



SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “ROMA TRE” – 29 SETTEMBRE 2021

ALCUNE RIFLESSIONI SUL PRINCIPIO DEL LIBERO MANDATO
PARLAMENTARE*

FRANCO SICURO**

SOMMARIO: 1. Rappresentanza generale e libero mandato parlamentare. – 2. Brevi riflessioni sulla origine della rappresentanza, tra la nazione e il popolo. – 3. Nazione, forme della democrazia e istanze populiste. – 4. Sulla possibile previsione di un mandato di partito.

1. Rappresentanza generale e libero mandato parlamentare

Il contributo si propone di analizzare l’operatività del principio del libero mandato parlamentare in relazione alle dinamiche dei gruppi politici, con particolare riferimento alla possibilità di limitare la facoltà per i parlamentari, esclusi o volontariamente fuoriusciti dal gruppo corrispondente al partito nelle cui fila sono stati eletti, di aderire a raggruppamenti diversi dal gruppo Misto. O, ancor più significativamente, di creare nelle Assemblee legislative gruppi parlamentari del tutto svincolati dal partito che si è presentato alle elezioni, tenuto conto che i gruppi sono l’«espressione della volontà sovrana del corpo elettorale», oltre che «costituzionalmente necessari e legati ai partiti politici»¹.

In realtà, alla luce degli Statuti o dei Regolamenti (così come sono denominati quelli del Senato) dei gruppi parlamentari sembra, invece, potersi rinvenire una forma di

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Bari.

¹ È questa la conclusione cui giunge A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, 67.

“mandato di partito”², non espressamente formalizzato, teso a legare l’operato del gruppo al soggetto politico che agisce all’esterno del Parlamento, lì dove si prevede che gli eletti debbano dare “costante e concreta attuazione” agli indirizzi politici elaborati dal partito, che il gruppo è chiamato a tradurre in “attività parlamentare (...) unitaria e vincolante”³. La pratica esistenza, nelle dinamiche parlamentari, di forme di “mandato” tra partito e gruppo viene poi ulteriormente comprovata, *ex ante*, dalla riforma regolamentare del Senato del 2017⁴, la quale – almeno formalmente – impone la necessaria corrispondenza tra gruppo parlamentare e soggetto politico presentatosi alle elezioni, proprio al fine di ricercare possibili rimedi da opporre al complesso fenomeno della c.d. mobilità parlamentare, individuale e collettiva. È in questo senso che si tenterà di argomentare intorno al “mandato di partito”, a cominciare proprio dall’analisi delle dinamiche parlamentari. Con ciò, tenendo in conto la centralità giuridico-costituzionale di un principio, quello del libero mandato, che, come ha da tempo rilevato la dottrina, dovrebbe essere inteso come «un limite a possibili implicazioni estreme che volessero trarsi dal principio risultante dal combinato disposto degli artt. 1 e 49: revocabilità dei mandati, perdita del mandato in conseguenza di espulsione o dimissioni dal partito e simili»⁵.

² La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, ha avuto modo di sottolineare che “l’art. 67 Cost. presuppone l’esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori” (*cons. in dir.* n. 5). Con ciò, evidentemente, ribadendo la necessità di riportare quanto più possibile a coerenza il rapporto tra rappresentanti e rappresentati. Ciò in quanto, all’interno di un sistema giuridico-costituzionale in cui la sovranità appartiene al popolo, soltanto difficilmente si potrebbe giustificare una pressoché assoluta libertà del parlamentare dal corpo elettorale e dal partito. Il ragionevole bilanciamento tra l’art. 67 e l’art. 49 della Carta fondamentale non sembra, invero, poter giustificare né una totale subalternità dell’eletto al gruppo politico di originaria appartenenza, né, tantomeno, una assoluta libertà d’azione del parlamentare e del gruppo. Come si avrà modo di specificare nel corpo del testo, il possibile riconoscimento di “mandati di partito”, subordinato all’introduzione di condizioni di democrazia intra-partitica, deve trovare il proprio limite costituzionale ultimo nel principio del libero mandato: il parlamentare che, dopo una libera discussione all’interno del gruppo, decida di non votare nel senso stabilito dal partito/gruppo di appartenenza, dovrebbe assumersi la responsabilità, dinanzi al corpo elettorale ed alle Camere medesime, di voler “rappresentare la Nazione” in un senso divergente dal proprio partito/gruppo e, pertanto, fuoriuscire dal medesimo. Con ciò, si badi, senza perdere il seggio da parlamentare, ma confluendo nel gruppo Misto, raggruppamento deputato a garantire la libertà e la responsabilità del processo politico-parlamentare.

³ In tal senso, si veda, tra gli altri, l’art. 2 dello Statuto del gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente. Tuttavia, alcuni degli Statuti, come quello del Movimento Cinque Stelle, pur nell’apprezzabile tentativo di introdurre una costante connessione tra rappresentanti (gruppi) e rappresentati (movimento), parrebbero eccedere nelle soluzioni a tal fine previste, con il risultato di entrare in contrasto con il significato costituzionale del libero mandato parlamentare (l’irrevocabilità degli eletti prima della scadenza naturale del mandato). Sul punto, si veda, tra gli altri, G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Atti del Convegno di Vercelli del Gruppo di Pisa, 25 novembre 2016, Napoli, 2017, 133 ss.

⁴ In senso critico, tuttavia, tra gli altri, si veda E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2019, 200, secondo la quale «Non è dubbio ovviamente che la libertà del mandato parlamentare non implichi un diritto illimitato di costituire un gruppo nuovo; credo tuttavia che una disciplina regolamentare protesa a “fotografare” all’inizio della Legislatura un certo quadro politico ridimensioni in modo eccessivo l’attitudine responsiva della rappresentanza in quanto ignora l’esigenza di garantire al parlamentare che lamenti una deviazione del partito dal programma sottoposto agli elettori una sede in cui confrontarsi democraticamente, veicolando l’idea che il concorso dei cittadini alla determinazione delle scelte di governo avvenga solo nel momento del voto».

⁵ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e disillusioni costituzionali*, Milano, 1985, 214.

Sulla scorta di tale premessa, se, in virtù delle previsioni statutarie, è possibile rinvenire l'esistenza di forme di “mandato di partito”, tendenti a ricondurre ad unità l'indirizzo del gruppo e quello del partito, v'è da dire che siffatti “mandati” non possono essere declinati in senso “imperativo”, laddove l'imperatività comporterebbe che, l'eventuale espulsione dal gruppo per il parlamentare dissenziente rispetto al relativo indirizzo, possa spingersi sino alla revoca della carica. Questa ipotesi, della cui legittimità costituzionale sarebbe in ogni caso lecito dubitare, potrebbe realizzarsi soltanto qualora fosse adottata un'organizzazione partitica di tipo realmente democratico⁶. La radice dell'assenza di democraticità nel gruppo, perciò, è da ricercare nel partito politico⁷ e, ancora prima, nel rapporto che intercorre tra elettori-partiti-gruppi-eletti, ossia tra quei soggetti che operano all'interno del circuito della rappresentanza politica. In sostanza, l'assenza di democraticità nell'organizzazione partitica si riverbererebbe nel modo di esercizio della funzione rappresentativa, la quale, dunque, costituisce il principale campo d'indagine. In questa prospettiva, ad essere analizzato sarà, in primo luogo, il rapporto tra i principi della rappresentanza della Nazione⁸ e della libertà del mandato politico. Principi, questi ultimi, rispetto ai quali l'art. 67 della Costituzione sancisce uno stretto

⁶ La legittimità della decadenza dalla carica, in alcune ipotesi, è sostenuta da A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, 79.

⁷ Come ha fatto notare, tra gli altri, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 98, «esiste un'esigenza sistemica che, in prospettiva *de iure condendo* (...), non può essere trascurata: quella per cui *risulterebbe costituzionalmente insostenibile il mandato che legasse il parlamentare a partiti privi di una struttura interna democratica*». Il profilo problematico della democrazia interna ai partiti politici è al centro delle riflessioni di I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2020, 198 ss. Da ultimo, sul punto, si veda G. DONATO, *Sulla persistente assenza di metodo democratico nell'attività interna dei partiti: le espulsioni al vaglio della giurisprudenza*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2021, 61 ss.

⁸ Al complesso istituto della rappresentanza politica è stata dedicata una quantità di lavori, non solo monografici. Tra questi, ci si limiterà ad indicare soltanto quelli più recenti che hanno affrontato il tema in via monografica. Pertanto, cfr. G. DUSO, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milano, 1988; A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998; N. 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; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica, Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione: l'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012; A. MORELLI, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015; F. LANCHESTER, *Lo stato della democrazia pluralista in Europa*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 53 ss.; M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*, cit.; S. STAIANO, *La Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017; e, *ivi*, I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*; C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018; S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giurispubblicisti del fascismo e la ricerca della “terza via”*, in *Rivista AIC*, 1/2018; A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 59 ss.; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 142 ss.; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e i ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 517 ss.

collegamento, non senza conseguenze sulla ricostruzione ermeneutica del relativo significato⁹.

Il concetto di rappresentanza politica non sembra determinabile in termini statici ed immutabili. Anzi, esso appare guadagnare significati nuovi in ragione dei contesti storico-politico-culturali in cui viene declinato, oltreché delle regole costituzionali connotanti la forma di governo. La rappresentanza politica, dunque, non ha un significato costante, anche in ragione del cangiante equilibrio tra *rapporto* e *situazione* rappresentativa¹⁰, tra *responsabilità* e *rappresentatività* degli eletti. Ovverosia, a seconda delle relative modalità di esercizio, l'attività dei singoli parlamentari, e dei raggruppamenti di appartenenza, sembra ora avvicinarsi, ora distanziarsi dai risultati della consultazione elettorale e dagli indirizzi provenienti dai partiti politici operanti all'esterno del Parlamento¹¹. In tal modo, nella ricerca di un mobile equilibrio tra il momento democratico (le indicazioni degli elettori incanalate dai partiti politici, il “rapporto”) e l'esercizio delle funzioni parlamentari (la “situazione”), l'attività rappresentativa sembrerebbe richiamare quanto caratterizza la struttura stessa del governo rappresentativo. Esso, infatti, in quanto «costituzione mista del nostro tempo», si configura come «un meccanismo complesso che assembla parti democratiche e parti non democratiche»¹².

⁹ In tal senso, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 74 e poi, ancora, 323-324. Muovendo verso l'obiettivo di una «interpretazione unitaria dell'art. 67 cost.», l'A. evidenzia che, se si aderisce alla ricostruzione crisafulliana della sostanziale coincidenza tra “popolo” e “nazione” nell'odierna democrazia pluralista, «la prima delle due regole enunciate dall'art. 67 cost. risulterebbe addirittura compatibile con lo stesso mandato imperativo, cioè con le istruzioni e le direttive che le diverse “parti” del popolo potrebbero legittimamente inviare ai rappresentanti, e si farebbe evidente la difficoltà di utilizzare il principio della rappresentanza della “nazione” come fondamento del divieto di mandato». «Al contrario», quindi, «è l'attività rappresentativa libera da mandati a contribuire, per la sua parte, alla realizzazione dell'unità politica, che non esiste come dato *a priori*, ma può solo essere il risultato di un processo d'integrazione». A conclusioni diverse era giunto, appunto, V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., 156, nt. 6, lì dove aveva evidenziato che tra i principi del libero mandato parlamentare e quello del «carattere *generale* della moderna rappresentanza politica (...) non sussiste necessaria interdipendenza, quando per rappresentanza della Nazione si intenda, come sembra corretto, rappresentanza *del popolo*, insieme dei cittadini viventi».

¹⁰ In argomento, il rinvio non può che essere alle pregnanti riflessioni di D. NOCILLA, R. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, spec. 556-567. Come fanno notare gli A., «tutte le tesi, per le quali la rappresentanza si definisce come mera situazione di potere del rappresentante, spostano verso quest'ultimo la sovranità, nel senso di attribuirgliene l'esercizio in modo completo e definitivo, restandone tutt'al più al rappresentato l'astratta titolarità, e sono perciò incompatibili con il principio della sovranità popolare, proprio perché la volontà popolare ipotetica e l'interesse pubblico, che quest'ultima persegue, altro non sarebbero rispettivamente che la volontà dello stesso rappresentante e l'interesse pubblico così come da quest'ultimo interpretato» (p. 560). Al contrario, per le teorie che postulano la preminenza del “rapporto” sulla “situazione” rappresentativa, «rappresentanza politica ed elezione popolare si legano inscindibilmente: un organo è rappresentativo perché è elettivo e perché, in quanto tale, deve interpretare, esprimere ed attuare le tendenze spirituali e la volontà reale del popolo. (...) il nodo centrale della teoria della rappresentanza è costituito dalla relazione tra elettore ed eletto» (p. 565).

¹¹ Associazioni, queste ultime, le cui trasformazioni interne non possono che riflettersi sul circuito della rappresentanza politica. A precisarlo, ancora di recente, è A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2018.

¹² È questa la nota ricostruzione fornita da B. MANIN (1997), *Principi del governo rappresentativo*, cit., 263-265. La “natura” del governo rappresentativo implica riflessioni complesse e articolate, sulle quali non è possibile soffermarsi con la necessaria completezza in questa sede. Ad ogni modo, le conclusioni cui giunge il politologo francese in ordine alla morfologia di quel «fenomeno sorprendente» che è il governo rappresentativo sembrerebbero meritare una particolare sottolineatura. Osserva Manin che «Il governo

In particolare, la flessibilità dimostrata dalle regole costituzionali che disciplinano la forma di governo parlamentare se, da un lato, ha favorito rapidi ed efficaci adattamenti a considerevoli mutamenti sociopolitici, dall'altro ha altresì assecondato il progressivo disallineamento tra le due componenti del governo rappresentativo. Attraverso lo sbilanciamento della rappresentanza politica sulla sola *situazione rappresentativa*¹³, spesso realizzato per via della supposta biunivocità tra divieto di mandato e rappresentanza della nazione, si è finito per veicolare ipostatizzate idee di rappresentanza istituzionale, da estendere a tutti gli organi costituzionali¹⁴ e, tra questi, in particolare all'esecutivo¹⁵. Il momento democratico, questa la critica più diffusa, si sarebbe così ridotto alla scelta – peraltro, anche condizionata dalla presenza delle liste c.d. bloccate – da parte dei cittadini, ad intervalli regolari¹⁶, dei gruppi dirigenti che sono al governo¹⁷, data la impossibilità per gli elettori, stante anche la crisi dei partiti, di poter incidere sulle scelte governative. Un esito, questo, che contrasta con un «regime di democrazia pluralistica», in cui, «invece, la volontà e il consenso del rappresentato possono essere – rispettivamente – registrata e ottenuto solo grazie alla presenza, in Parlamento, di partiti

rappresentativo possiede indubbiamente una dimensione democratica. Altrettanto innegabile, tuttavia, è la sua dimensione oligarchica. La soluzione all'enigma del governo rappresentativo sta nel fatto che si tratta di un sistema misto o equilibrato. Questi ultimi aggettivi non costituiscono affatto un giudizio di valore, ma designano una proprietà fattuale del sistema. (...) In una costituzione mista, in cui la miscela è perfetta, (...) si dovrebbe riuscire a riconoscere allo stesso tempo tanto la democrazia quanto l'oligarchia, e nessuna delle due in particolare. Un esame genealogico rivela che il governo rappresentativo è la costituzione mista del nostro tempo».

¹³ Come sottolineato da L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 28, la nozione di rappresentanza è da sempre oggetto di contrastanti ricostruzioni, talvolta non solo “interne” alla scienza costituzionalistica ma, a monte, implicanti lo stesso inquadramento – pubblicistico o privatistico – dell'istituto rappresentativo. Tutto ciò, ossia «La tendenza ad enfatizzare la distanza della rappresentanza politica dalla rappresentanza giuridica, dal modello civilistico, esprime l'intento di eliminare il “rapporto”, cioè di esasperare il distacco dei rappresentanti rispetto ai rappresentati. La punta estrema di questo distacco si raggiunge con lo slittamento nel concetto di “rappresentatività” che – se scisso dall'elezione e dal rapporto con i rappresentanti – è fuori della democrazia». In questa prospettiva, poco dopo, l'A. conclude evidenziando che «quando il rapporto rappresentativo si elimina, di rappresentanza politica non si può parlare» (p. 30).

¹⁴ Sul punto, illuminanti sono, ancora una volta, le riflessioni di L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 30-31, la quale, incisivamente, mette in evidenza che lo slittamento della rappresentanza politica verso la sola situazione rappresentativa determina (e sia a sua volta determinato da) «una sostituzione automatica e permanente dei rappresentanti ai rappresentati. In questa configurazione (...) sparisce anche ogni questione di *responsabilità*».

¹⁵ A questa conclusione era giunto già C. SCHMITT (1928), *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 280. Riconosce la qualifica di “rappresentante” all'organo “governo”, sebbene da una prospettiva diversa da quella schmittiana, anche G. LEIBHOLZ (1973), *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, 133-135.

¹⁶ Com'è troppo noto per potersi soffermare in questa sede, il rapporto tra democrazia ed elezioni è affrontato dalla Corte costituzionale nelle celeberrime pronunce nn. 1 del 2014 e 35 del 2017. Sul rapporto tra rappresentanza e governabilità si interroga, da ultimo, A.M. NICO, *Osservazioni su rappresentanza, forma di governo, governabilità e riforma costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2017.

¹⁷ Del resto, C. SCHMITT (1928), *Dottrina della Costituzione*, cit., 280, ha rimarcato che «non qualsivoglia organo è rappresentante. Solo chi governa partecipa alla rappresentanza. (...) ogni vero governo rappresenta l'unità politica di un popolo – non il popolo nella sua esistenza naturale. (...) La lotta per la rappresentanza è sempre una lotta per il potere politico».

organizzati, la cui mediazione riempie di contenuto il mandato rappresentativo, altrimenti ‘vuoto’»¹⁸.

Per quel che qui più rileva, tale torsione oligarchica del rapporto rappresentativo rinviene nella contestazione del principio del libero mandato politico, nonché dei suoi effetti sulle procedure parlamentari, uno dei fattori più significativi.

2. Brevi riflessioni sull’origine della rappresentanza, tra la nazione e il popolo

Come si è avuto modo di anticipare, la postulata convergenza tra rappresentanza della nazione e libertà del mandato politico ha trovato giustificazione in ben precise ragioni ed esperienze storiche (si pensi, su tutte, ai primi anni della Rivoluzione francese), legate evidentemente alla necessità, per la borghesia allora al potere, di assorbire la complessità della realtà sociale nell’astratta ed unificante idea della rappresentanza generale. Un’esigenza, questa, già teorizzata da Edmund Burke nel celebre “*discorso agli elettori di Bristol*”, in cui l’aspirazione all’unità (*id est*, alla consacrazione del potere borghese, stante anche la ristrettezza del suffragio elettorale) veniva perseguita svincolando gli eletti dagli elettori, sotto l’egida della libertà dei primi dalle istruzioni dei secondi. Se così si può dire, è dalla separazione dei rappresentati dal momento della decisione politica che «ha origine il primo vero parlamento moderno»¹⁹. E tanto, era formalmente giustificato nel nome della ricerca di uno strumento giuridico-costituzionale che potesse garantire la preordinazione delle politiche pubbliche verso quel concetto di interesse generale²⁰ che, nel discorso di Burke, doveva essere perseguito all’interno del Parlamento, mediante un percorso argomentativo di “ragione” e “giudizio” scevro, almeno formalmente, da ogni considerazione particolaristica.

¹⁸ In tal senso, M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, 423.

¹⁹ Così, H. KELSEN (1929), *Il problema del parlamentarismo*, cit., 159.

²⁰ Come sottolineato da L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 39-40, una siffatta aspirazione all’unità «appare semmai come un modo per occultare le differenze dietro una finzione che consente il massimo svincolo del potere dalla base sociale e la massima libertà a chi lo gestisce, senza responsabilità o vincoli. Da angolazioni diverse, anzi fra loro conflittuali, si giunge al medesimo risultato: scollegare i rappresentanti dai rappresentati. La contraddizione è forse solo apparente: il fulcro del discorso è sempre l’interesse, il carattere unitario che gli si vuole attribuire: è a questo che già Burke si richiama». Il riferimento all’“interesse generale” non può, poi, che rievocare la celebre riflessione di Emmanuel Joseph Sieyès il quale, all’interno di un discorso incentrato sulla “scoperta” della “volontà nazionale” attraverso la “libera discussione” parlamentare, precisò che «In tutte le deliberazioni c’è una specie di problema da risolvere, ossia quello di sapere, in un dato caso, che cosa prescriva l’interesse generale. Quando la discussione comincia, non si può affatto giudicare che direzione prenderà per arrivare a scoprirlo con sicurezza. Senza dubbio l’interesse generale non è niente, se non è l’interesse di qualcuno; è quell’interesse particolare che si trova a essere comune alla maggior parte dei votanti. Di qui la necessità di una competizione fra le opinioni (...) In questa prova, le opinioni utili e quelle che sarebbero nocive si separano; le seconde cadono, le prime continuano a muoversi, a equilibrarsi, fino a che, modificate e purificate dai loro reciproci effetti, finiscono per fondersi in un’unica opinione». Così, E. SIEYÈS, *Vues sur les moyens d’exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, Paris, 1789, 92, citato da B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 208-209.

A tal fine, il riferimento al concetto metagiuridico di nazione²¹ forniva quella matrice sociopolitica in grado di consolidare la nuova struttura statale. Anzi, sembrerebbe quasi che la nazione, nella sua componente metafisico-culturale, abbia reso ancor più assoluto il concetto teologico²² di sovranità, proprio nel momento in cui esso si trasferiva dal monarca all'assemblea legislativa²³. Un «assolutismo parlamentare per mezzo della legge»²⁴ che, tuttavia, mostrò ben presto inequivocabili segnali di crisi nel momento in cui alla superficie levigata della rappresentanza nazionale si sostituì quella rugosa del *cleavage* partitico, proprio del pluralismo politico-sociale della modernità. La rappresentanza, questa una delle maggiori critiche, si rivelò essere una pura «finzione»²⁵, un «supremo artificio al servizio di una strategia di rigido controllo della società»²⁶. Una «finzione», come la definiva Hans Kelsen, non necessaria ai fini della definizione della

²¹ Al concetto di Nazione sono stati dedicati numerosi contributi, tali da non poter essere tutti indicati in questa sede. Tra questi, per limitarsi agli ultimi lavori monografici ed alle "voci" enciclopediche, si rinvia a V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, 1977; P. CARROZZA, *Nazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, vol. I, Torino, 2005; F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, Roma-Bari, 2008; E. HOBBSAWM, *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Torino, 2002 e ID., *Nazionalismo. Lezioni per il XXI secolo*, a cura di D. Sassoon, Milano, 2021; S. WEIL, *La prima radice*, Milano, 2013; E. RENAN, *Che cos'è una nazione?*, Roma, 2019.

²² Anche se, forse troppo spesso, si insiste nel voler ricercare significati o sottofondi teologici a concetti elaborati dalla speculazione scientifica. Per dirla con H. KELSEN, *Religione secolare. Una polemica contro l'errata interpretazione della filosofia sociale, della scienza e della politica moderne come "nuove religioni"*, Milano, 2014, 363-364, bisognerebbe forse opporre maggiore resistenza nei confronti di quelle concezioni politico-filosofico dirette a «minare la potente diga che è stata eretta per proteggere la scienza e la politica dalle inondazioni della speculazione teologico-metafisica», ossia «il ritorno della religione nella politica e della teologia nella scienza» causati dal profondo turbamento provocato dall'avvento del comunismo, per far fronte al quale si è così tentato di giustificare l'ordine sociale capitalistico-democratico. Ma la scienza «può solo descrivere e spiegare; non può giustificare la realtà». Per una ricostruzione in termini teologici del concetto di sovranità il riferimento, invece, non può che essere C. SCHMITT (1933), *Teologia politica*, in *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 2019, 61, a detta del quale «Tutti i concetti più pregnanti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati».

²³ Sembra essere questa la conclusione cui giunge C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 77, il quale, riflettendo sugli avvenimenti storico-politici che segnarono gli anni della Rivoluzione dell'89, notò che «Se la nazione come soggetto del potere costituente affronta il principe assoluto ed abolisce il suo assolutismo, allora essa si pone al suo posto in modo altrettanto assoluto. L'assolutezza continua ad esistere con forza invariata, anzi accresciuta, poiché adesso il popolo si identifica politicamente con il suo Stato. La forza politica di questo evento condusse ad un accrescimento del potere statale, ad una più intensa unità ed indivisibilità (...) La costituzione non era un contratto fra principe e popolo o addirittura fra organizzazioni di ceti, ma una decisione politica che determina il suo proprio destino politico, presa dalla nazione una e indivisibile. Ogni costituzione presuppone questa unità».

²⁴ Per dirla con G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 25.

²⁵ Com'è noto, è questa la ricostruzione del concetto di rappresentanza che fornisce Hans Kelsen, Sul punto, cfr. H. KELSEN, *La democrazia*, in *Il primato del parlamento*, cit., 1982, 9-10, il quale, riflettendo sulla contrapposizione «ostile» tra la «cosiddetta libertà politica» e la «libertà naturale dell'anarchia», osserva che «il principio rappresentativo, non importa se riferito ad un parlamento o ad un governo eletto direttamente dal popolo, è una finzione per mantenere l'ideologia democratica della libertà». Una «finzione», quest'ultima, dagli effetti di non poco momento. Infatti, se si ammette la sua esistenza, «allora si deve ammettere che la distanza tra l'ideologia e la realtà, e persino tra l'ideologia e la possibilità massima della sua realizzazione, è straordinaria». Peraltro, come dallo stesso A. rimarcato in *La dottrina pura del diritto* (1960), ed. it. a cura di M.G. Losano, Torino, 2021, 389-390, quella della «rappresentanza» è una «finzione, anche quando esiste un legame più o meno stretto tra la volontà dei rappresentanti e la volontà dei rappresentati», tale per cui la presenza di un vincolo tra elettori ed eletti non esclude la natura fittizia del rapporto rappresentativo.

²⁶ Così, incisivamente, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, III ed., 2007, 207.

natura del parlamentarismo, benché – storicamente – essa sia servita a legittimare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare²⁷.

Eppure, nonostante l'avvento del pluralismo politico-sociale, alla capacità ordinante della “Nazione” non si è rinunciato²⁸. In una democrazia costituzionale, tuttavia, rappresentare la Nazione non può voler dire immediatamente e solipsisticamente (ri-)produrre una ipotetica unità preesistente. Invero, proprio il riferimento alla nazione funge da strumento che, a seconda della congiuntura sociopolitica, sembra legittimare ora un'espansione, ora una limitazione della libertà e dei connessi poteri rappresentativi del parlamentare. In sostanza, una condizione che interagisce e in qualche modo è destinata ad influire sul concetto stesso di “popolo sovrano”.

A venire in rilievo è così il rapporto tra nazione e popolo, due concetti giuridico-costituzionali la cui morfologia fatica tuttora a coincidere²⁹. In realtà, interpretare il concetto metagiuridico di nazione in termini di unità di lingua e di cultura sembrerebbe esporre la democrazia costituzionale ad un cortocircuito logico dalle considerevoli conseguenze epistemologiche. Se si volesse dare concreta attuazione ad una simile premessa teorica, infatti, in una democrazia pluralista ogni questione avente ad oggetto la

²⁷ In estrema sintesi, il rapporto tra libertà, democrazia, rappresentanza e parlamentarismo sembrerebbe, per Kelsen, finalizzato a dimostrare che il ricorso «alla finzione della rappresentanza» è giustificato dalla volontà di «dare l'illusione che, anche nel parlamentarismo, l'idea di libertà democratica ed essa sola viene ad esprimersi integralmente». In termini ancora più espliciti: «La finzione della rappresentanza deve legittimare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare». Tuttavia, «questa evidente finzione, destinata a dissimulare il reale colpo essenziale che viene inferto al principio di libertà dal Parlamento, ha offerto agli avversari della democrazia l'argomento per affermare che la democrazia stessa si fonderebbe su una evidente falsità. Così la finzione della rappresentanza, a lungo andare, non è più stata in grado di adempiere al suo compito vero e proprio, quello di giustificare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare; essa ha comunque adempiuto ad un compito diverso da quello cui era destinata in origine: ha mantenuto il movimento politico dei secoli XIX e XX, che si produceva sotto la forte pressione dell'idea democratica, lungo una ragionevole linea media». Criticare il parlamentarismo nel nome dell'impoverimento del principio della sovranità popolare «è esatto, ma lo si può utilizzare contro il parlamentarismo soltanto finché si cerca di legittimare il parlamentarismo stesso col principio della sovranità popolare, finché si crede di poterne determinare l'essenza esclusivamente mediante l'idea di libertà. Allora certamente il parlamentarismo avrebbe promesso qualcosa che non avrebbe potuto e che sarà mai in grado di mantenere. Comunque, l'essenza del parlamentarismo (...) si potrà ugualmente determinare senza ricorrere alla finzione della rappresentanza, e il suo valore potrà essere giustificato come un mezzo specifico tecnico-sociale per la creazione dell'ordine dello Stato». Così, H. KELSEN (1929), *Il Parlamento, in Essenza e valore della democrazia*, cit., 76-79.

²⁸ Essa continua a costituire l'oggetto, anzi sarebbe meglio dire il fine dell'attività interpretativa di una pluralità di soggetti operanti nel complesso circuito della rappresentanza politica moderna. Questi, infatti, se si eccettua patologiche torsioni oligarchiche, intendono rappresentare la pluralità che si tenterà poi di sintetizzare nella decisione politica.

²⁹ In questa prospettiva, B. YACK, *Popular Sovereignty and Nationalism*, in *Political Theory*, 28, 4/2001, 518, citato da N. URBINATI (2019), *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2020, 145, ha ricostruito il rapporto tra nazione e popolo mediante il ricorso alle categorie di “spazio” e di “tempo”. Ed è così che la nazione incarnerebbe «un'immagine di comunità attraverso il tempo», lì dove il popolo evocherebbe «un'immagine di comunità attraverso lo spazio». Rimarca l'autonomia concettuale della “nazione” C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 53 ss., secondo il quale l'antifascismo avrebbe contribuito a delineare «una sagoma del tutto nuova dell'idea di nazione connettendola ai principi dell'internazionalismo, alla cultura dei diritti, all'autonomismo. Istanze destinate a permeare il modo di essere della nazione repubblicana e la sua Costituzione» (p. 80). Dello stesso A. cfr. altresì ID., *Le idee costituzionali della nazione tra primo e secondo Risorgimento*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2010. Con riferimento al concetto di “nazione repubblicana” il rinvio non può che essere a F. DE FELICE, *La questione della nazione repubblicana*, Roma-Bari, 1999.

cultura nazionale dovrebbe essere lasciata a corpi rappresentativi locali organizzati secondo il «principio della personalità»³⁰.

In altre parole, continuare a distinguere il concetto di nazione, quale entità metafisica in grado di garantire unità e continuità ordinamentale, da quello di popolo, caratterizzato da un pluralismo inevitabilmente conflittuale e difficilmente riducibile ad unità³¹, parrebbe sottendere un errore metodologico dalle innumerevoli conseguenze sulla tenuta degli Stati sociali contemporanei. Così concepita, infatti, la nazione come entità metafisica finisce per sostituirsi, proprio nelle procedure parlamentari, ai rappresentanti. Viene, cioè, da questi invocata per perseguire obiettivi non previsti nel programma politico in virtù del quale essi hanno ottenuto il voto popolare, peraltro in assenza pressoché totale di forme di consultazione dei rappresentati. Per questa via, è la nazione come entità astratta che si fa rappresentante, non già le forze politiche elette dal corpo elettorale, da cui la crescente critica mossa al sistema rappresentativo di carenza di responsabilità degli eletti verso gli elettori.

Se è vero che, da un lato, questa critica appare spesso alimentata da una distorta declinazione della rappresentanza come descrittiva e meramente riprodotrice i plurimi (ed invero irriducibili ad unità) interessi sociali sottostanti³²; dall'altro lato, tuttavia, essa

³⁰ È questa la lucida conclusione cui giunge H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in *Essenza e valore della democrazia*, cit., 182. Riflettendo sulle implicazioni del principio di maggioranza, lo studioso di Praga evidenzia che «Se la Nazione è in primo luogo una comunanza di *civiltà* e di *lingua*, il principio di maggioranza assume il suo pieno valore soltanto nell'ambito di un *corpo nazionale unitario*, e ne consegue per lo meno che nelle collettività transnazionali o internazionali, e specialmente negli Stati cosiddetti a nazionalità mista, la decisione delle questioni di cultura nazionale deve essere sottratta al parlamento centrale e lasciata all'“autonomia”, vale a dire ai corpi rappresentativi delle comunità propriamente nazionali organizzate secondo il principio di *personalità* (gruppi parziali). Il noto argomento che il principio di maggioranza applicato all'umanità attuale considerata come unità deve portare a risultati assurdi, non colpisce tanto il principio stesso, quanto piuttosto la sua esagerazione nel senso di una eccessiva *centralizzazione*».

³¹ Per richiamare la nota ricostruzione di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, 127, il termine «nazione» non può che indicare «il popolo nella sua concreta articolazione, nella molteplice e discorde varietà degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie, che ne sostanzia storicamente la realtà». Ed è così che, è ancora Crisafulli a farlo notare, «nell'art. 67 (...) “Nazione” [sta] per “popolo”». In altri termini, «usando la parola Nazione si [è], tutt'al più, voluto richiamare l'idea che la rappresentanza politica è rappresentanza generale e non di gruppi selezionati o locali». Per i necessari approfondimenti teorici, si rinvia a V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in ID., *Stato popolo governo*, cit., 213.

³² Per un'analisi approfondita del concetto di rappresentanza “descrittiva” non può che rinviarsi ad H.F. PITKIN (1972), *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, 2017, 91 ss. Invero, è ancora B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., spec. 158-165, a far notare che «le elezioni, per come sono fatte, non possono dare luogo alla selezione di rappresentanti che assomigliano ai loro elettori»; e tanto, dal momento che «per essere eletti, i candidati devono *effettivamente* possedere un qualche attributo che li distingue dai loro concittadini. (...) In altre parole, le elezioni selezionano superiorità percepite e differenze reali». Pertanto, parrebbe questa la conclusione cui giunge il politologo francese, tra elezioni e identità rappresentati-rappresentanti vi sarebbe un'idiosincrasia irriducibile ad unità. Di contrario avviso sembra essere, invece, C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 338, secondo il quale «l'elezione può essere un mezzo tanto del principio di rappresentanza quanto di quello di identità (...) Ma occorre distinguere quale senso l'elezione abbia nella realtà. Se deve fondare una vera e propria rappresentanza, allora essa è lo strumento di un principio aristocratico; se significa solo la designazione di un deputato dipendente, allora la si può considerare come un metodo specificamente democratico» (la concezione schmittiana delle elezioni, soprattutto con riferimento alle riflessioni dello studioso di Plettenberg in ordine al rapporto tra sorteggio ed elezione, democrazia e rappresentanza, è affrontata con la consueta acutezza ed analiticità da B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 166-170).

mette in evidenza la necessaria corrispondenza che, in un sistema democratico-rappresentativo, deve intercorrere tra sovranità popolare e responsabilità politica degli eletti.

3. *Nazione, forme della democrazia e istanze populiste*

La rappresentanza della nazione ed il libero mandato politico strutturano, come si è visto, l'architettura delle democrazie liberali. Ancor più precisamente, nella ideologia liberale, il riferimento alla nazione rappresentante realizza le condizioni di possibilità del libero mandato parlamentare, con ciò tracciando una netta linea di demarcazione rispetto alle pratiche di democrazia diretta³³.

Nonostante ciò, se, sul piano teorico, il rapporto tra democrazia diretta e nazione parrebbe presentare profili di incompatibilità – ad operare in un simile regime democratico non può che essere il c.d. popolo concreto, a livello pratico, invece, il riferimento alla nazione funge ancora da potenziale fattore di trasformazione politica. Spesso, infatti, la nazione è invocata in ordine all'esercizio di una forma di potere costituente potenzialmente permanente, come tale preordinato alla ridefinizione dei tradizionali assetti dei poteri costituiti. Il rischio, in questi momenti, sembra essere proprio quello già evincibile dall'esegesi della concezione schmittiana della rappresentazione e dell'identità come elementi fondativi del contenuto politico della Costituzione, per mezzo dei quali la nazione continua ad essere intesa come «unità capace di agire» in quanto consapevole della sua «esistenza politica»³⁴. Un «popolo come

³³ Più nello specifico, parrebbe opportuno riflettere su una premessa di carattere logico, prima ancora che giuridico. Ci si chiede, infatti: se al popolo è riconosciuta la possibilità di partecipare alla decisione politica in via diretta, la stessa possibilità è consentita anche alla nazione? La risposta a questo interrogativo parrebbe non poter prescindere dalla seguente possibilità epistemologica: se esiste una democrazia diretta, essa non può che essere concreta, ossia non può che riguardare dei soggetti realmente esistenti, quali il popolo o, come sarebbe auspicabile, tutti coloro che partecipano attivamente alla vita dello Stato ed al “progresso materiale e spirituale della società” (art. 4 Cost.). In altri termini, un sistema di democrazia diretta non può che fondarsi sulla partecipazione del c.d. popolo concreto, ossia di una pluralità di individui, animati da opinioni ed interessi divergenti, i quali concretamente – appunto – e direttamente esercitano una forma di potere deliberativo. Sulla base di quest'ultima osservazione, la nazione, postulando a sua volta l'assenza del rappresentato (connaturata a qualsiasi manifestazione di potere rappresentativo), sembrerebbe poter esistere, sul piano teorico, soltanto in un regime di democrazia rappresentativa. Come potrebbe, al contrario, la nazione autorappresentarsi? Chi la incarnerebbe? Se quanto sin qui sostenuto contiene almeno in parte elementi di validità logica, si dovrebbe giungere a riconoscere un paradosso. Ossia, qualora si ammettesse l'esistenza della nazione quale entità concretamente individuabile, l'unica democrazia possibile sarebbe quella rappresentativa, con ciò sconfessando la storia della democrazia stessa e delle molteplici varianti di significato che tale termine in sé contiene.

³⁴ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 89, riflettendo sul «potere costituente del popolo tedesco», consacrato nel preambolo (“Il popolo tedesco si è dato questa costituzione”) e nell'art.1, co. 2 (“Il potere dello Stato emana dal popolo”) della Costituzione di Weimar del 1919, osserva che «Queste frasi caratterizzano come decisioni politiche concrete i presupposti giuridico-positivi della costituzione di Weimar, cioè il potere costituente del popolo in quanto nazione, ossia unità capace di agire e consapevole della sua esistenza politica». Il rapporto tra popolo, nazione e potere costituente emerge già, secondo Schmitt, con la Rivoluzione francese del 1789. Nel momento in cui, cioè, «nacque la costituzione moderna», il cui «presupposto concettuale è la teoria del potere costituente», la quale, a sua volta, «presuppone il popolo come un'entità politicamente esistente; la parola “nazione” indica in senso pregnante un popolo capace di agire, destatosi alla coscienza politica» (p. 276).

tutto»³⁵ che funge da causa prima di ogni accadimento politico e che non ha bisogno di procedure e regole parlamentari e, a monte, costituzionali, per affermare la propria volontà.

Una siffatta interpretazione identitaria e performativa del concetto metagiuridico di nazione sembra oggi nutrire le plurime e diversificate rivendicazioni c.d. populiste. Queste ultime, com'è noto, incentrano la loro critica sulla irresponsabilità politica che il governo rappresentativo, attraverso la regola del libero mandato, pare assicurare alle forze politico-parlamentari. Al di là del complesso fenomeno dei populismi³⁶, strettamente correlato all'impatto delle tecnologie informatiche sul linguaggio e sulla metodologia democratica, si è altresì registrata la diffusione di istanze di democrazia diretta e/o partecipativa³⁷, anch'esse desiderose di far emergere interessi sociali plurali e conflittuali, non mascherati dietro la superficie levigata della rappresentanza nazionale. In realtà, l'insofferenza verso i tradizionali meccanismi di funzionamento della democrazia rappresentativa parrebbe implicare problemi di più ampia e profonda portata. Tra questi, soprattutto quello legato alla crescente esternalizzazione dell'indirizzo politico statale, la cui etero-determinazione da parte di forze (economiche piuttosto che) politiche non sempre trasparenti contribuisce a rafforzare la sfiducia e l'apatia politica dei cittadini³⁸.

³⁵ C. SCHMITT, *op. ult. cit.*, 281.

³⁶ Su cui, da ultimo, si sofferma A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, il quale sottolinea che «I populismi ondeggiavano tra differenti tipi di sovranità (escludendo quindi la semplicistica sovrapposizione tra populismo e sovranismo), nei quali la rappresentanza, o meglio la visibilità effettiva del popolo, produce ferite e sofferenze, non soltanto nei modelli autoritari, statalistici ed autocratici, ma altresì nelle democrazie liberali e democratiche, fondate sul binomio libertà individuali e diritti sociali, rischiando, queste ultime, di divenire un simulacro od una semplice finzione».

³⁷ Anche H.F. PITKIN, *Rappresentanza e democrazia: un'alleanza incerta*, in *Il concetto di rappresentanza*, cit., XLIII, nel rimeditare sulle tesi da lei elaborate in ordine al complesso istituto della rappresentanza politica, conclude nel senso che, in un contesto sociopolitico significativamente mutato, solo la «democrazia diretta locale assicura la democrazia rappresentativa nazionale». Il riferimento della Pitkin è, evidentemente, H. ARENDT, *Vita Activa. La condizione umana* (1958), Bompiani, Milano, 2016. La partecipazione attiva delle comunità locali come strumento di integrazione e di rafforzamento del governo rappresentativo "nazionale" è al centro delle riflessioni di A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), Milano, 2019.

³⁸ Diverse le problematiche dischiuse dal possibile legame tra le diverse forme di democrazia diretta ed i potentati economici. Come recentemente ha fatto notare L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia*, cit., 296, il liberismo sembra in effetti aver costruito le «basi sociali dei populismi». In questo senso, l'A. evidenzia come oggi «i sovrani» siano «i mercati, cioè i poteri economici e finanziari, la cui sovranità assoluta è favorita proprio dall'opposizione dei populismi, nell'illusoria difesa di una perduta sovranità nazionale, alla costruzione di una sfera pubblica globale». Ed è così che, sebbene le forze economiche paiano ancora intenzionate a servirsi dei partiti politici tradizionali per tradurre in norme giuridiche la propria volontà di affermazione economica, all'interno di un contesto post-moderno queste ultime potrebbero rinvenire proprio negli istituti di democrazia diretta (su tutti, iniziativa legislativa popolare e referendum propositivo) degli strumenti giuridicamente vincolanti tramite cui strutturare nuove forme di governo, in cui il rapporto rappresentativo intercorrerebbe direttamente tra governanti e governati. In tal modo, in un assetto costituzionale fattosi "leggero" ed a connotazione plutocratica, le forze egemoni potrebbero concretamente realizzare un'articolazione dei poteri in grado di favorire la piena realizzazione di quei paradigmi di efficienza e di immediatezza su cui si fonda, per definizione, il potere economico. Con il risultato, come già anticipato, di una totale e formalizzata privatizzazione dell'indirizzo politico, determinato da quelle forze politico-economiche che, disponendo dei mezzi necessari, riusciranno ad organizzare comitati legislativi capaci di coagulare il numero di elettori sufficiente per iniziare il procedimento legislativo e determinarne, con ragionevole probabilità, finanche gli esiti. Come si vede, si tratta di problematiche complesse e articolate, per una ricognizione, in chiave critica, delle quali si rinvia a

Queste ultime, peraltro, talora non considerate come elementi di crisi del sistema rappresentativo ma, tutt'al contrario, come indici rivelatori di una tensione democratica di cui il governo rappresentativo non può fare a meno³⁹.

Per di più, tali disfunzionalità del tradizionale circuito della rappresentanza politica sono acuite dallo svuotamento della forma partito⁴⁰, in qualche modo a sua volta imposto dalla globalizzazione economica, che ha finito per trasformare i partiti politici in movimenti leggeri, a forte connotazione *leaderistica*, utili soltanto a perpetuare l'allocatione del *leader* e dei suoi accoliti nelle istituzioni rappresentative e di governo⁴¹. Siffatta verticalizzazione della forma partito impoverisce il momento partecipativo, peraltro in assenza di altri collettori idonei ad incanalare una parte anche rilevante delle domande sociali e dell'opinione pubblica, la cui libertà e capacità di imputare responsabilità politiche è stata originariamente intesa come contropartita necessaria all'impossibilità per gli elettori di dare istruzioni vincolanti ai propri rappresentanti⁴².

La torsione oligarchica del rapporto rappresentativo consente di svolgere qualche riflessione sulla varietà di movimenti e forme di aggregazione collettiva accomunati dalla «ragione populista»⁴³. Anche se è soprattutto la scienza politologica ad essersi soffermata su simili percorsi evolutivi delle dinamiche politiche, si tratta di una problematica che non può ritenersi indifferente per il diritto costituzionale⁴⁴. Ed è proprio per questo motivo che si è inteso *ivi* farvi accenno. Limitando il discorso all'articolazione di siffatte istanze all'interno di democrazie parlamentari pluraliste, il populismo non sembra, nei fatti,

P. PASQUINO, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in *laCostituzione.info*, 23 aprile 2019.

³⁹ Si intende qui richiamare la nota ricostruzione avanzata, in ambito politologico, da P. ROSANVALLON (2006), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, 2017, a detta del quale la «sfiducia democratica si esprime e si organizza in molti modi. Ne distinguerò tre modalità principali: i poteri di sorveglianza, le forme di interdizione, l'espressione di un giudizio. All'ombra della democrazia elettorale-rappresentativa, questi tre contro-poteri delineano i contorni di quel che propongo di chiamare una *contro-democrazia*. Questa contro-democrazia non è il contrario della democrazia; è piuttosto la forma di democrazia che contrasta l'altra, la democrazia dei poteri indiretti disseminati nel corpo sociale, la democrazia della sfiducia organizzata di fronte alla democrazia della legittimità elettorale. La contro-democrazia fa in tal modo sistema con le istituzioni democratiche legali. Mira a prolungarne e a estenderne gli effetti; ne costituisce il contrafforte» (pp. 29-30).

⁴⁰ Una «crisi», quest'ultima, generata da una molteplicità di fattori. Su di essi si sofferma, *ex multis*, A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stato costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, 22 novembre 2017, il quale, per tentare di ridare linfa alla struttura ed alla funzione dell'associazione partitica in vista di una effettiva «palinogenesi» del procedimento legislativo, propone di sperimentare innovative forme di intervento di formazioni sociali ed esperti nominati dal partito medesimo. Dello stesso A., cfr. altresì «*Forme di governo*» e «*sistema dei partiti*»: *due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*, in *Consulta Online*, III/2018, 599 ss. La crisi della mediazione politica era già stata messa in evidenza, tra gli altri, da L. ELIA, *La mediazione politica. Riflessioni sulla situazione italiana* (1986), in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2011, 2604 ss.

⁴¹ Sul punto, per i necessari approfondimenti teorici, si veda A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., spec. 39-57 e, ancora, 113 ss.

⁴² Con le parole di B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 264, «La libertà dell'opinione pubblica (...) fornisce un contrappeso democratico all'indipendenza non democratica dei rappresentanti».

⁴³ S'intende qui rievocare il titolo di un celebre lavoro di E. LACLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari, 2019, cui si rimanda per i necessari approfondimenti teorici.

⁴⁴ Ad esso, infatti, sono stati dedicati una pluralità di lavori, tra cui, in questa sede, si segnalano quelli raccolti nel volume dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) «*Annuario 2017. Democrazia, oggi*», Atti del XXXII Convegno annuale, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena, 10-11 novembre 2017.

prescindere dai meccanismi della rappresentazione, seppur declinati all'interno di un linguaggio e di una metodologia politica performativa e identitaria⁴⁵. A guardar bene, anzi, il populismo risulta per certi aspetti gemmare dall'interno dei sistemi rappresentativi medesimi⁴⁶. Non sembra rappresentare un fattore esogeno, legato alla pur indubitabile «crisi del rappresentato»⁴⁷, costituendo invece un potenziale sviluppo, invero patologico, di ogni forma di governo rappresentativo⁴⁸. La degenerazione populista, cioè, parrebbe correlata all'incapacità di quest'ultimo di consentire ai rappresentati un adeguato e costante controllo sull'azione dei rappresentanti se non per mezzo di elezioni ad intervalli regolari, le quali, peraltro, non sempre permettono all'elettore di incidere concretamente sui relativi risultati.

La degenerazione populista del governo rappresentativo, tuttavia, pare dipanarsi attraverso un ulteriore rilievo critico. Come è stato detto, il populismo «non contesta il governo rappresentativo. Contesta il processo che facilita la formazione di questo governo. (...) Il bersaglio della rappresentanza populista è il modello di intermediazione proprio della rappresentanza come mandato (...)»⁴⁹. Ed è così che, una volta costituitosi il rapporto rappresentativo, la torsione populista del governo rappresentativo si nutre del ritrarsi della rappresentanza della nazione in rigide interpretazioni individualistiche. Allorquando, cioè, ad essere dismessa è proprio la funzione di manifestazione e di sintesi di una pluralità di soggetti operanti nel complesso tessuto sociale, la cui dimensione plurale si riflette nell'istituzione parlamentare attraverso i gruppi che in essa albergano.

All'interno di un siffatto scenario politico-costituzionale, il rischio sembra essere proprio questo: attraverso un'esaltazione del *medium* rappresentativo come identità collettiva e incorporazione, si potrebbe addivenire ad una rigida affermazione della logica

⁴⁵ N. URBINATI (2019), *Io. Il popolo*, cit., 18, ha rimarcato, infatti, che il «termine "populismo" (...) non è un'ideologia o uno specifico regime politico, ma piuttosto un *processo rappresentativo*, attraverso il quale viene costruito un soggetto collettivo con l'ambizione di conquistare il potere».

⁴⁶ Il rapporto tra la retorica populista e la crisi della democrazia rappresentativa è al centro, da ultimo, delle riflessioni di A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 2020.

⁴⁷ Sul punto, cfr. le sempre attuali argomentazioni di 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*, cit., 109 ss.

⁴⁸ L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021, 289-292 ha evidenziato i «tre fattori» della «crisi dall'alt» del rapporto rappresentativo: la «verticalizzazione e personalizzazione della rappresentanza», la quale «tende sempre più a identificarsi con la persona del capo dello Stato o del governo»; i «processi di concentrazione e confusione dei poteri», il cui «tramite è costituito dai conflitti di interesse generati dalla stretta alleanza tra poteri pubblici e poteri economici privati e dalla sostanziale subordinazione dei primi ai secondi»; «la crescente occupazione delle istituzioni pubbliche da parte dei partiti e l'appiattimento dei secondi sulle prime», ossia la trasformazione dei partiti «in costose oligarchie integrate nelle istituzioni pubbliche e massimamente esposte alla corruzione e al malaffare, la riduzione della partecipazione politica dei cittadini alla sola scelta elettorale di uno o più capi, il crollo, infine, della qualità e della credibilità del ceto politico oltre che della sua rappresentatività».

⁴⁹ N. URBINATI (2019), *Io. Il popolo*, cit., 258.

dell’«Io, il popolo»⁵⁰, prodromica di una revisione dei tradizionali assetti e, a monte, dei principi connotanti i costituzionalismi moderni⁵¹.

Del resto, il legame tra nuove istanze di democrazia diretta ed *élites* economico-finanziarie⁵² ha già indotto la scienza politologica a parlare di una nuova forma di governo, a trazione “populista” appunto, che potrebbe fuoriuscire da una revisione costituzionale innescata dai movimenti populistici una volta divenuti forze governative⁵³. Questi ultimi, infatti, ottenuta la maggioranza parlamentare potrebbero, magari sospinti da più o meno noti potentati economici, dare avvio ad un processo costituente teso a superare l’istituzione parlamentare e la mediazione partitica tra eletti (forze governative) ed elettori. Ciò che si intende dire è che soggetti politici animati da ideologie latamente definibili “populiste” potrebbero sfruttare l’intreccio tra democrazia procedurale e sostanziale dischiuso dall’art. 1 Cost., sbilanciandone l’equilibrio verso il “polo” sostanziale dopo aver usufruito di quello procedurale per ottenere “legalmente” il potere⁵⁴.

La questione è dunque quale sia il ruolo del principio del libero mandato nella coeva realtà politico-costituzionale e nel concreto funzionamento delle dinamiche politico-parlamentari, cui sarà dedicata la seconda parte del percorso di ricerca.

4. Sulla possibile previsione di un mandato di partito

Nonostante quanto appena evidenziato, il principio del libero mandato parlamentare sembra non invecchiare mai. Ancora una volta, la dogmatica giuridica presuppone come sempiterno ciò che in realtà è nato e probabilmente perito, nella sua più pregnante

⁵⁰ Volendo richiamare il titolo dell’analitico studio di N. URBINATI (2019), *op. ult. cit.*, la quale (p. 206) osserva ancora che «Il populismo contemporaneo può essere considerato una secolarizzazione della teologia politica della rappresentanza come identità collettiva e incorporazione». Poco prima (p. 204), l’A. ha avuto modo di rimarcare che «Il simbolismo della rappresentanza come incorporazione o personificazione del popolo sovrano è dunque l’alternativa radicale alla rappresentanza come mandato».

⁵¹ In definitiva, si tratterebbe di trasformazioni destinate ad incidere altresì sul delicato equilibrio tra autorità e libertà che caratterizza la forma di Stato repubblicana. Se ciò dovesse verificarsi, il potere giudiziario resterebbe l’unico argine a protezione dei principi del costituzionalismo liberale, in uno con la possibile introduzione di un sindacato diffuso di costituzionalità, il quale ultimo potrebbe ulteriormente acuire lo scontro tra organo di garanzia costituzionale e metodo fermamente maggioritario delle forze “populiste” al potere. Sulla responsabilità del potere giudiziario cfr., da ultimo, R.G. RODIO, *La Corte ridisegna (in parte) i confini costituzionali della (ir)responsabilità dei magistrati*, in *Rivista AIC*, 4/2017. Per una attenta disamina delle problematiche prima enunciate, non può che rinviarsi a L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia*, cit., spec. 399 ss., a detta del quale – volendo riassumere un’argomentazione complessa a cui necessariamente si rinvia per un’analitica ricostruzione delle tematiche affrontate – «Sul piano teorico, la costruzione di una sfera pubblica sovranazionale – rispettosa dell’autonomia e della rappresentatività politica delle funzioni statali di governo (federate) e composta principalmente di funzioni e istituzioni sovranazionali di garanzia (federali) – è assai meno problematica di quanto di solito si ritenga» (p. 404).

⁵² Sul punto, si veda A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 84 ss.

⁵³ È questa la interessante ricostruzione di N. URBINATI (2019), *Io. Il popolo*, cit., 15 e *passim*. Nella prospettiva dell’A., il populismo «è una forma di governo rappresentativo: ma una forma *sfigurata* (...)».

⁵⁴ Per una analisi delle trasformazioni subite dai partiti politici nel corso della storia, destinate come tali a riflettersi sulla stessa architettura costituzionale, cfr. H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO, Napoli, 2015.

caratterizzazione teorico-funzionale, con la fine dello Stato liberale ottocentesco⁵⁵. Ossia, nel momento in cui le forze sociali, ammesse a partecipare alla competizione elettorale, superarono la netta dicotomia tra Stato e società. Divennero, cioè, protagoniste attive, attraverso i partiti di massa, della vita istituzionale. Tutto ciò, com'è noto, ha determinato l'inevitabile flessione del tradizionale funzionamento di organi costituzionali pensati per rimanere in equilibrio all'interno di uno Stato monoclasse avente, evidentemente, un “peso specifico” di gran lunga inferiore a quello di uno Stato pluralista democratico-sociale.

Le conseguenze di tutto ciò sono evidenti, a partire proprio dalla quasi impossibilità di rinnegare un principio proto-liberale che sembrerebbe, al contrario, incapace di reggere la complessità determinata dal pluralismo politico-partitico e dal potenziamento delle funzioni assegnate allo Stato, non più “minimo” come quello liberale.

In un contesto giuridico-costituzionale così profondamente mutato, il libero mandato politico sembra conservare un solo significato costituzionalmente compatibile, connotante come tale la stessa architettura costituzionale. L'irrevocabilità dello stesso prima della scadenza naturale del mandato⁵⁶ costituisce, infatti, ancora oggi l'elemento caratterizzante, il *topos* per eccellenza delle democrazie rappresentative⁵⁷. E tale garanzia

⁵⁵ Di contrario avviso sembra essere E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., spec. 188 ma *passim*, a detta della quale l'art. 67 della Costituzione, «lungi dal perpetuare una concezione sorpassata di rappresentanza» resta, tuttora, «tratto qualificante della nostra democrazia», tutelando la libertà del rappresentante della Nazione «di sottoporsi volontariamente ai desideri del proprio collegio elettorale o alle direttive di partito e di gruppo ma anche la facoltà di discostarsene».

⁵⁶ Secondo la nota ricostruzione di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 328, il libero mandato parlamentare comporterebbe, oltre alla suddetta irrevocabilità dell'eletto prima della scadenza naturale del mandato elettorale, anche la libertà dello stesso da asfittici vincoli elettorali, come tali limitanti le modalità di esercizio della funzione parlamentare.

⁵⁷ In senso contrario, tuttavia, anche recentemente la Corte costituzionale sembra riproporre una interpretazione del rapporto rappresentativo eccessivamente sbilanciato sulle singole personalità elettive, come tale foriero di sostanziale irresponsabilità politica degli eletti medesimi. Il riferimento è alla sentenza n. 207 del 2021, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria di primo grado di Trento avverso l'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Ad essere sospettata era, infatti, la violazione dell'art. 67 della Costituzione, dal momento che, attraverso una serie di obbligazioni contratte da un candidato poi eletto, quest'ultimo si sarebbe impegnato a versare, con costanza, determinate somme a favore del partito. Senza poter in questa sede dilungarsi nelle vicende di merito della suddetta questione di costituzionalità, ciò che più rileva è che, la Consulta, parrebbe nuovamente riaffermare una concezione liberale del rapporto rappresentativo, come tale eccessivamente sbilanciato sulle singole personalità elette e sulle relative prerogative costituzionale. Si legge, infatti, nella pronuncia della Corte che “Come in tutti quelli di derivazione liberale, anche nel nostro ordinamento costituzionale – che pure, all'art. 49 Cost., sottolinea il ruolo essenziale dei partiti per la determinazione della politica nazionale – la garanzia del libero mandato non consente l'instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli – da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale – idonei a incidere giuridicamente sullo status del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo”. Ancora una volta, quindi, finisce per accreditare un'eccessiva sovrapposizione tra il piano dello *status* parlamentare, come tale garantito dalla libertà del mandato politico, e quello delle modalità di svolgimento del mandato stesso. Queste ultime, infatti, al contrario, potrebbero (e dovrebbero, in base a quanto si è venuti dicendo nel testo) essere senz'altro regolate da direttive di partito senza con ciò incorrere nella lesione del principio del libero mandato. Continuare a sovrapporre il piano della rappresentanza del corpo elettorale con quello

di irrevocabilità è tanto importante da giustificare, anche a seguito dell’adozione di una impostazione dei lavori camerali basata sui gruppi parlamentari, la perdurante ed imprescindibile funzione di garanzia della libertà del processo politico⁵⁸ (e, di riflesso, del singolo parlamentare) assicurata, all’interno delle Camere, dal c.d. gruppo Misto. Un raggruppamento politico-parlamentare, quest’ultimo, che sembra invero prescindere da espresse adesioni – ad inizio Legislatura così come nel corso della stessa – da parte dei propri componenti ma che, significativamente, funge da garanzia ultima delle prerogative del singolo parlamentare dissenziente rispetto alla linea politica elaborata dal partito/gruppo di appartenenza. E con ciò, quindi, a garanzia del significato costituzionale del principio del libero mandato parlamentare⁵⁹.

È alle procedure parlamentari che si deve quindi guardare al fine di interrogare la reale funzionalità operativa di un istituto, il libero mandato politico, fortemente inciso nel proprio nucleo duro dall’affermazione del pluralismo politico-partitico. In primo luogo, se si opera una distinzione tra i due piani in cui sembra articolarsi la rappresentanza politica, quello tradizionale del corpo elettorale, che «riguarda i singoli parlamentari in qualità di membri dei partiti», e la «rappresentanza politica dei partiti politici», che invece attiene ai «singoli eletti in qualità di membri dei gruppi parlamentari»⁶⁰, nelle democrazie parlamentari contemporanee il divieto di mandato dovrebbe essere limitato soltanto al rapporto intercorrente tra corpo elettorale ed eletti, declinando al contrario (mediante espressa formalizzazione legislativa o costituzionale) in termini di rapporto di rappresentanza il legame che intercorre tra il partito politico ed i “propri” rappresentanti eletti in Parlamento. E tanto, come si diceva, non già al fine di cristallizzare o imbrigliare

della rappresentanza dei partiti politici si rivela, ancora una volta, pernicioso in ordine alla possibilità, in tal modo legittimata, per i gruppi parlamentari – e per i singoli eletti – di sottrarsi a qualsiasi forma di responsabilità politica nei confronti dei partiti nelle cui fila sono stati eletti, con ciò vanificando il significato pratico del principio democratico.

⁵⁸ Come ha fatto notare P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 110-111, «il principio del libero mandato parlamentare non è diretto solo alla protezione dello *status* individuale, ma, presidiando l’autonoma legittimazione democratica del parlamentare, include una garanzia della libertà del processo politico ed opera direttamente come fattore di democrazia interna dei partiti. Ma la concreta configurazione di questa dimensione “pluralistica” della garanzia è largamente influenzata dagli assetti complessivi della forma di governo (...)».

⁵⁹ In tal senso, A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2021, 41-42, il quale individua la «ratio» del gruppo Misto nel «garantire il libero mandato del rappresentante e, pertanto, la sua *somma funzione* sembra risiedere nell’assicurare il *sommo dissenso*, consentendo la permanenza dell’eletto all’interno di un gruppo politico *nazionale* necessariamente parlamentare». Per questo motivo, l’A. propone di rinominare il gruppo Misto come gruppo «“Nazionale”, in quanto si dovrebbe fare in modo che in esso possano trovare libertà di espressione esclusivamente i membri del Parlamento che rappresentano “la Nazione” (art. 67 Cost.) in modo divergente dalle forze politiche con le quali sono stati eletti. E dalle quali, soprattutto, si sentono di dissociarsi in quanto ritengono si siano allontanate dal programma elettorale in cui hanno riposto fiducia gli elettori». Tuttavia, altra parte della dottrina sostiene la possibilità di eliminare il gruppo Misto, sostituendolo – a livello funzionale – con la figura del parlamentare “non iscritto” o “indipendente”. Sul punto, cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 300 ss. e ID., *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, 13/2018; nello stesso, cfr. altresì A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, 84; da ultimo, N. LUPU, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all’indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it – Paper*, 21 ottobre 2020, 12.

⁶⁰ Così, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, 2019, 273.

le dinamiche politiche connotanti la durata della legislatura, ma, al contrario, nell’alveo di una maggiore responsabilizzazione politica degli eletti nei confronti degli elettori. Questi ultimi, infatti, nel momento in cui esercitano il proprio diritto di voto, non possono che presumere la sostanziale coincidenza tra partito politico e gruppo parlamentare che si verrà a costituire in Parlamento. Da questo punto di vista, quindi, il rapporto di rappresentanza tra partito e gruppo parlamentare parrebbe non poter prescindere dalla formalizzazione di una sorta di *mandato di partito*, non già illimitato, ma perimetrato – se così si può dire – dal principio del libero mandato parlamentare medesimo, il quale continuerà a fungere da limite costituzionale ultimo rispetto ad ogni forma di eccesso di autorità da parte del partito/gruppo nei confronti del singolo parlamentare⁶¹.

Quest’ultimo, cioè, se espulso o volontariamente fuoriuscito dal gruppo corrispondente al partito nelle cui fila è stato eletto, non incorrerà nella revoca della carica, ma confluirà obbligatoriamente nel gruppo Misto. In tal modo, questo l’obiettivo di una simile formalizzazione in termini giuridici, ad essere rafforzata sarebbe la necessaria e non più procrastinabile esigenza di democratizzazione della vita interna dei partiti politici, in assenza della quale il rapporto di rappresentanza tra partiti e gruppi, peraltro già riconosciuto in altri ordinamenti giuridico-costituzionali⁶², non potrebbe trovare alcun tipo di pratica attuazione. A voler riassumere quanto si è venuti sin qui dicendo, sono la necessità di una maggiore garanzia di responsabilità nei confronti degli elettori e la predisposizione di condizioni di democrazia interna alle forze politiche, a suggerire l’espressa formalizzazione di un rapporto di rappresentanza tra partito e gruppo parlamentare. Non già la volontà di neutralizzare le dinamiche politiche.

Come anticipato, in tal senso sembra andare anche la recente riforma del regolamento del Senato, la quale, almeno sul piano formale, ha introdotto la necessaria corrispondenza tra gruppo parlamentare e soggetto politico presentatosi alle elezioni. A prescindere dalla interpretazione che di tale disposizione (art. 14, comma 4, Regolamento Senato) è stata data in una recente occasione⁶³, si tratta di un’importante innovazione

⁶¹ Nello stesso senso, V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., 214. Peraltro, la recentissima ordinanza n. 188/2021 della Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da un parlamentare nei confronti del presidente della Camera dei Deputati in ordine al rifiuto, opposto da quest’ultimo, alla presentazione di una progetto di legge avente come obiettivo, tra gli altri, quello di introdurre – a determinate condizioni – la revoca dell’eletto da parte degli elettori di un determinato collegio (quello d’elezione).

⁶² Sono soprattutto la dottrina francese e quella tedesca ad aver qualificato il gruppo come rappresentanti parlamentari del partito. Profilo, questo, messo in evidenza da G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, 283.

⁶³ Il riferimento è alla formazione del gruppo parlamentare “Italia Viva-PSI”. In base alla suddetta disposizione, «ciascun Gruppo [...] 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 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. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto». Inoltre, l’art. 15, comma 3, r.S., precisa che «[...] nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall’unione di Gruppi già costituiti». Alla luce delle suddette disposizioni, non sembra revocabile in dubbio la circostanza che il gruppo “Italia Viva-PSI”, non

regolamentare, in grado di riportare nel fisiologico esplicitarsi del circuito democratico-rappresentativo il rapporto elettori-partiti-gruppi-eletti. Del resto, l’esigenza di ricondurre a coerenza il rapporto tra partito, gruppo parlamentare e singolo rappresentante è testimoniata altresì da quelle previsioni regolamentari (art. 21.1 R.S. e art. 19.1 R.C.) che qualificano espressamente come “rappresentanti” del gruppo i parlamentari da questo designati a far parte delle singole commissioni⁶⁴. “Rappresentanti”, questi ultimi, nei cui confronti i gruppi vantano un potere di sostituzione (art. 31.2 R.S.; art. 19.3 e 19.4 R.C.), la cui *ratio* riposa nell’intento di scongiurare indebite alterazioni del rapporto tra maggioranza ed opposizione delineatosi al momento delle elezioni⁶⁵. Ed è così che, attraverso l’introduzione di un vero e proprio mandato di partito, il rapporto di rappresentanza tra partito/gruppo ed eletto risulterebbe aderente all’organizzazione ed al funzionamento dell’istituzione parlamentare per gruppi. In altri termini, è l’articolazione in commissioni e gruppi parlamentari a rifiutare qualsiasi tipo di interpretazione eccessivamente rigida ed assoluta della libertà del mandato parlamentare⁶⁶.

A tal proposito, l’analisi dei singoli Statuti dei gruppi parlamentari dimostra come, di fatto, già esistano – e siano politicamente operanti, oltre che formalizzate – “direttive di partito”, ma forse sarebbe meglio dire “di gruppo”, preordinate ad istituire condizioni di corrispondenza tra partito politico (che agisce all’esterno del Parlamento) e gruppo parlamentare (interno alle Camere). Se alcune di esse, pur nell’apprezzabile tentativo di introdurre una costante connessione tra rappresentanti (gruppi) e rappresentati (movimento), parrebbero eccedere nelle soluzioni a tal fine previste, con il risultato di entrare in contrasto con il significato costituzionale del libero mandato parlamentare

esistendo al momento elettorale (elezioni del 4 marzo 2018), parrebbe porsi in evidente contrasto con il combinato disposto degli articoli citati. Anche se, deve rimarcarsi come, sin da subito, una parte della dottrina avesse messo in evidenza che le disposizioni regolamentari *de quo* rischiavano di assecondare forzature interpretative tese ad eludere la *ratio* della novella. In merito, tra i primi a denunciare tali aporie, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2017, 645 ss.; ID., *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2018; nello stesso senso, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017. Sulla discussa costituzione del gruppo “Italia Viva-PSI”, si vedano, altresì, A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 72 ss.; G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, 12/2020, 227 ss.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, spec. 197 ss.

⁶⁴ Sul punto, non può che rinviarsi alle dense riflessioni di S. CURRERI, *L’inopinato revival del «libero mandato parlamentare»*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2014, 694-695, il quale, incisivamente, evidenzia che «Tale disciplina regolamentare non è frutto di un’impostazione “gruppocratica”, basata sull’incostituzionale predominio della volontà del gruppo sul singolo parlamentare. Piuttosto, è la naturale conseguenza del ruolo stesso delle commissioni permanenti, chiamate per conto dell’Assemblea (fino al punto di sostituirsi ad esse in sede legislativa) a svolgere un’attività preliminare di confronto e di sintesi. E le sintesi politiche si fanno tra le posizioni non dei singoli parlamentari ma dei gruppi».

⁶⁵ Tutto ciò, pare opportuno precisarlo, non lede il dissenso e la libertà politica del parlamentare: al contrario, ad essere garantito è il rapporto tra maggioranza e opposizione, ossia il senso più profondo della rappresentanza dei gruppi nelle commissioni permanenti in sede legislativa e d’inchiesta in un Parlamento organizzato in base ai gruppi, non già in ragione della rappresentanza nazionale del singolo eletto.

⁶⁶ In tal senso, ancora, cfr. S. CURRERI, *L’inopinato revival del «libero mandato parlamentare»*, cit., 696.

(l’irrevocabilità degli eletti prima della scadenza naturale del mandato)⁶⁷; altre, prevedono, del tutto coerentemente con quanto si è venuti sin qui argomentando, che gli eletti debbano dare “costante e concreta attuazione” agli indirizzi politici elaborati dal partito, che il gruppo è chiamato a tradurre in “attività parlamentare (...) unitaria e vincolante”⁶⁸.

L’analisi delle dinamiche parlamentari parrebbe così rivelare l’esistenza e la pratica operatività di una sorta di mandato di partito, il quale, tuttavia, a causa della mancata formalizzazione del proprio contenuto, si rivela uno strumento di cui i gruppi parlamentari, anche in autonomia rispetto ai partiti che dovrebbero rappresentare all’interno dell’Assemblea legislativa, si servono al fine di interpretare l’”interesse della Nazione” (art. 67 Cost.) in senso difforme delle indicazioni generali provenienti dal corpo elettorale. Ossia, come si è visto, costituendo in Parlamento gruppi parlamentari, spesso per volontà di singole predominanti personalità politiche, del tutto slegati dalla volontà degli elettori. Con il risultato, si badi, di incidere sull’indirizzo politico statale attraverso dei raggruppamenti, rappresentati nelle commissioni, tenuti assieme per mezzo di un “mandato di gruppo” – non già “di partito” – nell’assenza di qualsiasi legame con il corpo elettorale.

Ed è così che, pur con tutti i limiti che si sono evidenziati⁶⁹, al fine di scongiurare una simile alterazione del fisiologico esplicarsi del circuito rappresentativo, il riconoscimento in termini giuridico-formali del rapporto di rappresentanza tra partito e gruppo potrà di fatto assicurare una maggiore garanzia di libera discussione interna e di responsabilità politica dei partiti nei confronti degli elettori.

⁶⁷ Il riferimento è allo Statuto (ed al Regolamento) del gruppo “MoVimento Cinque Stelle”. Sul punto, si veda, tra gli altri, G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare*, cit., 133 ss.

⁶⁸ Art. 2 dello Statuto del gruppo “Forza Italia – Berlusconi Presidente”.

⁶⁹ Come visto, la possibilità di introdurre un mandato di partito sembra incontrare tre ordini di difficoltà: la prima, data dalla perdurante crisi cui paiono soggetti i partiti politici e dal conseguente comportamento “fluttuante” del corpo elettorale; la seconda, involgente il soggetto da cui, “a monte”, tale mandato dovrebbe derivare (il corpo elettorale? La nazione?); la terza, data dall’impossibilità di disgiungere tale innovazione sistemica dall’adozione, da parte dei partiti e dei gruppi medesimi, di statuti che sappiano garantire condizioni di effettiva democraticità interna.