono evocati a parametro nei giudizi di costituzionalità, o anche soltanto richiamati nell'elaborazione giurisprudenziale. Più frequenti sono invece i giudizi in cui si ravvisa lesione dell'art. 67 Cost., anche se bisogna sottolineare che questi ultimi, eccetto nei casi sopra citati, sono stati sempre definiti sempre in riferimento ad altre norme costituzionali. L'esistenza di un vincolo di partito dunque non cancella il divieto di mandato imperativo, ma soltanto lo riduce. I partiti politici hanno assunto, per tutto il novecento, il ruolo preponderante di "mediatori del consenso democratico". È inevitabile tuttavia notare come il libero mandato abbia progressivamente perso parte rilevante della sua efficacia, in seguito al consolidarsi di un assetto partitico sempre più leaderistico e al conseguente rafforzamento delle discipline di partito. In caso di contrasto tra la libertà del parlamentare e l'aderenza al partito, prevale la prima sulla seconda. La fattispecie costituzionale supera quella politica, con lo scopo di non trasfigurare l'eletto in un automatico esecutore di volontà altrui. La libertà del mandato contribuisce a mantenere in costante tensione il dialogo tra sistema partitico e corpi intermedi, tra società civile e pluralismo sociale. Ben altra questione afferisce invece al libero mandato parlamentare in materia di voto su questioni di coscienza<sup>60</sup>. Chi legifera non può rendere conto in modo esclusivo alla propria coscienza, all'interno della quale «deve trovar posto anche la necessità di evitare d'imporre la sua visione del mondo a concittadini che non la condividono»<sup>61</sup>.

Nel corso degli anni non sono mancati i tentativi di riforma. Risale al 1999 la prima proposta di modifica dell'articolo 67 della Costituzione su iniziativa dell'On. Armaroli. L'Atto Camera n. 5923 prevedeva la decadenza dallo *status* di parlamentare, per quei parlamentari che, cambiando gruppo parlamentare o esprimendo un voto di fiducia difforme da quello inizialmente proposto, potessero alterare l'equilibrio tra maggioranza e opposizione stabilito dal corpo elettorale. Meno invasivo, ma di sostanziale rilievo, il tentativo compiuto nel corso della XV legislatura dal DDL n. 1127. L'intervento consisteva infatti nella mera introduzione all'articolo 67 dell'espressione "con vincolo di mandato" al posto della precedente "senza vincolo di mandato". Medesimo contenuto è stato riproposto su iniziativa di alcuni senatori del Popolo della Libertà dal DDL n. 196 durante la XVII legislatura. Nel corso della XVII legislatura è stato proposto da un'ampia delegazione di senatori del Movimento Cinque Stelle il DDL n. 2759, avente ad oggetto l'introduzione del vincolo di mandato nell'ordinamento costituzionale italiano. Il testo dell'art. 67 Cost. sarebbe stato così

---

<sup>59</sup> Corte Cost., n.1/2014.

<sup>60</sup> Per una più attenta distinzione tra "voto di coscienza" e "voto sulle questioni di coscienza" dei parlamentari in relazione alla libertà di coscienza del rappresentato si rinvia a G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012.

<sup>61</sup> C. MANCINA, *La laicità al tempo della bioetica*, Bologna, 2009, 10.

modificato: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni con il vincolo di mandato popolare. I deputati e i senatori che nel corso della legislatura si iscrivono ad un gruppo parlamentare diverso da quello per cui sono stati eletti sono dichiarati decaduti ed incandidabili»<sup>62</sup>.

Se in Parlamento dovesse venir meno la possibilità di convincere l'interlocutore politico, il rischio sarebbe quello di far coincidere la totalità dei voti degli eletti iscritti ad un gruppo parlamentare con la manifestazione di volontà del leader di partito. Se così fosse verrebbe limitata la capacità di incidere dell'eletto, compromettendo il suo potere di emendare, in condizioni di libertà e autonomia, un qualsiasi provvedimento legislativo. Qualora il parlamentare dovesse adeguarsi pedissequamente alla disciplina di partito, la dialettica parlamentare risulterebbe gravemente compromessa, e di conseguenza l'operazione di voto diventerebbe un fatto meramente formale<sup>63</sup>. Quanto più si cerca di limitare il principio del divieto di mandato imperativo, attribuendo ai partiti un ruolo di controllo, tanto più deve essere garantita la democraticità interna di questi ultimi. Quest'ultimo aspetto risulta essere particolarmente significativo, in quanto rivela la consapevolezza dei rischi eversivi che l'adozione di misure volte a consolidare un vincolo tra rappresentanti e partiti possa comportare per la tenuta democratica del sistema istituzionale. È proprio l'esercizio del libero mandato ad offrire l'opportunità al parlamentare di portare avanti con vigore le sue battaglie all'interno del gruppo di appartenenza, senza per questo doverlo abbandonare. Risiede qui l'attualità funzionale del vincolo di mandato, come argine al trasformismo ed ai repentini “cambi di casacca”. Il libero mandato opera come garanzia dell'equilibrio costituzionale assicurando il mantenimento dello *status* di parlamentare anche nell'ipotesi in cui il rappresentante dovesse essere espulso dal partito. Il divieto di mandato imperativo garantisce così all'eletto, il diritto di poter partecipare criticamente all'agone politico, senza dover temere alcuna forma di ritorsione. I partiti che intendono giocare il ruolo di attori primari nella compagine rappresentativa devono necessariamente dotarsi di una certa “impalcatura democratica” capace di garantire ai cittadini il potere di determinare indirettamente la politica nazionale.

### **9. Il curioso caso del Movimento Cinque Stelle**

L'introduzione del vincolo di mandato costituisce da sempre, sin dal suo esordio nel panorama politico italiano, uno dei cavalli di battaglia del Movimento Cinque Stelle, come ribadito a più riprese dal fondatore Beppe Grillo e da autorevoli esponenti del movimento in diverse occasioni pubbliche. Il Movimento, affermando il vincolo di

---

<sup>62</sup> Ricostruzione che trova riscontro anche in F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 107-108.

<sup>63</sup> Come suggerisce Azzariti: «in presenza di un progressivo declino della capacità progettuale e rappresentativa dei partiti, il divieto di mandato imperativo può contribuire a mantenere aperto un canale di comunicazione fra organo istituzionale (il Parlamento), organo politico (il partito di appartenenza) e il pluralismo sociale», v. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2018.

mandato e insieme ad esso la possibilità di revocare i parlamentari eletti, finisce per esprimere una concezione del tutto singolare del mandato partitico, non soltanto in aperto conflitto con l’art. 67 Cost., ma anche con l’art. 49 Cost. Specie nella scorsa legislatura, i deputati e i senatori del M5S hanno svolto il ruolo di portavoce delle decisioni prese attraverso il “blog delle stelle”, più comunemente noto come il “blog di Beppe Grillo”. Le consultazioni *on-line*, si svolgono utilizzando la cosiddetta “piattaforma Rousseau”. In tali votazioni, accade spesso che si pronuncino solo poche migliaia di iscritti certificati al blog, restando poco trasparente l’individuazione della linea politica da seguire. Il Movimento Cinque Stelle, ai sensi dell’art. 4 dello statuto dello stesso, «vuole essere testimone della possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partitici e senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi». Una profonda linea di demarcazione che distingue due modelli antitetici: la “democrazia diretta” e la “democrazia rappresentativa”, con il rischio inevitabile che la prima divenga parodia della seconda. Molti degli strumenti della cosiddetta “democrazia diretta” non sono altro che istituti di partecipazione che si integrano alla democrazia rappresentativa, essendo ad essa complementare e con essa compatibile. Tuttavia la gestione privata della piattaforma Rousseau, elaborata dalla Casaleggio Associati e gestita dall’Associazione Rousseau, presenta non poche criticità, a partire dalla manipolabilità dei risultati per mezzo di attacchi hacker. Si pensi ancora alla decelerazione dei tempi parlamentari, subordinati ad una svilente consultazione della base degli iscritti, che impedisce agli eletti una piena assunzione di responsabilità per le scelte politiche adottate. Il ricorso a tali strumenti di democrazia diretta può essere ritenuto ammissibile soltanto in presenza di tre condizioni. La prima, attiene al rispetto di talune tempistiche proprie della grammatica istituzionale: se la consultazione degli iscritti al movimento vuole essere un atto di indirizzo politico, deve necessariamente precedere gli atti ufficiali. In secondo luogo, la rilevanza di simili strumenti deve limitarsi entro la sfera dei processi interni, alla stregua di altre consultazioni come la convocazione della direzione o dell’assemblea nei partiti tradizionali. Il terzo profilo attiene alla trasparenza della piattaforma, e alla vulnerabilità della stessa<sup>64</sup>. Per evitare che il sole tramonti sulla democrazia rappresentativa, è necessario porre, senza indugio alcuno, un argine a quella *algocrazia* a cui la politica italiana sembra essersi rassegnata. L’assoluta assenza di una democrazia interna al movimento costituisce uno dei limiti più evidenti nel rapporto di rappresentanza, specie per chi, sostenendo l’introduzione del vincolo di mandato, intende dare larga legittimità e massima autorevolezza alla linea di partito.

Meritano uno sguardo critico le clausole inserite nei codici etici reperibili nel blog di Beppe Grillo. Leggendo lo “statuto non statuto” del Movimento Cinque Stelle, risalente al 2009 e modificato nel 2016, si evidenzia la volontà intrinseca e ben radicata

---

<sup>64</sup> Il Garante per la protezione dei dati personali, con provvedimento n. 83 del 4 aprile 2019, ha sanzionato l’Associazione Rousseau, condannandola al pagamento di euro 50.000, per la violazione di cui al combinato disposto degli artt. 32 e 83, paragrafo 4, lettera a) del Regolamento UE 2016/679.

di una polemica aperta verso l'istituto del mandato imperativo. Questo metodo è reso ancora più evidente dal codice di comportamento degli eletti del M5S in Parlamento del 2013, in cui è previsto che «i parlamentari dovranno mantenere una relazione con gli iscritti tramite il recepimento delle loro proposte durante l'arco della legislatura», con l'obbligo di portare in aula le richieste di proposte di legge elaborata dalla base del Movimento Cinque Stelle se votate da almeno il 20% degli iscritti.

Lo stretto rapporto che lega i parlamentari del M5S e i loro elettori (o più propriamente quei militanti iscritti e certificati al blog del movimento) risulta dal riconoscimento di un potere di revoca popolare del mandato parlamentare, con un rimando fuorviante (e quanto azzardato) all'istituto statunitense del “recall”<sup>65</sup>. La proposta del M5S prevede l'attivazione della procedura di revoca come procedura interna al movimento, pur avendo manifesti effetti esterni. È noto come invece, negli Stati Uniti d'America essa avvenga quale procedura extra-partitica. In modo del tutto contraddittorio lo statuto dell'Associazione Movimento 5 Stelle del 2012 afferma che «gli eletti eserciteranno le loro funzioni senza vincolo di mandato»<sup>66</sup>. Secondo l'art. 21 comma 5 di ambo i regolamenti dei gruppi parlamentari del M5S, il deputato o il senatore «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 entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00».<sup>67</sup> Già in occasione delle elezioni europee del 2014, il Movimento Cinque Stelle aveva previsto che ogni candidato, prima delle votazioni per le liste elettorali, avrebbe dovuto «sottoscrivere formalmente l'impegno al rispetto del presente codice di comportamento, con assunzione di specifico impegno a dimettersi da deputato sia in caso di condanna penale sia nell'ipotesi in cui venisse ritenuto gravemente inadempiente al rispetto del codice di comportamento e, in difetto, a versare l'importo di €250.000 al Comitato Promotore Elezioni Europee Movimento Cinque Stelle che lo devolverà ad ente

---

<sup>65</sup> Per un approfondimento sul punto in questione, si rinvia a C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 maggio 2014, 3-4.

<sup>66</sup> Si badi che lo statuto dell'Associazione Movimento 5 Stelle non è citato nelle fonti regolamentari del M5S, si dubita altresì che si tratti del medesimo soggetto giuridico. Ad avvalorare tale tesi vi è l'ordinanza del Tribunale di Roma del 12 aprile 2016, nella quale in più passaggi si ravvisa la diversa natura delle due realtà associative, pur «intersecantesi dal punto di vista soggettivo, nella misura in cui gli aderenti al Movimento 5 Stelle aderiscano, a domanda, all'Associazione Movimento 5 Stelle». Successivamente in occasione delle elezioni regionali del 2017 in Sicilia, il Tribunale di Palermo ha emanato due decreti sul contenzioso tra il M5S ed un suo iscritto, a cui era stato impedito di candidarsi alle primarie. Questi aveva ricevuto una mail da parte del movimento che recriminava la mancata sottoscrizione del codice etico. Tuttavia secondo il tribunale questa mail non poteva giustificare alcun procedimento disciplinare a carico dell'iscritto, né tantomeno la sospensione. Sul punto si rinvia alla solida ricostruzione di G. DONATO, *Regionali siciliane e primarie del M5S: nota breve sui decreti del Tribunale di Palermo*, in *Le Regioni*, 5/2017, 1119 ss.

<sup>67</sup> Come riporta l'on. Riccardo Magi nella [lettera del 09 aprile 2018](#), indirizzata al Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico: «la facoltà del deputato di cambiare gruppo parlamentare, consentita dal Regolamento della Camera – fonte di rango primario a competenza materiale riservata – non può essere soppressa o condizionata da una regola di diritto privato di tipo sanzionatorio quali sono quelle contenute nello Statuto di un gruppo parlamentare». La lettera in questione, aveva lo scopo di sollecitare la Presidenza della Camera dei Deputati ad un intervento *ab origine* e preliminare a quello giudiziario, volto a tutela «della libera formazione del convincimento di voto e appartenenza di ciascun deputato».

benefico»<sup>68-69</sup>. Si pone dunque un interrogativo: quale vincolatività deve riconoscersi a tali clausole?

Sembra risuonare il monito di Vezio Crisafulli secondo cui: «l’esclusione del vincolo di mandato, ribadita dall’art. 67, può, [...], soltanto significare un limite al contenuto potenziale di quegli altri, diversi principi, e quindi esclusione, nella sfera dell’ordinamento costituzionale, di qualsiasi effetto giuridico automatico dei particolari obblighi, eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti ed altri analoghi raggruppamenti organizzati»<sup>70</sup>. Si potrebbe obiettare che si tratti di clausole inserite in un codice etico, il cui vigore dovrebbe rinvenirsi non sul piano giuridico bensì su quello comportamentale, con la conseguente impossibilità di impugnare suddette clausole dinanzi l’autorità giudiziaria per ottenerne il rispetto. Immaginare per gli eletti una simile procedura di revoca, pur volendo assicurare una partecipazione democratica dal basso, non può non entrare in collisione con un sistema di governo fondato sulla democrazia rappresentativa. L’illegittimità di questo meccanismo risiede altresì nella discrezionalità della determinazione delle gravi ragioni che possono portare all’approvazione di una proposta di revoca. Inoltre la previsione di una sanzione pecuniaria per chi decidesse di non dimettersi, si configurerebbe come una forma di coercizione politica, inaccettabile anche sotto un profilo strettamente privatistico dell’organizzazione partitica. Un mandato parlamentare conferito dall’intero corpo elettorale che ha eletto il rappresentante, non può essere revocato da un centinaio di iscritti al movimento<sup>71</sup>.

Il contratto di governo tra Lega e Movimento Cinque Stelle, al punto 20 in materia di riforme istituzionali, prevedeva testualmente l’introduzione di «forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo»<sup>72</sup>, rievocando l’art. 160 della Costituzione portoghese<sup>73</sup>. Non sono mai state rese note le concrete modalità di attuazione di quanto dichiarato nel contratto di governo in materia di vincolo di mandato. La rottura dell’alleanza tra Lega e M5s, i repentini sviluppi della crisi agostana e l’intesa con Partito Democratico per la formazione del nuovo governo hanno “insabbiato” tentazioni di simile natura.<sup>74</sup>

---

<sup>68</sup> In occasione delle elezioni per l’Assemblea regionale siciliana, invece, si ricorda come l’M5s ha imposto ai candidati la presentazione di dimissioni in bianco che avrebbero dovuto considerarsi sempre valide anche laddove la volontà dei consiglieri eletti fosse cambiata. Una sanzione pecuniaria, questa volta di 150 mila Euro, è stata prevista anche dal codice di comportamento del Movimento 5 Stelle, per le elezioni amministrative di Roma del 2016; per un’accurata disamina si rinvia a A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma capitale. Un breve commento a partire da Trib. civ. Roma, ord. n. 779 del 17 gennaio 2017*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017, 12.

<sup>69</sup> Ciò va a collidere drammaticamente con più norme del diritto comunitario, come vedremo più avanti al § 14.

<sup>70</sup> V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1957, ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 158.

<sup>71</sup> Cfr. G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Rivista AIC*, 2/2017.

<sup>72</sup> Così come riportato nella versione definitiva resa nota il 18 maggio 2018, dal “Contratto per il governo del cambiamento” al punto 20 “Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta”, 35.

<sup>73</sup> Basti fin qui precisare che qualora s’intendesse adottare una misura analoga a quella portoghese, questa non risulterebbe necessariamente incompatibile con il principio del libero mandato parlamentare.

<sup>74</sup> In tal senso potrebbero avere un peso specifico le dichiarazioni del segretario del Pd, Nicola Zingaretti, a seguito della direzione, che tra i cinque punti per la trattativa con il movimento sottolinea: «il

## 10. La disciplina dei gruppi parlamentari e i regolamenti delle assemblee elettive

Se gli elettori potessero revocare i parlamentari, la composizione delle assemblee elettive sarebbe sottoposta a continui mutamenti durante la legislatura. Se invece fossero i partiti a poter revocare i parlamentari, perderebbe di significato il concetto stesso di rappresentanza. Il mantenimento del divieto di mandato imperativo tuttavia, ha assolto nelle democrazie costituzionali un'altra funzione, ovvero quella di lasciare una certa autonomia discrezionale ai parlamentari rispetto ai partiti nelle cui liste sono stati eletti. In qualsiasi democrazia rappresentativa i partiti politici vigilano tramite gruppi parlamentari sulla conformità degli eletti ad una *linea*, meglio nota come *disciplina di partito*. Si evidenzia infatti come la libertà di mandato del singolo parlamentare si estrinsechi nei regolamenti parlamentari, negli statuti di partito<sup>75</sup> e nei regolamenti interni ai gruppi parlamentari. L'appartenenza ad un gruppo parlamentare, qui inteso come la proiezione del partito a livello istituzionale, non lede la piena facoltà dell'eletto di esprimere liberamente la propria opinione, in dissenso con il gruppo di appartenenza<sup>76</sup>. Ha ragione Zanon nel ritenere lesivo dell'art. 67 «una legge o anche una norma di regolamento parlamentare che preveda la decadenza dal mandato per il parlamentare transfuga, che abbandona il gruppo espressione del partito cui deve l'elezione per aderire ad un diverso gruppo»<sup>77</sup>. Si precisa che le camere, per prassi, respingono le dimissioni dei parlamentari, se motivate politicamente, accettando solo quelle fondate su motivi personali o di natura privata, onde evitare che le dimissioni siano frutto di imposizioni o pressioni del partito sull'eletto.

### 10.1 La nuova disciplina dei gruppi parlamentari alla luce della riforma del regolamento del Senato

Nella seduta del 20 dicembre 2017 il Senato della Repubblica, sul finire della XVII legislatura, ha introdotto una riforma organica del proprio regolamento interno, secondo quanto disposto dal primo comma dell'art. 64 Cost. e ai sensi dell'art. 167 dello stesso regolamento. Le modifiche regolamentari sono intervenute su più di 59 articoli, alcune di queste previsioni hanno introdotto nuove regole in materie di formazione dei

---

pieno riconoscimento della democrazia rappresentativa, a partire dalla centralità del parlamento», in aperta polemica con la democrazia diretta, da sempre cara al movimento.

<sup>75</sup> Degno di nota è lo statuto del gruppo parlamentare di "Forza Italia", che all'art. 2.2 stabilisce come «l'indirizzo politico del Gruppo [...] dovrà essere tradotto in maniera unitaria e vincolante nell'attività parlamentare». Parimenti, secondo all'art. 2.2 dello statuto del gruppo parlamentare del "Partito democratico": «ogni aderente al Gruppo nello svolgimento della sua attività parlamentare si attiene agli indirizzi deliberati dagli Organi del Gruppo, che sono vincolanti».

<sup>76</sup> Cfr. R.BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AA.VV., *Il Parlamento*, Padova, 2001, 87 ss.

<sup>77</sup> Cit. N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in G. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno Milano 16-17 marzo 2000, Milano, 2001, 139.

gruppi parlamentari<sup>78</sup>. Nel corso della XVII Legislatura, in ambo i rami del Parlamento, sono stati avviati procedimenti di modifica dei rispettivi regolamenti, i quali si sono “arenati” con l’avanzare della di riforma costituzionale del 2016, successivamente bocciata in sede referendaria. Interessante notare come tale riforma abbia avuto seguito proprio in Senato, lo stesso organo che il DDL Renzi- Boschi avrebbe snaturato<sup>79</sup>. Malgrado la formulazione dell’art. 67 non fosse oggetto della riforma, la modifica contenuta nella proposta di revisione costituzionale prevedeva una scissione tra rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo: i soli deputati avrebbero rappresentato la Nazione in un sistema bicamerale differenziato, mentre il libero mandato parlamentare sarebbe rimasto inalterato sia per i deputati che per i senatori<sup>80</sup>. Dopo il 4 dicembre 2016 un confronto sulle riforme regolamentari si è svolto in ambo le Camere, tuttavia soltanto al Senato tale iniziativa ha prodotto risultati tangibili. A Palazzo Madama, la Giunta per il Regolamento, convocata per la prima volta il 10 luglio 2017 su spinta del Presidente Pietro Grasso, è riuscita a redigere un testo di modifica in tempi celeri<sup>81</sup>. L’approvazione della riforma è avvenuta in una fase ormai avanzata della legislatura, appena otto giorni prima dalla firma del decreto di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. I lavori si sono caratterizzati per la ricerca di soluzioni improcrastinabili e ampiamente condivise da tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di opposizione. Soltanto una così ampia partecipazione avrebbe potuto consentire l’approvazione nei tempi indicati. La modifica del Regolamento del Senato ha trovato la sua ragion d’essere nell’intenzione dichiarata di ottimizzare e razionalizzare il procedimento di decisione parlamentare attraverso lo snellimento dell’*iter* legislativo<sup>82</sup>. La *ratio* va tuttavia individuata nella volontà di porre risoluzione ai fenomeni di frammentazione e transfughismo<sup>83</sup>, favorendo una maggiore corrispondenza tra i gruppi presenti in Parlamento e i partiti politici radicati nel paese. Secondo il quarto comma dell’art. 14 del regolamento infatti il gruppo parlamentare deve «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri

---

<sup>78</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 gennaio 2018.

<sup>79</sup> La riforma costituzionale, promossa dal Governo Berlusconi II, poi bocciata dal *referendum* confermativo, riformulava l’attuale art. 67 Cost. con il testo seguente: «Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato». Le modifiche apportate furono: lo sdoppiamento del soggetto (il parlamentare), ed il riferimento anche alla “Repubblica”. (“dal significato non evidente”, secondo gli stessi tecnici della Camera dei deputati)

<sup>80</sup> Cfr. S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale* in *Federalismi.it*, 3/2016.

<sup>81</sup> Sono state riprese proposte presentate nelle precedenti legislature, si pensi alla c.d. bozza di riforma del regolamento del Senato “Zanda-Quagliariello” (doc. II n. 29) predisposta del corso della XVI Legislatura e comunicata alla Presidenza del Senato il 2 febbraio 2012.

<sup>82</sup> La questione peraltro va inquadrata in una più ampia considerazione sulla crisi di legittimazione dell’istituzione parlamentare, dovuta al progressivo ridimensionamento del suo ruolo a fronte del crescente peso assunto dall’Esecutivo. Cfr. G. MOSCHELLA, A.M. CITRIGNO, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018.

<sup>83</sup> Vedi A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018. I quattro diversi ambiti che costituiscono i “campi di azione” della riforma sono: 1) Gruppi parlamentari; 2) Commissioni permanenti; 3) semplificazione e razionalizzazione dei lavori; 4) disposizioni di coordinamento.



candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici». Il Consiglio di Presidenza non potrà più autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci iscritti. Fanno eccezione i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e ai senatori eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche. Questi possono costituire un gruppo composto da almeno cinque iscritti, anche in corso di legislatura. Si ribadisce cioè il principio della necessaria coincidenza fra il *soggetto elettorale* ed il *soggetto parlamentare*. Tali previsioni non sembrano incidere in modo sostanziale sulla libertà di mandato perché si limitano ad aggiungere al requisito numerico un elemento qualitativo, rispondendo all’esigenza di garantire una più efficiente strutturazione dell’attività parlamentare. Pur non limitando in modo assoluto lo “spazio di manovra” dei senatori, il nuovo regolamento del Senato ha generato un effetto deterrente rispetto alla mobilità parlamentare più indiscriminata. Risulta evidente l’impossibilità di dare vita a nuovi gruppi parlamentari in grado di riprodurre simultaneamente i mutamenti socio-politici, rischiando così l’accrescimento abnorme del gruppo misto. La costituzione del gruppo parlamentare di Italia Viva in Senato, grazie al contrassegno del PSI, e la ricerca di senatori “responsabili” o “costruttori” a sostegno del Governo Conte-*bis* sembrano dimostrare che *la cura sia stata peggio della malattia*. Più che continui impedimenti andrebbero individuate misure che disincentivino l’abbandono del gruppo di appartenenza e la costituzione di uno nuovo. I regolamenti parlamentari sembrano spesso ignorare gli effetti dei sistemi elettorali. Il disallineamento generato da una possibile, quanto probabile, legge proporzionale, impone regole parlamentari più rigide. Sebbene si sia trattato di un intervento di “manutenzione istituzionale”, le poche norme sulla disciplina dei gruppi non sono state in grado di orientare in modo decisivo l’intera riforma regolamentare. Il rischio più evidente sarebbe quello di una cristallizzazione del sistema parlamentare nel suo complesso. Non si può certamente pretendere dalle ultime modifiche la risoluzione di questioni ataviche ben più complesse. La teoria secondo cui la revisione del Regolamento del Senato cerchi di “imbrigliare” il principio del libero mandato parlamentare è fuorviante. Le misure adottate per arginare fenomeni patologici come il trasformismo e la frammentazione ben si armonizzano (e non contrastano) con il divieto di mandato imperativo, cardine indiscusso del parlamentarismo moderno. Soluzioni alternative o più radicali rischierebbero invece di compromettere la fisionomia stessa delle istituzioni democratiche.

### **11. L’irrelevanza giuridico dei vincoli e delle istruzioni di natura privata**

L’ardua collocazione della figura del mandato nell’ambito della teoria della rappresentanza politica, trova la sua radice nell’esigenza di traslare sul piano

pubblicistico un istituto di derivazione privatistica. La ricostruzione giuspubblicistica del divieto di mandato ha infatti incontrato non poche difficoltà, in ragione dell’origine privatistica dell’istituto, dovute principalmente al ruolo preminente assunto dai partiti politici in seguito all’affermazione dello Stato pluriclasse<sup>84</sup>. Gli accordi intercorsi fra elettori ed eletti, direttamente o per mezzo di corpi intermedi, e le direttive impartite da associazioni o dai gruppi parlamentari di appartenenza non implicano – a voler scomodare categorie civiliste – né diritti in capo ai “mandanti” né obblighi in capo ai “mandatari”. Si considerano cioè vincoli inammissibili, siano essi preliminari o successivi all’elezione, non essendo assistiti da garanzia giuridica alcuna. Esiste tuttavia un potere privato di conformazione del rapporto di rappresentanza politica: patti o accordi sono considerati alla stregua di obbligazioni naturali<sup>85</sup> ex art. 2034 c.c., la cui osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare<sup>86</sup>. La tradizionale espressione “divieto di vincolo di mandato”, ricavata dalla seconda proposizione dell’art.67 Cost., ritiene inammissibile, oltre che nullo, qualsiasi patto, istruzione o accordo limitativo dell’attività parlamentare<sup>87</sup>. Qualsiasi patto contrario sarebbe ritenuto nullo, per l’illiceità della causa ai sensi dell’art. 1343 cc. L’art 67 potrebbe rilevare anche sotto il profilo penale, nelle ipotesi di corruzione per l’esercizio della funzione (art. 318 c.p.) e concussione (art. 317 c.p.)<sup>88</sup>. Qualsivoglia previsione legislativa che limiti la libertà politico-discrezionale propria del parlamentare si pone apertamente in contrasto con l’art. 67 Cost. Tuttavia occorre precisare che la configurazione del rapporto rappresentativo tra elettori ed eletti, in quanto interconnessione politica, dovrebbe essere lasciata alla libera disponibilità delle parti, a garanzia di quel pluralismo politico e sociale, che altrimenti verrebbe irrimediabilmente compromesso da interventi normativi<sup>89</sup>. La previsione dell’art. 67 non può certamente sanzionare il rappresentante che intenda adempiere secondo coscienza, liberamente e senza costrizioni ad imperativi morali.

---

<sup>84</sup> «Si considera un mandato imperativo vietato dalla carta costituzionale, quando si riscontra uno dei due requisiti: o che provenga dal centro di interessi elettorali del parlamentare o da istituzioni a carattere politico “disconosciute” (gruppi di persone)» cit. A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Palermo, 1974, 21-22.

<sup>85</sup> «Il divieto del mandato imperativo, finché rimanga, come avviene da noi, principio costituzionale, rende impossibile di rendere giuridicamente azionabile il vincolo assunto dal deputato verso il partito. Tale vincolo potrebbe formare solo il contenuto di una obbligazione naturale, valida cioè quando sia spontaneamente adempiuta e garantita da sanzione indiretta, come potrebbe essere la mancata riproposizione del dissenziente nella lista dei candidati per le successive elezioni» v. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s.l., 1949.

<sup>86</sup> Cfr. AA.VV., voce *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, X, Torino, 2017, 622-624.

<sup>87</sup> Condivide tale ricaduta civilistica Luigi Principato, secondo cui «gli accordi che vincolano l’esercizio del mandato devono ritenersi nulli, ai sensi dell’art. 1418 c.c., siccome contrari a norme imperative o, in una visione lettura meno rigida dell’art. 67 Cost., semplicemente irrilevanti per il diritto, alla stregua di obbligazioni naturali ai sensi dell’art. 2034 c.c.» cit. L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC*, 4/2012.

<sup>88</sup> Così L. PRINCIPATO, cit., 22.

<sup>89</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, 1985; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua libertà: per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, 2018.

## 12. Profilo sanzionatorio: forme di responsabilità giuridica e politica dell'eletto

Il ricorso in ambito costituzionale ad istituti di diritto privato come la “rappresentanza” o la “responsabilità”, risulta talvolta improprio data l'indeterminatezza dell'oggetto del mandato. La rappresentanza presenta un *carattere necessario* in quanto: «il rappresentato non può esercitare da sé i poteri spettanti al rappresentante, ma deve limitarsi ad eleggerlo»<sup>90</sup>. Sotto il profilo sanzionatorio, prefigurare la nullità dell'elezione avvenuta in presenza di un mandato imperativo, si riterrebbe ammissibile soltanto in presenza di norme costituzionali in grado di disporre esplicitamente la nullità dei mandati. Si pensi all'art 13 della legge costituzionale francese del 1875: «*Tout mandat impératif est nul et de nul effet*». Appare evidente che l'art 67 Cost. faccia riferimento a funzioni da esercitare senza vincolo di mandato, ma non già senza mandato<sup>91</sup>. Sarebbe giuridicamente più appropriato parlare di *assenza* di mandato imperativo, piuttosto che di *divieto*. Il libero mandato, così distinto da un divieto *assoluto*, assolve la funzione di realizzare compiutamente ciò che la più attenta dottrina statunitense ha definito “*responsiveness*”<sup>92</sup>. Una democrazia si dice *responsiva* quando riesce a dare risposta alle aspirazioni dei rappresentati.<sup>93</sup>

L'art. 67 Cost. esclude la sussistenza di un rapporto giuridico vincolante tra rappresentato e rappresentante, o tra quest'ultimo e il partito di riferimento. Non si può dunque addebitare alcuna responsabilità giuridica, sia essa penale o civile, né tantomeno l'adempimento in via giudiziaria di impegni precedentemente assunti. Si configura tuttavia, una responsabilità di tipo politico<sup>94</sup>, fatta valere nei confronti dei parlamentari da parte del corpo elettorale e dei partiti politici di appartenenza. Ciò avviene mediante l'adozione *misure sanzionatorie relative* come la mancata rielezione nei collegi di riferimento o la mancata ricandidatura nelle liste del partito<sup>95</sup>. Sono gli elettori che formuleranno un giudizio sull'operato dei propri rappresentanti e decideranno di conseguenza se confermarli o meno la fiducia mediante la rielezione. Si tratta infatti di un rapporto politico-rappresentativo tra elettori ed eletti, a cui non può che corrispondere una responsabilità di natura politica. Ben diversa è l'ipotesi in cui si dimostri che un parlamentare mercifichi il proprio voto o il proprio potere di iniziativa legislativa in cambio di denaro o altra utilità. Si tratterebbe in tal caso di un reato penalmente perseguibile. L'atto legislativo in questione risulterebbe viziato nel suo *modus procedendi*. Si opererà dunque un controllo di legittimità costituzionalità di

<sup>90</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XXIII ed., Bologna, 2010, 333.

<sup>91</sup> Per ulteriori spunti A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 67, 1985, 21-54.

<sup>92</sup> Cfr. C. Bologna, *Art. 67 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 620.

<sup>93</sup> Sul concetto di “democrazia *responsiva*” si rinvia a M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. Partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 37 ss.

<sup>94</sup> Come ribadito da E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1986, 501: «il rapporto parlamentari-elettori è un rapporto di rappresentanza politica (...) e non una rappresentanza giuridica intesa come rappresentanza di volontà necessariamente da rispettare».

<sup>95</sup> Vedi G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 203; ID., “*Responsabilità politica*”, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1989.

suddetti atti, indicando tra le disposizioni costituzionali che si presumono violate proprio l'art 67 Cost.<sup>96</sup>

Non sussiste alcun obbligo di uniformazione in capo al parlamentare. Si potrebbe quindi prefigurare una *responsabilità diffusa*, intesa come la soggezione del parlamentare alla libertà di critica mossa dall'opinione pubblica. L'unica sanzione sarebbe il mancato inserimento nelle liste del parlamentare dissenziente per le successive tornate elettorali. Esercitare il mandato nel timore di incorrere in sanzioni economiche per le scelte compiute nell'esercizio delle funzioni parlamentari costituisce un *vulnus* per l'intero ordinamento costituzionale.

La questione della decadenza è emersa nei primi anni dell'Italia repubblicana, in merito all'attuazione del secondo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. In base ad esso, il legislatore doveva prevedere «per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista». Tale previsione trovò attuazione nell'art. 93 del Testo Unico legge elettorale Camera dei deputati 5 febbraio 1948, n. 26, alla cui applicazione seguì l'annullamento dell'elezione di quattro parlamentari tra il 1949 e il 1950.

Nella prassi costituzionale il problema della decadenza trova oggi una diversa risoluzione. Le dimissioni presentate da un parlamentare vengono respinte dall'assemblea di appartenenza qualora le motivazioni siano dovute a divergenze con il partito nella cui lista è stato eletto. Si ritengono nulle le cosiddette *dimissioni in bianco*, ovvero delle lettere di dimissioni con data lasciata in bianco, firmate dai parlamentari a garanzia della disciplina di partito<sup>97</sup>. L'ormai liso schema delle dimissioni in bianco risulterebbe inaccettabile per l'eccessiva vaghezza delle condizioni a cui l'effettività delle dimissioni viene ancorata. Viene in ausilio Crisafulli il quale suggerisce che «dall'art.67 potrà dunque farsi derivare soltanto la inammissibilità che ai rapporti interni di partito ed ai principi di mandato politico, possa farsi appello per invocare la decadenza della carica del parlamentare dimissionario del partito ovvero da questo espulso; ed ancora la invalidità di dimissioni con data in bianco, rilasciate dal parlamentare all'atto della candidatura»<sup>98</sup>. Sarebbe altresì incostituzionale l'ipotesi di revoca dei parlamentari in carica a seguito del mancato rispetto di mandati o istruzioni. Alla stessa stregua dovrebbe considerarsi qualsiasi intervento normativo che stabilisca la decadenza del parlamentare dal gruppo di riferimento. Privato di un orizzonte ideale, della sua identità e della comunità di appartenenza, il rappresentante verrà meno a quel

---

<sup>96</sup> Nella sentenza Corte cost. 14/1964 si evince che l'art. 67 Cost. concerne le garanzie di libertà del singolo parlamentare, e non già il procedimento legislativo, non potendo pertanto essere assunto come parametro costituzionale per ottenerne l'annullamento.

<sup>97</sup> Sul punto Mortati: «le dimissioni dalla carica parlamentare che fossero presentate in conseguenza dell'allontanamento dal partito sono soggette alla regola generale dell'accettazione da parte della Camera competente, e la prassi in materia è nel senso di non accogliere dimissioni che si presumano non spontanee o motivate da dissensi con il partito di appartenenza del dimissionario. Così priva di valore giuridico deve ritenersi anche la dichiarazione di dimissioni diretta alla Presidenza della Camera, che spesso i partiti fanno sottoscrivere ai candidati lasciando in bianco la data» v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1991, 490.

<sup>98</sup> cit. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici nel sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Crosa*, Milano, 1960, 606.

vincolo di fedeltà che lo lega ai partiti o alle coalizioni, operando per ragioni di mera convenienza.

### **13. Il trasformismo: la degenerazione patologica di un istituto di garanzia**

La libertà parlamentare, intesa come assenza di vincoli nell'esercizio delle funzioni, è degenerata nel tempo in quel fenomeno politico che prende il nome di "transfughismo" o "trasformismo", ricollegato alla più generale categoria della *mobilità parlamentare*<sup>99</sup>. Con questa dicitura si suole indicare la facoltà di ciascun rappresentante di transitare in corso di legislatura dal gruppo parlamentare in cui era originariamente incardinato ad un altro, o di confluire al misto<sup>100</sup>. Non sempre questi passaggi sono dovuti a ragioni ideologiche. Spesso infatti si tratta di propositi certamente meno nobili, più vicini all'arte di sapersi reinventare che al disallineamento rispetto alla disciplina di partito. Fin dai tempi del Regno d'Italia, il trasformismo nuoce al rendimento democratico delle istituzioni rappresentative. La percezione sociale che ne consegue si traduce in un sentimento di disaffezione e sfiducia verso la classe dirigente. L'opinione pubblica, talvolta dimenticando la natura parlamentare della democrazia italiana, percepisce il transfughismo come un tradimento della volontà popolare. Ciò troverebbe conferma anche nel crescente astensionismo elettorale. Nel corso degli anni sono state elaborate soluzioni volte a disincentivare simili derive parlamentari che rendono le maggioranze come *appese ad un filo*. Ragioni tanto di opportunità politica, tanto di etica pubblica, indurrebbero all'adozione di misure in grado di arginare transizioni massicce da un gruppo parlamentare ad un altro, specie dalla maggioranza all'opposizione (o viceversa). Ciò avverrebbe tuttavia a discapito dell'autonomia discrezionale del parlamentare, genuflesso inevitabilmente a subalternità eventuali di qualsivoglia gruppo di pressione. Risulta accettabile persino pagare il prezzo della *infedeltà parlamentare*, nella consapevolezza che solo su questa libertà si possa fondare il corretto funzionamento della dialettica democratica. Tra i correttivi più efficaci va ricordato l'inserimento nei regolamenti parlamentari del divieto di cambiare gruppo, sebbene un'ipotesi del genere riscontrebbe seri dubbi di conformità costituzionale. Più di facile attuazione, come si è visto, è il divieto di costituire *ex novo* gruppi parlamentari di partiti che non si sono presentati alle elezioni. Occorre considerare che un potenziale incentivo al trasformismo è proprio l'obbligatoria appartenenza del parlamentare ad un

---

<sup>99</sup>Cfr. A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, 61-80 e S. CURRERI, *Rappresentanza Politica e mobilità parlamentare*, 86-96, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001.

<sup>100</sup> Come spiega anche l'ex presidente della Corte costituzionale Cesare Mirabelli: «L'articolo 67 della Costituzione non è una copertura al trasformismo politico. La Carta consente ad ogni parlamentare di ragionare con la propria testa, sempre in nome dell'interesse della collettività. Non vedo come non possa essere lasciata al parlamentare la libertà di scelta personale. Pensiamo agli argomenti etici o alle decisioni sugli eventi bellici. I comportamenti trasformisti non sono legittimati dalla Costituzione, però devono essere le forze politiche a sanzionarli o in ultima analisi gli elettori» cit. E. PATTA, *I costituzionalisti: «Il problema è politico, il vincolo di mandato c'è solo in Portogallo, Bangladesh e India»*, in *Il sole 24 ore*, 4 marzo 2013.

gruppo<sup>101</sup>. In un sistema tendenzialmente proporzionale in cui la coalizione diventa elemento strutturale, la mobilità parlamentare sembrerebbe sacrificare, soltanto apparentemente, le indicazioni di voto legittimamente espresse dall'elettorato. I rimedi contro il trasformismo hanno sempre «qualcosa di inconciliabile con la natura stessa dell'assemblea e del libero mandato e dei suoi componenti»<sup>102</sup>.

#### **14. Esiste un libero mandato europeo? Breve rassegna normativa**

È l'articolo 2 del Regolamento del Parlamento Europeo, rubricato "Indipendenza del mandato", a fungere da architrave al divieto di mandato imperativo cui sono sottoposti gli eurodeputati. Siffatta norma prevede che «i deputati esercitano il loro mandato liberamente e in modo indipendente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo». La previsione regolamentare cita in apertura i due perni che assurgono a base giuridica: l'Atto del 20 settembre 1976 (articolo 6, paragrafo 1) e lo Statuto dei deputati al Parlamento Europeo (articolo 2, paragrafo 1, e articolo 3, paragrafo 1).

Il primo riferimento è l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto, risalente al 1976. L'art. 6 dello stesso, oltre a sancire il principio del voto libero ed individuale, dispone che i membri del Parlamento europeo «non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo».

Il secondo riferimento è lo Statuto dei deputati del Parlamento europeo agli artt. 2 e 3. Ribadita la libertà e l'indipendenza degli europarlamentari, l'articolo 2 prescrive che «qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della Legislatura è nullo». L'articolo 3 dello stesso statuto al comma 1 afferma invece che i deputati «non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo». Prosegue il secondo comma dello stesso articolo precisando che «qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo».

Al Considerando 4, in maniera ancora più nitida viene descritta la portata del principio del libero mandato: «eventuali dichiarazioni con cui i deputati assumono l'impegno di cessare il mandato a un determinato momento oppure dichiarazioni in bianco per le dimissioni dal mandato, che un partito possa utilizzare a sua discrezione, sono incompatibili con la libertà e l'indipendenza dei deputati e pertanto non possono avere alcun valore giuridico vincolante».

Come afferma l'art. 2 del Regolamento del Parlamento europeo: «I deputati al Parlamento europeo esercitano liberamente il loro mandato. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo».

Ciò viene altrettanto ribadito nello Statuto dei deputati europei al punto 22 secondo cui: «Eventuali dichiarazioni con cui i deputati assumono l'impegno di cessare il mandato a un determinato momento oppure dichiarazioni in bianco per le dimissioni

---

<sup>101</sup> Cfr. C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it*, 13/2018.

<sup>102</sup> A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, cit., 16.

dal mandato, che un partito possa utilizzare a sua discrezione, sono incompatibili con la libertà e l'indipendenza dei deputati e pertanto non possono avere alcun valore giuridico vincolante».

Anche il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'articolo 300, parla di divieto di mandato imperativo in relazione ai componenti di due organi consultivi dell'UE, quali il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) e il Comitato delle Regioni (CdR). Questi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione e non essendo vincolati da alcun mandato imperativo. Da più fonti normative comunitarie emerge il diritto di informazione dei cittadini circa i legami esistenti tra quest'ultimo e i loro partiti politici. Ciò si realizza grazie alla diffusione *online* di informazioni di rilevante interesse pubblico, specie in materia finanziaria, promuovendo la trasparenza del rapporto rappresentativo.

Interessante notare la disposizione dello statuto del Partito Socialista Europeo, che prevede come nell'esercizio del proprio mandato, gli europarlamentari del gruppo socialdemocratico rappresentino: «i cittadini e non gruppi d'interesse». Si tratta più precisamente di una previsione regolamentare volta a vietare l'uso strumentale della propria posizione politica in cambio di benefici economici<sup>103</sup>.

### **15. Il mandato parlamentare nell'esperienza costituzionale portoghese**

Nell'analisi comparata si riscontra una generale corrispondenza con il modello propugnato dalle più avanzate democrazie occidentali in materia di libero mandato parlamentare. Il diffuso riconoscimento di tale principio non esclude tuttavia misure volte a contenere prassi patologiche, e ormai consolidate, nel circuito di rappresentanza<sup>104</sup>.

Si è soliti far riferimento alla Costituzione portoghese in materia di ammissibilità del vincolo di mandato. Il primo comma dell'articolo 160 della Costituzione portoghese del 1974, noto come *anti-defection clause*, alla lettera c dispone che il deputato decade dal mandato, tra le altre cause, nell'ipotesi in cui si dimetta dal gruppo parlamentare del suo partito e conseguentemente si iscriva al gruppo di un altro partito. Identica sanzione si applica qualora i rappresentanti si dovessero trovare in situazioni d'incapacità o incompatibilità previste per legge, nei casi in cui non frequentino l'Assemblea o superino il numero di assenze previste dal Regolamento parlamentare o qualora siano condannati in giudizio per determinati delitti. Infine, il secondo comma dello stesso articolo prevede che i deputati possano rinunciare al mandato mediante una dichiarazione scritta. Occorre tuttavia far chiarezza. Il vincolo di mandato, in senso stretto, non è previsto neppure nell'ordinamento portoghese. Il primo comma dell'art. 155 prevede infatti che gli stessi deputati «esercitano liberamente il proprio mandato».

---

<sup>103</sup> Cfr. S. CORSO, “Indipendenza di mandato e Unione Europea: Le fonti”, in “Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione”, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Ricerca del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, Giugno 2019, 203.

<sup>104</sup> R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2015, 1116.

Esiste un più blando divieto di transitare da un gruppo parlamentare all’altro, ma non sussiste in capo all’eletto alcun obbligo di votare o meno la fiducia o di attenersi alle decisioni del gruppo di appartenenza nell’esercizio delle funzioni parlamentari. Nell’ipotesi in cui un parlamentare volesse abbandonare il proprio partito, non aderendo ad un altro gruppo, questi non decadrebbe dal seggio ma continuerebbe a svolgere il proprio mandato come parlamentare indipendente. Anche in Portogallo, come in Italia, il parlamentare rappresenta, l’intera nazione e non già i soli elettori. L’art. 152, comma 2, stabilisce infatti che «i deputati rappresentano tutto il Paese e non le circoscrizioni nelle quali sono stati eletti». È opportuno contestualizzare tale sistema considerando la fisionomia monocamerale del Parlamento. Altro aspetto, peculiare e dirimente, riguarda invece all’organizzazione interna dei partiti. Il quinto comma dell’art. 51 prevede infatti che i partiti debbano strutturarsi «in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratiche e di partecipazione di tutti i loro membri». Dalla Costituzione portoghese emerge sorprendentemente una normativizzazione dei partiti e dei gruppi parlamentari, vigorosa a tal punto da non trovare uguale riscontro nei restanti ordinamenti continentali. Ne consegue che il Parlamento è imperniato su una disciplina di gruppo talmente stringente da disincentivare, nei limiti costituzionali, eventuali dissensi interni. La “soluzione portoghese” non differisce in maniera significativa dal divieto di mandato imperativo di cui all’art. 67 della Costituzione italiana<sup>105</sup>.

### 16. Il “rapporto di tensione” tra gli artt. 21 e 38 del Grundgesetz in Germania

Nella fragile democrazia rappresentativa tedesca del secondo dopoguerra, il principio della libertà del mandato parlamentare ha trovato compimento all’art. 38 della *Grundgesetz*. Esso prevede che gli eletti non siano vincolati da mandati e istruzioni ma siano soggetti soltanto alla loro coscienza<sup>106</sup>. Il parlamentare è rappresentante «di tutto il popolo». Questi non rappresenta solo i propri elettori, né partito nelle cui liste è stato eletto, né il proprio *Land* o il proprio collegio elettorale, ma l’intera collettività<sup>107</sup>. Risulterebbe impossibile comprendere l’evoluzione del divieto di mandato in Germania prescindendo da una attenta contestualizzazione storica. Per *Parteienstaat* si intende la centralità dei partiti nell’assetto costituzionale tedesco e trova la sua massima realizzazione nell’art. 21 GG<sup>108</sup>. Per tali ragioni si è posto il tema del bilanciamento fra le due norme: artt. 38 e 21 GG. Con le due note sentenze del 23 ottobre 1952 e del 17 agosto 1956 il *Bundesverfassungsgericht* si è espresso riguardo all’incostituzionalità di quei partiti politici in grado di sovvertire l’ordinamento democratico. Il *Mandatsverlust*,

---

<sup>105</sup>Si rinvia a A. MORELLI, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il “contratto di governo” non è chiaro*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 17 maggio 2018.

<sup>106</sup> Art. 38 GG: «*Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*».

<sup>107</sup> Si rinvia all’elaborazione novecentesca della teoria dell’immedesimazione organica nell’ordinamento giuridico tedesco, trattata al § 4.

<sup>108</sup> Art. 21 GG: «*Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben*».



ossia la perdita del mandato, deriverebbe cioè dall'accertamento dell'anticostituzionalità. Il Tribunale costituzionale federale appunto, ha rilevato un «*rapporto di tensione*» tra gli artt. 21 e 38 GG<sup>109</sup>. Il divieto di mandato parlamentare sancito dall'art. 38 ha in un certo senso determinato l'irrilevanza, dinanzi all'ordinamento giuridico, delle vicende riguardanti il rapporto tra l'eletto ed il partito politico di riferimento.<sup>110</sup> Peculiarità del modello tedesco è la rilevanza che le regole elettorali assumono per la determinazione delle scelte dell'eletto. Il sistema elettorale del *Bundestag* ha portato una parte della dottrina a sostenere la cd. “teoria del *mandate divide*”, per cui gli eletti nelle liste bloccate propenderebbero ad una maggiore fidelizzazione nel rapporto con il partito di appartenenza, mentre gli eletti nei collegi uninominali sarebbero maggiormente orientati verso un'inosservanza dalla disciplina di gruppo. I rappresentanti eletti mediante un sistema di tipo proporzionale con lista bloccata, per ottenere una ricandidatura, tendono ad una osservanza ortodossa della disciplina di partito. I parlamentari eletti invece con formula maggioritaria in collegi uninominali mirano ad incrementare il proprio consenso su base personale, dipendendo dall'elettorato la loro rielezione.

### **17. Uno sguardo internazionale: l'istituto statunitense del *popular recall* ed il modello indiano.**

L'istituto del *recall* è quel meccanismo, usato prevalentemente negli Stati Uniti d'America, attraverso cui gli elettori possono rimuovere un funzionario pubblico elettivo dall'ufficio prima della scadenza naturale del mandato<sup>111</sup>. In questo modo il corpo elettorale sanziona anticipatamente il rappresentante laddove sussistano determinati presupposti. Esso si fonda sul principio che gli eletti siano agenti della volontà popolare e come tali debbano essere soggetti al suo costante controllo. Siffatto istituto è proprio di un sistema rappresentativo centrato sul vincolo di mandato, tale da legittimare un potere di revoca. Le origini del *recall* risalgono a partire dal XVIII secolo<sup>112</sup>, sebbene trovi stabile collocazione in svariati Stati federali degli Stati Uniti d'America, solo agli inizi del ventesimo secolo. Una parte dell'intero corpo elettorale (le percentuali variano di stato in stato) può richiedere l'indizione di un *referendum*,

---

<sup>109</sup> Entrambe le norme, sottolinea Zanon, «dal punto di vista teorico si lasciano armonizzare con difficoltà: da un lato i partiti si manifestano come i principali portatori della formazione della volontà politica del popolo, dall'altro lato però il deputato, che ricava il suo mandato da un partito, dev'essere visto come rappresentante dell'intero popolo e non come rappresentante del suo partito» vedi N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 141.

<sup>110</sup> N. ZANON, cit., 143.

<sup>111</sup> Sulla funzione originaria del *recall* negli ordinamenti nord-americani si veda H. S. SWANN, *The use of the recall in the United States*, in AA.VV., *The initiative, referendum and recall*, W. Munro ed., New York, 1912, 298: «in particular, the recall express [ed] the idea that a public office is so vitally affected with the public interest that when its occupant ceases to perform his duties to the interests of the community his official tenure may be terminated. The recall is based on the theory that the people must maintain a more direct and elastic control over their elected officials».

<sup>112</sup> L'istituto del *recall* fu previsto già dalla VI disposizione della Costituzione della Pennsylvania del 1776. Mentre in Inghilterra fu soltanto proposto dai radicali, per quei candidati che non avessero mantenuto le promesse elettorali.

avviando così la cd. *petition of recall*. Sulla scheda gli elettori indicano da una parte se confermare o revocare il mandato, dall'altra scelgono il candidato che dovrà sostituire il revocato. Il *quorum* necessario è rappresentato dalla maggioranza semplice dei votanti. L'eletto che subisce una simile procedura può presentare una memoria difensiva pubblicata nel Bollettino Ufficiale dello Stato o allegata alla richiesta di *recall*. Ne consegue che nel modello statunitense si riscontra una maggiore aderenza del rappresentante al corpo elettorale. La decadenza dal mandato si scontra inevitabilmente con la formula elettorale prescelta. È questione dibattuta se si debba procedere alla proclamazione del primo dei non eletti, alla convocazione di nuove elezioni nel collegio o alla vacanza del seggio. Alcuni studiosi fanno notare come la revocazione dell'eletto, essendo richiesta da una parte dell'elettorato e non solo da coloro che lo avevano votato, generi un deficit democratico dai risvolti inquietanti. Il *recall* fu adottato anche in Unione sovietica divenendo «strumento di negazione del pluralismo e di dittatura della nomenclatura di partito»<sup>113</sup>. Dopo la dissoluzione dell'URSS, le successive e moderne costituzioni dei paesi dell'est europeo hanno abbandonato l'istituto del *recall*. Fu proprio nei regimi comunisti che il vincolo di mandato divenne arma di ricatto funzionale ad identificare l'interesse del proletariato nell'interesse generale dello Stato.<sup>114</sup> Il *popular recall* è ancora previsto, in modalità differenti e per talune figure specifiche, in Giappone e in alcuni paesi dell'America Latina.<sup>115</sup> Ci si interroga se l'applicazione del *popular recall* rischi di avallare le derive populiste o il ventre molle della demagogia. Questo costituisce il limite principale per la compatibilità dell'istituto in esame con i sistemi rappresentativi europei. L'ipotesi di introdurre un meccanismo simile nelle ormai consolidate democrazie continentali è da sola sufficiente a negare che la libertà del mandato possa costituire un carattere essenziale e qualificante del concetto “liberale” di rappresentanza.

Fattispecie analoga, seppur con sfumature diverse, è prevista dalle Costituzioni di Panama<sup>116</sup>, Bangladesh e India<sup>117</sup>. Sulla stessa linea si colloca anche l'istituto del *floor-crossing*, di cui all'art. 47 della Costituzione sudafricana<sup>118</sup>. Anch'esso opera come una clausola anti-defezione volta a limitare la mobilità parlamentare. Nella Costituzione indiana, ad esempio, non è formalmente sancito il principio del libero mandato. Esso dovrebbe considerarsi una delle “*basic features*” per uno ordinamento ispirato al

---

<sup>113</sup> Così S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica.*, cit, 168.

<sup>114</sup> Per ulteriori valutazioni di carattere generale in materia di mandato nell'esperienza comunista si rinvia al § 5.

<sup>115</sup> Si pensi alle Costituzioni di Colombia (1991), Perù (1993) e Venezuela (1999). In questi paesi l'introduzione di strumenti di iniziativa popolare come il *popular recall* o il *referendum*, è speculare ad un ampliamento delle forme partecipative (spesso antitetico alle istanze di partito).

<sup>116</sup> L'art. 145 della Costituzione della Repubblica di Panama del 1972, riformata nel 1994, conferisce al partito il potere di revocare i parlamentari da esso candidati per talune ipotesi previste dal suo statuto, nel rispetto di determinate procedure. L'art. 70 della Costituzione del Bangladesh del 1972 stabilisce che «una persona, che è stata eletta dal Parlamento in quanto candidato di un partito politico, perde il suo seggio se si dimette da quel partito o se vota in Parlamento contro il medesimo».

<sup>117</sup> Per una analisi comparata nel dettaglio si rinvia a M. VAN DER HULST, *The parliamentary mandate. A global comparative study*, Ginevra, 2000.

<sup>118</sup> F.R. DAU, *Costituzionalismo e rappresentanza: il caso del Sudafrica*, Milano, 2011.

parlamentarismo anglosassone<sup>119</sup>. Il «*The Constitution (Fifty-Second Amendment) Act*», del 1985, ha operato una modifica degli artt. 101.3 e 102.2 CI in materia di “*Disqualification of Members*” all’interno della *Lok Sabha*. Rileva in tal senso la “*voluntarily giving up membership*”, cioè la rinuncia volontaria dell’eletto ad appartenere al proprio partito. Secondo la Corte suprema indiana tale istituto procedurale non corrisponde esclusivamente alle dimissioni, ma può configurarsi anche in seguito ad altre azioni compiute dal deputato, che dimostrino inequivocabilmente la medesima volontà. Si riconducono alla stessa fattispecie anche le eventuali critiche rivolte pubblicamente al partito di appartenenza. Altra ipotesi è l’espulsione dal partito, per cui il deputato espulso acquisisce lo *status* di membro “*unattached*”, l’iscrizione di quest’ultimo ad un altro partito determinerebbe la decadenza dal mandato. L’altra ipotesi di *disqualification* è la manifestazione di un voto difforme alle istruzioni di partito, in assenza di una autorizzazione da parte dello stesso a votare in dissenso o di una “amnistia” concessa dal partito nei quindici giorni dopo il voto. Siamo in presenza di mandato imperativo di partito che vincola di fatto il rappresentante al gruppo. La perdita del seggio a causa della votazione difforme è certamente un limite per la libertà dell’eletto alla *Lok Sabha*, malgrado ciò si scontri con altri riferimenti normativi dell’ordinamento giuridico indiano. La consapevolezza in capo all’eletto della perdita del seggio funge da deterrente alla libera espressione del voto in parlamento, se difforme alla disciplina di partito.

### 18. Considerazioni conclusive.

Qual è il ruolo del libero mandato oggi? Il futuro di questo istituto risiede nella capacità di immaginare una nuova dialettica tra *demos* e *kratos*, ovvero una diversa regolazione dei rapporti tra rappresentanti e rappresentati. L’imperatività del mandato risulta incompatibile con una democrazia pluralista, che ravvisi al suo interno un sistema garantista di pesi e contrappesi. In una società aperta e dinamica, in cui orientamenti e tendenze mutano velocemente, il rappresentante non può essere vincolato da un mandato che circoscriverebbe, in misura assai drammatica, il suo raggio di azione. Restituire vigore al principio del libero mandato parlamentare, ripartendo dal “nucleo essenziale” dell’art. 67 Cost., significa evitare che le democrazie *pluraliste* degenerino in democrazie *populiste*. Del resto dalla critica antipolitica alla critica antidemocratica il passo è breve. In definitiva, pur riconoscendo il ruolo fondamentale che la Costituzione riserva ai partiti politici, il parlamentare non rappresenta chi lo ha eletto, ma l’intera nazione e non può, quindi subire alcun vincolo di mandato. L’eletto non è, e non sarà mai, un mero esecutore di volontà verticistiche altrui, ma l’interprete autorevole di una distinta visione dell’interesse generale. Dall’art. 67 è rimasta inalterata la funzione ideologica, la cui credibilità è direttamente proporzionale alla credibilità della classe

---

<sup>119</sup> Cfr. R. TERREO, “*La libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*”, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 marzo 2018, 7 ss.

politica. Bisogna, con rammarico, riconoscere che la libertà di mandato è mutata troppo spesso in *irresponsabilità* dinanzi agli elettori, favorendo un insieme di comportamenti che trovano nei “cambi di casacca” soltanto l’apice di un malcostume politico, prima ancora che costituzionale. Può il mediatore sostituire il mediato? Sì, se si considera il libero mandato come un mezzo idoneo a tradurre il pluralismo sociale in unità politica, nella complessa trama di relazioni che regolano la rappresentanza parlamentare. Tentare di esercitare una qualche forma di controllo sul mandato parlamentare potrebbe forse contribuire a riqualificare la rappresentanza e a rilanciare la partecipazione democratica, ma a quali rischi per il sistema? Se l’obiettivo fosse ottenere una maggiore responsabilizzazione dei parlamentari, sarebbe sufficiente assurgere a parametro costituzionale l’art. 54 Cost., secondo cui «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore». L’abolizione del libero mandato parlamentare si presenta come una misura “anti-casta”, volta alla soppressione di presunti privilegi che sarebbe più opportuno definire “guarentigie”. La soppressione dell’art 67 costituirebbe, erroneamente, un rimedio adito contro il trasformismo più dilagante, godendo perciò del vento favorevole di una parte dell’opinione pubblica. Tuttavia proprio eliminando il libero mandato parlamentare emergerebbe una casta ristretta e consolidata alla mercé di leader passeggeri e gruppi di pressione. Con l’eclissi dei partiti, l’assenza di mandato può contribuire a mantenere aperto un “canale di comunicazione” tra l’organo istituzionale (il Parlamento), l’organo politico (il partito) e il corpo elettorale. Con il vincolo di mandato si avrebbe un Parlamento più accomodante e facilmente controllabile. Ma sarebbe di certo un organo violato nella sua più intrinseca dimensione rappresentativa. Un emiciclo claudicante incapace di assolvere un ruolo autonomo e al contempo propulsivo. Preservare il libero mandato parlamentare oggi significa garantire la tenuta democratica dei sistemi politici occidentali. Affermare o negare tale principio significa decidere sull’ampiezza della sovranità popolare. La libertà dell’eletto costituisce la pietra d’angolo su cui è stata edificata la nozione stessa di rappresentanza. Quella rappresentanza di cui – volendo usare le parole del Romano – «nessun partito, o quasi, ne farebbe a meno ma tutti ne sono ugualmente scontenti»<sup>120</sup>. Non una reminiscenza di un passato lontano, ma uno strumento dall’attualità disarmante. Non un retaggio di archeologia costituzionale da bersagliare, ma un istituto di garanzia da difendere. Da difendere, malgrado la furia iconoclasta che ci attende, e che tutto travolge. Soltanto così la rappresentanza tornerà a *rendere presente ciò che è assente*.

---

<sup>120</sup> Cit. S. ROMANO, cit., 25.