

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto delle assemblee elettive

Il divieto di mandato imperativo alla luce dell'articolo 67 della carta costituzionale.

Prof. Giuseppe Consolo

RELATORE

Prof. Giovanni Piccirilli

CORRELATORE

Giulio Menichelli
Matr. 133173

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

Indice.

Introduzione	3
---------------------------	---

CAPITOLO I

Rappresentanza e mandato parlamentare: profili storici.

1. Le assemblee legislative premoderne.....	5
1.1. La democrazia diretta ateniese.....	5
1.2. Roma e il sistema repubblicano.....	8
1.3. Le assemblee legislative medievali.....	10
2. Il modello parlamentare inglese dopo la Gloriosa Rivoluzione.....	13
3. Il modello francese.....	16
3.1. La rappresentanza nella Francia prerivoluzionaria.....	16
3.2. Da Rousseau a Robespierre: il mandato imperativo.....	21
3.3. Sieyès e il libero mandato parlamentare.....	23
4. Il divieto di mandato imperativo nello Statuto Albertino.....	27
5. Libero mandato e partiti di massa: il mandato di partito.....	29
5.1. Il mandato parlamentare nella Repubblica di Weimar.....	31
5.2. Hans Kelsen e la “clausola cecoslovacca”.....	32

CAPITOLO II

La vicenda costituzionale italiana.

1. Il mancato approfondimento in sede di Assemblea Costituente.....	34
1.1. “ <i>Ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione...</i> ”.....	34
1.2. “ <i>...ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.</i> ”.....	40
2. La funzione dei partiti politici nell’ordinamento italiano.....	43
2.1. I rapporti tra il parlamentare, l’elettorato e il partito.....	46
2.2. I rapporti tra il parlamentare, il gruppo parlamentare e il partito.....	50
2.3. (Segue) il Gruppo Misto.....	58
3. I rapporti tra l’art. 67 e l’art. 68 della Costituzione.....	61
3.1. Premessa: la libertà del mandato parlamentare.....	61

3.2. Le immunità parlamentari.....	63
4. Il libero mandato nel diritto regionale (cenni).....	66

CAPITOLO III

Violazioni del divieto ed altri aspetti patologici del rapporto.

1. Libertà del mandato e camera di appartenenza.....	69
1.1. (Segue) Il giudizio per conflitto di attribuzione.....	74
2. Il libero mandato negli statuti dei partiti politici.....	83
2.1. Il <i>transfuguismo</i>	84
2.2. (Segue) Sanzioni: il caso del M5S.....	89
3. Crisi della rappresentanza politica: libertà del mandato e consenso digitale.....	94

Conclusioni	98
--------------------------	----

Bibliografia	105
---------------------------	-----

Introduzione.

Il presente elaborato si pone come obiettivo quello di indagare il tema del divieto di mandato imperativo, della sua genesi storica, del suo collocamento nell'ordinamento giuridico italiano e delle problematiche che da esso derivano.

La scelta di approfondire tale tematica deriva da una considerazione: che l'intero sistema della democrazia rappresentativa si basi sul rapporto tra rappresentanti e rappresentati. Tale rapporto è regolato, nel nostro ordinamento, da un sistema di norme che fa capo all'art. 67 Cost. Tale articolo è quindi il centro attorno a cui ruota l'intero sistema rappresentativo che caratterizza l'esercizio della sovranità nel nostro Stato, e il divieto che esso contiene è, parallelamente, la colonna portante di gran parte dei sistemi occidentali.

Ulteriore considerazione di partenza, che motiva l'interesse per l'argomento, è rappresentata dalla circostanza che il dibattito istituzionale del prossimo futuro dovrà fare i conti con la norma in questione, principalmente in ragione del crescente sviluppo tecnologico che permette una partecipazione più incisiva e permeante dei cittadini nella gestione della cosa pubblica. L'obiettivo di questo lavoro, però, non è rispondere alla domanda se si possa o meno conciliare l'idea di rappresentanza con le istanze di democrazia partecipativa e con gli strumenti di *e-democracy*. Il suo scopo è quello di tentare di rispondere ad alcuni interrogativi preliminari, la cui risposta potrà essere la base di una successiva indagine volta ad approfondire il quesito appena posto.

Tali interrogativi, che costituiscono il vero oggetto dello studio, si possono riportare a tre domande fondamentali: la prima, se il divieto in parola è frutto semplicemente di un processo storico o se sia opportuno dare rilevanza, nel suo momento genetico, ad altri elementi; la seconda, quale sia il significato di tale divieto e quali siano le conseguenze giuridiche che esso causi; la terza, quale sia il suo futuro, e se e in che modo esso possa evolversi.

Per rispondere a questi tre interrogativi ci si è avvalsi dei molteplici contributi, più o meno recenti, emersi dal dibattito dottrinale, e si è tenuto conto delle pronunce, sulla materia, della giurisprudenza costituzionale, servendosi, anche in questo caso, dei preziosi commenti della dottrina, e si sono poi proposte sintesi e

opinioni con riguardo ai temi trattati. Si è infine, nelle conclusioni, tentato di rispondere ai tre quesiti, sulla base dello studio compiuto e delle osservazioni proposte nel corso dell'elaborato.

Il lavoro è sistematizzato nel modo che segue: dapprima, si è voluto analizzare il processo storico che ha portato alla stabilizzazione del divieto nella metà del XX secolo, partendo, diversamente dalle proposte dottrinali tradizionali, dall'età classica, osservando il percorso evolutivo compiuto dal concetto di sovranità a partire dalla formulazione della democrazia diretta ateniese, e osservando la trasformazione dei suoi modi di esercizio, considerando il ruolo della rappresentanza. Si è poi voluta analizzare, nel secondo capitolo, la vicenda costituzionale italiana, dando rilevanza, in particolar modo, non solo all'art. 67 Cost., ma anche al ruolo dei partiti politici nel nostro ordinamento, sulla base dell'art. 49 Cost., e, seppur brevemente, al sistema delle immunità parlamentari, in quanto analogo strumento di tutela del mandato parlamentare. In chiusura del secondo capitolo si è anche fatto un accenno alla trasposizione, nel diritto regionale, di tale sistema di norme. Nel terzo capitolo, invece, si è voluto osservare più da vicino come il mandato parlamentare possa essere concretamente turbato, dapprima analizzando il rapporto tra il singolo parlamentare e la propria camera di appartenenza, con una particolare attenzione a come le prerogative di questa possano intaccare la serenità dell'esercizio della funzione rappresentativa del parlamentare, poi analizzando invece come i partiti possano in concreto violare il divieto di cui all'art. 67. Si è dedicata, in particolare, una parte di questa analisi alla dibattuta questione sulla legittimità o meno della clausola penale inserita nel regolamento e nello statuto dei gruppi parlamentari del *MoVimento 5 Stelle*. Infine, il terzo capitolo si conclude con una considerazione sulla crisi della rappresentanza politica, in relazione all'era digitale.

Capitolo I

Rappresentanza e mandato parlamentare: profili storici.

1. Le assemblee legislative premoderne.

Per poter affrontare in modo completo il tema della rappresentanza politica nel diritto vigente, è opportuno rivolgere lo sguardo al passato, per comprendere come nel corso dei secoli è stata affrontata la gestione della cosa pubblica.

Il primo periodo da osservare, seppur brevemente, è quello premoderno nella più ampia accezione del termine, ovvero sia, e diversamente dall'opinione generalmente condivisa in storiografia¹ che ritiene si debba classificare intorno alla modernità solo l'ultimo millennio, tutto il periodo storico anteriore all'inizio dell'età moderna², comprensivo dell'antichità classica.

Proprio da questa si vuole iniziare il percorso storico che porta al vigente art. 67 Cost., e, in particolare, dall'analisi del sistema istituzionale della città-stato di Atene. Si proseguirà poi con il modello della Roma repubblicana e imperiale e, infine, con quello feudale.

1.1. La democrazia diretta ateniese.

Com'è noto, la *polis* di Atene ha svolto un ruolo predominante non solo nella politica della Grecia classica, ma anche, e soprattutto, nella formazione istituzionale del mondo occidentale. Ciò che rileva maggiormente ai fini dell'elaborato, non è tanto l'Atene arcaica, ma l'impostazione dello stato conseguente alla riforma clistenea del 508-507 a.C.

Già con la riforma di Solone, la gestione aristocratica dello stato che aveva caratterizzato Atene nei secoli precedenti, era stata significativamente modificata con la

¹ Cfr., tra gli altri, Hespanha, Antonio Manuel. (1999) *La cultura giuridica europea*, Bologna: Il Mulino, pagg. 77-81.

² Sulla data che divide il medioevo dall'età moderna si potrebbe discutere a lungo, ma non lo si ritiene opportuno nel presente elaborato. Basti che si ritengono sicuramente parte dell'età moderna tanto la Rivoluzione Gloriosa, quanto la Rivoluzione francese.

trasformazione delle quattro tribù storiche in quattro classi di censo, tra le quali ripartire le cariche istituzionali, ammettendo anche le classi più basse all'amministrazione della cosa pubblica. Con Clistene, questa rivoluzione istituzionale raggiunse il suo apice.

Prima di approfondire l'organizzazione dello stato di Atene è bene chiarire alcuni principi. Innanzitutto, principio cardine della democrazia ateniese è l'*isegoria*, vale a dire il diritto di ciascun cittadino di prendere la parola nell'*ecclesia*. Tale diritto deriva dalla concezione ateniese di cittadinanza, chiaramente illustrata nell'orazione funebre di Pericle riportata da Tucidide nel suo *Guerra del Peloponneso*: l'individuo era infatti cittadino in quanto si impegnasse direttamente alla gestione della cosa pubblica³, a dimostrazione che non esisteva un'effettiva distinzione, come nell'età moderna, tra i funzionari e i cittadini⁴.

Altri due principi cardine della democrazia ateniese sono la libertà e l'uguaglianza. Per Aristotele la libertà è composta di due caratteri, ossia il poter vivere come si desidera e il governare ed essere governato a turno. Affinché questo secondo aspetto si realizzi è necessario però che si realizzi l'uguaglianza secondo il numero, cioè la possibilità per tutti di partecipare alla vita pubblica, che a sua volta è garantita da: retribuzione della partecipazione, uguaglianza del voto, pari possibilità di adire alle cariche pubbliche⁵.

Ciò premesso, bisogna analizzare brevemente le due principali assemblee legislative di Atene risultanti dalla riforma clistenea.

In primo luogo, l'organo sovrano della città era l'*ecclesia*, assemblea di tutti i cittadini ateniesi⁶, che deliberava su tutti i temi più importanti per la gestione dello stato. In questo tipo di assemblea erano i cittadini stessi ad essere organo politico e quindi autori delle decisioni, non c'era quindi, a questo livello, un sistema di rappresentanza.

³ “In ogni cittadino non si distingue la cura degli affari politici da quella dei domestici e privati problemi, ed è viva in tutti la capacità di adempiere egregiamente agli incarichi pubblici, qualunque sia per natura la consueta mansione. Poiché unici al mondo non valutiamo tranquillo un individuo in quanto si astiene da quelle attività, ma superfluo.” Tucidide, *Guerra del Peloponneso*, trad. E. Savino. Milano, Garzanti, 1984, libro II, par. 40

⁴ Cfr. Held, David. (1997) *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino. Pag. 33

⁵ Cfr. Aristotele, *La politica*, libro VI, par. 2

⁶ Già dalla costituzione draconiana erano cittadini, *rectius*, godevano di diritti politici, tutti coloro che fossero in grado di procurarsi le armi, cfr. Aristotele, *La costituzione degli ateniesi*, par. 4,2. Nel momento in cui scrive, invece, si diventa demoti all'età di 18 anni, *ibid.* par. 42. Inoltre, bisogna considerare che erano esclusi dalla cittadinanza, e quindi dalla partecipazione all'*Ecclesia*, donne e schiavi. Questi ultimi erano circa 3 ogni 2 cittadini liberi.

Per alcune deliberazioni, come l'ostracismo, era previsto un quorum⁷ di 6000 voti⁸, mentre per le altre, pur non essendo previsto alcun quorum – deliberativo o costitutivo – si tentava sempre di ottenere l'unanimità (*homonoia*), ricorrendo alla maggioranza solo quando questa non fosse raggiungibile⁹.

Ben più significativa, dal punto di vista del presente elaborato, è invece la *boulé*, vale a dire un consiglio più ristretto, formato da 500 cittadini eletti per sorteggio all'interno dei singoli *demes*¹⁰, in carica per un anno e non rieleggibili, che si occupava di proporre e organizzare pubbliche decisioni nell'*ecclesia*. In questo tipo di assemblea, che aveva però, come già detto, funzioni propedeutiche ai lavori dell'*ecclesia*, si può ravvisare una forma di rappresentanza. Infatti, sebbene l'elezione dei buleuti avvenisse per sorteggio, comunque avveniva in modo proporzionale, nel senso che la composizione della *boulé* teneva conto non solo di avere un numero di buleuti pari per ciascuna tribù, ma anche che i singoli buleuti fossero scelti nei *demes*, cioè nei distretti, divisione amministrativa addirittura più piccola di una trittia, di modo che il rapporto tra i cittadini del *deme* e il buleuta fosse diretto¹¹.

Il tipo di rappresentanza previsto per la *boulé* è però estremamente distante dal concetto di rappresentanza che caratterizza le moderne democrazie rappresentative, in qualunque sua accezione: in primo luogo non c'era un vero e proprio conferimento di mandato rappresentativo, in quanto l'elezione avveniva per sorteggio; in secondo luogo l'unico legame tra il buleuta e il suo distretto era, appunto, il distretto, inteso

⁷ Presumibilmente deliberativo e non costitutivo.

⁸ Cfr. Hansen, Mogens Herman (1976) *How Many Athenians Attended the 'Ecclesia'?* in *Greek, Roman and Byzantine studies*. 17 (2), inteso come la totalità dei cittadini. In concreto l'autore ritiene che all'assemblea partecipassero mediamente più di 6000 cittadini, almeno nel IV secolo a.C., e a sostegno di ciò argomenta che dai rilevamenti archeologici della Pnice, luogo in cui si ritiene si incontrasse l'*Ecclesia*, risulta come nei secoli successivi al quarto questa fosse attrezzata per ospitare fino a 13.500 persone, più del doppio del quorum. Sempre secondo l'autore quindi il quorum di 6000 va inteso come la totalità dei cittadini ateniesi, ma solo nel V secolo a.C., nonostante questo rimanga in vigore anche nei secoli successivi

⁹ Per quanto riguarda le modalità di voto, dalla letteratura risulta che avvenisse per alzata di mano (*cheirotomia*), cfr. Aristotele, *La costituzione degli ateniesi* par. 44,3. Per alcune decisioni, come quelle in cui era richiesto il quorum di 6000 cittadini, era previsto che si votasse con dei sassolini, in modo da garantire sia la segretezza del voto, sia un calcolo preciso dei voti a favore o contrari. Cfr. ad es. Senofonte, *Elleniche* libro I, par. 7,9.

¹⁰ Dalla riforma di Solone la *Boulé* era composta di 400 cittadini, 100 per ogni classe di censo. Con la riforma di Clistene l'intero assetto amministrativo della città venne riformato: le quattro classi, o tribù, divennero dieci, non più divise per censo, e ciascuna di esse era divisa in tre trittie, per un totale di trenta trittie. Il numero di buleuti fu aumentato a 500, di modo che ce ne fossero 50 per ogni tribù.

¹¹ Anche perché, sempre sotto Clistene, fu imposto che per far parte di un *deme* bisognasse risiedere nel *deme* stesso.

come territorio¹², essendo meramente eventuale un rapporto tra il *buleuta* e i cittadini del suo distretto. La rappresentanza, in questo caso, è quindi da intendersi come mera rappresentanza territoriale, nel senso di appartenenza del rappresentante ad un determinato distretto geografico.

Si può quindi osservare come già nelle istituzioni dell'Atene classica ci fosse, in qualche modo, un'idea di rappresentanza, seppur intesa come estrazione territoriale, e con una funzione soltanto propedeutica all'esercizio della democrazia diretta che contraddistingueva tale sistema. Infatti, è sempre l'*ecclesia*, non la *boulé* a prendere le decisioni, di modo che tutti i cittadini – nonostante le varie difficoltà che comportasse l'essere soggetti politicamente attivi¹³ – prendessero le decisioni, e non solo dei rappresentanti.

1.2. Roma e il sistema repubblicano.

Ben diversa è l'organizzazione dello stato nella Roma Repubblicana¹⁴. Come scrive Polibio, la forma di governo di Roma era da considerarsi mista, perché poteva ritenersi una monarchia, un'aristocrazia o una democrazia a seconda del potere di quale organo istituzionale venisse in considerazione¹⁵. Sono tre, infatti, gli organi di governo che caratterizzavano lo stato romano: il primo sono i due consoli, eletti dal popolo¹⁶, in carica per un anno, con pari poteri, comprensivi del diritto di *intercessio*, cioè di porre il veto sulle decisioni dell'altro. Essi detenevano l'*imperium*, cioè il potere militare, con prerogative, a detta di Cicerone, del tutto uguali a quelle dei re¹⁷. Il

¹² Questo legame strettamente territoriale, insieme all'obbligo di residenza nel *deme*, è uno dei grandi problemi che si sono affrontati nel momento in cui il territorio di Atene si è espanso. Infatti, per i *buleuti* di distretti più lontani era più difficile partecipare alle sedute, ed essi si trovavano spesso a partecipare solo alle sedute che avvenivano concomitantemente ad altri eventi come fiere o festività, cfr. Hansen, Mogens Herman (1983) *Political Activity and the Organization of Attica in the Fourth Century B.C.* in *Greek, Roman and Byzantine studies*. 24 (3),

¹³ Sia la distanza, che se valeva per i *buleuti* a maggior ragione vale per gli altri cittadini, sia la perdita economica che comportava abbandonare il proprio lavoro per recarsi a votare – almeno fino all'introduzione di un compenso per chi svolgeva l'attività politica, motivo per cui l'*Ecclesia* era una delle voci più rilevanti nel bilancio dello stato, cfr. Hansen, cit. at 8.

¹⁴ In realtà vari autori, tra cui Martini, ritengono che i due sistemi siano non solo comparabili, ma anche piuttosto simili quanto alla gestione dello Stato, cfr. Martini, Remo. *Roma e Atene. Note comparatistiche in "campo costituzionale"*. Pagg. 411-424 in Labruna, L., Baccari, M.P., Cascione, C., & De Martino, F., 2006, *Tradizione romanistica e Costituzione*. Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

¹⁵ Cfr. Polibio, *Storie*, libro VI par. 11,18.

¹⁶ Inizialmente dai comizi curiati, poi dai comizi centuriati in seguito alla Legge delle XII tavole.

¹⁷ Cfr. Cicerone, *De re publica*, libro II par. 33,57.

secondo organo è il senato, composto originariamente dai *patres*, ovverosia i capifamiglia delle *gentes* patrizie¹⁸, che gestiva la politica della città, interna ed estera. Infatti, sebbene i consoli avessero di fatto i poteri più significativi, la breve durata della loro carica non gli permetteva di delineare posizioni in settori di ampio respiro, come la politica estera¹⁹. Questo potere, e quello esercitato nei confronti del terzo organo, il popolo, compongono l'*auctoritas*, effettiva funzione del senato nel sistema repubblicano²⁰. Il terzo organo, come già detto, era appunto il popolo, ossia l'insieme dei *cives* romani che si radunavano nei comizi. La prerogativa del popolo è la *libertas*, intesa come non-servitù, che però assume in Cicerone una connotazione politica molto precisa: la *libertas* è il non essere dominati da un sovrano, ma gestire direttamente lo stato²¹. Inizialmente il potere dei comizi era limitato alla sola elezione dei magistrati, però già dalla Legge delle XII tavole, con l'attribuzione dei poteri dei comizi curiati ai comizi centuriati e dalle Leggi Valeriane e Orazie²², questo potere divenne sempre più rilevante, tanto che, con la *Lex Publilia Philonis de patrum auctoritate* e la *Lex Maenia* divenne, nella procedura di approvazione delle *leges*, superiore a quello senatorio, in quanto se il senato avesse voluto esercitare la sua *auctoritas*, cioè condizionare il provvedimento che i consoli proponevano ai comizi, era obbligato a farlo *ante initium suffragium*, cioè prima della *rogatio ad populo*²³.

Questi tre aspetti, *imperium*, *auctoritas* e *libertas*, compongono la sovranità nell'accezione romana, che è divisa, appunto, tra consoli, senato e popolo.

Venendo ora ad analizzare la rappresentanza nella Roma repubblicana, bisogna svolgere delle considerazioni. Innanzitutto, bisogna guardare al senato, unica assemblea a cui non partecipavano tutti i cittadini. Come si diceva, erano membri del senato

¹⁸ Non di rado la distinzione tra patrizi e plebei è riassunta con una definizione, cioè che i plebei *gentes non habent*. La contrapposizione tra patrizi e plebei sarà superata solo con le Leggi Licinie Sestie, in cui, tra l'altro, sarà permesso che uno dei consoli sia plebeo. Questa circostanza, come si dirà, cambierà radicalmente gli equilibri rappresentativi nello stato romano.

¹⁹ Cfr. Capogrossi Colognesi, Luigi. (2007) *Diritto e potere nella storia di Roma*. Napoli: Jovene. Da qui il senso e l'importanza del *senatusconsultus* come strumento di indirizzo/controllo sull'attività dei consoli.

²⁰ Attribuzione che giustifica la già riportata considerazione di Polibio in merito alla forma aristocratica. Cfr. Polibio cit. at 15.

²¹ Cfr. Kennedy, Geoff. (2014), *Cicero, roman republicanism and the contested meaning of libertas*, in *Political studies* vol. 62 (3) pagg. 488-501.

²² In particolare, la *Lex Valeria Horatia de provocatione*, che istituiva l'istituto della *provocatio ad populo*

²³ Cfr. Mannino, Vincenzo. (2006) *L'idea di sovranità e la constitutio nella Roma repubblicana*. in *Tradizione romanistica e Costituzione*, Edizione scientifiche italiane, Napoli. Pag. 597.

i capifamiglia patrizi²⁴. In questo senso, quindi, non si può dire che la classe patrizia fosse *rappresentata*, in quanto tecnicamente era presente nella sua totalità nel senato, che era quindi l'assemblea legislativa patrizia²⁵. D'altro canto, tutti i cittadini partecipavano ai comizi, ordinati ciascuno in modo differente – i comizi tributari secondo le tribù, i curiati secondo le antiche curie, i centuriati secondo le nuove centurie – votando le proposte dei consoli o eleggendo gli stessi, con un meccanismo per cui il voto del singolo serviva a determinare il voto che l'intero comizio avrebbe espresso, e che sarebbe stato rilevante per determinare l'approvazione o meno di una proposta. L'aspetto più significativo è, però, l'elezione dei consoli. Fino al 367 a.C. i consoli, eletti da tutti i cittadini con la procedura di cui si è detto, erano unicamente di estrazione patrizia. Da qui la seconda considerazione: se i patrizi non solo erano rappresentati ma formavano essi stessi il senato, i plebei, almeno per il primo secolo di età repubblicana, dovevano accontentarsi di scegliere quale patrizio li avrebbe governati²⁶, e anche in seguito essi rimanevano esclusi dalla vera assemblea politica di Roma, cioè il senato.

Non si può quindi certamente dire che lo stato romano fosse rappresentativo: oltre a mancare, anche in questo caso, dei rappresentanti in senso proprio, le istanze dei plebei erano sicuramente portate avanti in modo meno significativo rispetto a quelle dei patrizi. Infine, non bisogna dimenticare che quando si parla di cittadini si escludono non solo le donne, ma anche i liberti e gli schiavi, cioè la maggior parte dei romani.

1.3. Le assemblee legislative medievali.

Con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente venne meno, in una parte significativa dell'Europa, l'uniformità giuridica garantita dal diritto romano, nonostante la sua crisi nell'età tardoimperiale. Tuttavia, già con il principato si era spostato il centro del potere legislativo dalla combinazione dei tre organi repubblicani – senato, consoli

²⁴ Nonostante dopo la battaglia di Canne siano stati ammessi in senato molti *equites*, come riporta Tito Livio in *Ab urbe condita*, libro XXIII, par. 23.

²⁵ E ciò anche se i patrizi concorrevano poi a formare i vari comizi, come si sta per dire.

²⁶ Vero è anche che alcune cariche, anche molto prestigiose come il tribunato della plebe, erano riservate ai plebei. Proprio questa carica era così ambita che non mancano casi di *transitio ad plebem*, come quello di Clodio.

e popolo – all’ autorità imperiale, che con le sue *constitutiones* era ormai l’ unico vero organo legislativo dell’ impero²⁷.

Nel corso dell’ alto medioevo, com’ è noto, si svilupparono in Italia ed in Europa i c.d. regni romano-germanici, nei quali il diritto era sostanzialmente creato dal re. Sebbene, infatti, la concezione della genesi del diritto era perlopiù quella del recupero delle consuetudini, in sostanza questa funzione di recupero era affidata al re, e al re soltanto, il quale aveva, semmai, successivamente, l’ onere di portare davanti al popolo il prodotto della sua ricerca. Un esempio di ciò è l’ Editto di Rotari emanato nel 643 d.C. per il popolo longobardo²⁸.

Ciò non significa, tuttavia, che tali popoli non avessero un qualche tipo di assemblea con poteri legislativi o, almeno, ratificativi. È il caso, in particolare, del *gaire-thinx*²⁹, organo che sembra essere un’ assemblea del popolo longobardo, costituita in realtà dai vari duchi, nel quale è stato presentato e *confermato* – ossia, sostanzialmente, approvato – l’ Editto.

Nell’ età feudale, a partire dal Sacro Romano Impero sotto la dinastia dei Carolingi, assumono invece rilevanza le diete, vale a dire delle assemblee dei feudatari con un – molto – limitato potere legislativo³⁰.

Nel basso medioevo invece, se da una parte rimaneva – o meglio, tornava in auge – un forte potere legislativo centralizzato³¹, dall’ altra tornava in auge un desiderio di gestione comune della cosa pubblica, che si trasformò nel fenomeno comunale³². A partire dalla Pace di Costanza del 1183, infatti, venne riconosciuto il potere dei comuni di munirsi di propri statuti, e quindi di avere un proprio potere legislativo, diverso da

²⁷ Così Ulpiano, come riportato nelle *Institutiones* di Giustiniano, libro I 1,2,6: “*Sed et quod principi placuit, legis habet vigorem, cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem concessit. Quodcumque igitur imperator per epistulam constituit vel cognoscens decrevit vel edicto praecepit, legem esse constat: hae sunt, quae constitutiones appellantur.*”

²⁸ “*Il presente editto delle nostre disposizioni, che abbiamo composto [...] ricercando e ricordando le antiche leggi dei nostri padri che non erano scritte, e che abbiamo istituito, ampliandolo, [...] abbiamo ordinato che sia scritto su questa pergamena, esaminandolo attentamente e tuttavia riservandoci [...] di dover aggiungere a questo editto quanto ancora saremo in grado di ricordare, consentendolo la divina clemenza, con un’ accurata ricerca delle antiche leggi longobarde.*” Editto di Rotari par. 1.

²⁹ Cfr. *ibidem*.

³⁰ Inizialmente le diete servivano solo al sovrano per far sì che le leggi del regno fossero incontestabilmente note. Le cose sono destinate a cambiare molto presto: ad esempio, nel Capitolare di Quierzy dell’ 877 i primi nove articoli sono formalmente proposti dal sovrano ed approvati dagli astanti. Inoltre, la deposizione di Carlo il Grosso nell’ 887 avvenne proprio in una dieta.

³¹ Si consideri la *traslatio imperii* e le nuove *constitutiones* del Sacro Romano Impero.

³² Cfr. Held, *Modelli di democrazia* cit. at 4, pagg. 62 ss.

quello imperiale. I comuni non mancarono di produrre propri statuti, molto diversi tra loro, specialmente a partire dalla seconda metà del XIII secolo. Spesso, il motivo della produzione di uno statuto, era anche quello di tutelare i ceti più eminenti – che in genere erano gli autori materiali o i committenti degli statuti – dal rischio di subire abusi da parte dei podestà che sarebbero venuti a governare i comuni.

Parallelamente, vennero a nascere in Europa vari parlamenti locali (come le *cortes* spagnole, gli stati generali e gli stati provinciali francesi, i *parliaments* inglesi) in cui le comunità rivendicavano un loro diritto di partecipare alla redazione delle norme che le riguardavano³³, sulla base del principio di diritto romano *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*³⁴. In questo tipo di assemblee venne in rilievo l'esigenza di rappresentare interi gruppi: non furono solo delle comunità locali ad essere rappresentate, ma anche ceti sociali, gruppi professionali e corporazioni. La funzione che questi parlamenti esercitavano era, in ogni caso, perlopiù consultiva. Nonostante alcune attribuzioni specifiche conquistate nel tempo³⁵, questi erano degli strumenti di supporto all'attività di governo e legislazione, che rimaneva esclusivamente nelle mani del Re.

Per quanto riguarda la rappresentanza, il periodo medievale è decisamente vario. Già solo nel sistema repubblicano si contrapponevano i parlamenti comunali con membri di vari ceti, ai senati delle repubbliche marinare sostanzialmente monoceto, in cui erano rappresentati solamente gli interessi della classe c.d. patrizia.

Interessante è invece l'evoluzione che è avvenuta nelle grandi monarchie. Nelle diete dell'età feudale, il conte non presenziava solo a nome proprio, ma anche a nome del suo feudo. In questo senso la sua posizione si rifletteva sui suoi sottoposti a livello locale, ed egli portava avanti gli interessi del feudo stesso, oltre che i suoi³⁶, essendo, di fatto, rappresentante del suo popolo, seppur non scelto dallo stesso³⁷. Nei parlamenti tardomedievali, invece, erano le singole entità rappresentate ad avere diritto a scegliere

³³ Ampliando, anche significativamente, quello che avveniva con i *capitularia* popolari tra l'imperatore e le varie *nationes* dell'Impero Franco.

³⁴ Cfr. *Codex*, libro V, par. 59,5,2. Si tratta di un principio di diritto privato, ripreso però sia in diritto canonico, sia in diritto pubblico. In proposito cfr. Ascheri, Mario. (2007) *Il diritto dal Tardo Impero Romano all'alto Medioevo: estratto da Introduzione storica al diritto medievale*. Torino: G. Giappichelli.

³⁵ Come quella di approvazione delle disposizioni in materia fiscale, attribuita al Comune Consiglio del Regno dalla *Magna Charta Libertatum*.

³⁶ E quelli della sua dinastia a partire dalla già citata Capitolare di Quierzy per i feudi maggiori, o dalla *Constitutio de feudis*, per i feudi minori.

³⁷ Cfr. Scarciglia, Roberto. *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*. Padova: CEDAM, 2005. Pagg. 39 ss.

un proprio rappresentante. Nella visione privatistica che contraddistingue quel tempo e quel tipo di organizzazione, il rappresentante, comunque eletto, era vincolato ai rappresentati da un preciso mandato, che gli imponeva di portare avanti l'interesse unitario dell'ente dal quale era stato designato, senza possibilità di discostarsi³⁸.

2. Il modello parlamentare inglese dopo la Rivoluzione Gloriosa.

Diversamente, in Inghilterra, è presente almeno dal XVI secolo il principio per cui *each member of the House of Commons is deputed to serve, not only for its constituents, but for the whole kingdom*³⁹. Con questo principio si sancivano già una prima evoluzione ed un parziale affrancamento dal mandato parlamentare di stampo medievale, che vedranno il loro compimento alla fine della seconda rivoluzione inglese e la loro conferma nel discorso di Bristol di Edmund Burke del 1774.

La Rivoluzione Gloriosa è uno spartiacque per l'assetto istituzionale inglese. Se infatti la parentesi repubblicana – di brevissima durata –, nonostante i forti sentimenti di rivendica del potere decisionale da parte del Parlamento⁴⁰, si è conclusa con una brutale dittatura e lasciando un segno indelebile nell'immaginario collettivo insulare, la successiva restaurazione della monarchia stuartiana ha evidenziato ulteriori problematiche dello sbilanciamento del potere politico in favore del Re, che hanno costretto il Parlamento ad imporre a Guglielmo d'Orange, invitato a prendere la Corona, un nuovo modello, più equilibrato, in cui il Re non era più assoluto⁴¹, e lo stesso Parlamento era organo sovrano.

Con il *Bill of Rights* viene alla luce il sistema Westminster, del c.d. *King in Parliament*, nel quale il Parlamento non è più un'istituzione con funzione consultiva che

³⁸ Cfr. Curreri, Salvatore. (2004) *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*. Firenze University Press. Pagg. 35-42

³⁹ Nel 1571 infatti risulta una discussione, nella Camera dei Comuni, in cui era richiamato tale principio, ed era posto alla base di un'istanza di modifica dell'altra regola parlamentare fondamentale, ereditata dall'impostazione della *boulé* ateniese, vale a dire l'obbligo di residenza nel distretto elettorale per poter essere eletti stabilito dallo *Statute* di Enrico V del 1413. Cfr. Hallam, Henry (1827) *The constitutional history of England from the accession of Henry VII to the death of George II*, 4 voll., London, John Murray. Pagg. 156 ss.

⁴⁰ Si veda in part. la *Petition of rights* del 1628.

⁴¹ Erano vietati al Re, nel *Bill of Rights*, dei comportamenti che, in concreto, combaciavano con quelli tenuti dai predecessori: l'abolizione di leggi e imposizione di tributi senza il consenso del Parlamento, il mantenimento di un esercito stabile in tempo di pace, la persecuzione religiosa, nonché la stessa appartenenza alla fede cattolica da parte del monarca.

serve al Re per esercitare meglio i suoi poteri, ma diventa esso stesso il centro dell'attività politica del regno, nonché l'effettivo organo legislativo, in quanto deputato ad approvare le leggi, oltre che a controllare gli atti del Re.

Con una posizione così rilevante nell'ordinamento delle assemblee parlamentari⁴², doveva ripensarsi la figura del rappresentante e la forma del mandato. Non era più, infatti, così funzionale che il rappresentante fosse limitato da un mandato rigido e strettamente vincolante da parte di un gruppo di elettori, *in primis* perché, come si diceva, il rappresentante era chiamato a svolgere il suo compito rappresentando gli interessi dell'intero regno, *in secundis* perché, a questo punto, al parlamentare non si chiedeva più di portare avanti un singolo interesse di fronte ad un altro decisore, ma a farsi esso stesso decisore, legislatore, in quanto parte di un organo in sé sovrano. E sebbene sia vero che questa evoluzione del mandato sia stata più graduale che nel continente e che il parlamento sia concepito in modo diverso da come sarà concepito successivamente nel continente⁴³, è pur vero che il punto di approdo sia simile, vale a dire, come si diceva, un organo, diverso dal Re, che può - e deve - produrre le regole per l'intera comunità⁴⁴.

Per questo motivo, quindi, il mandato parlamentare a partire dalla fine del XVII secolo è rafforzato dall'abbandono dell'obbligo di residenza e da un dovere di rappresentare l'intero regno decisamente più significativo di quanto affermato prima della Rivoluzione, ed era caratterizzato da una sempre maggiore insoddisfazione per il vincolo che permaneva tra rappresentante e rappresentato⁴⁵.

Il colpo di grazia al mandato imperativo viene inferto, come si diceva, da Edmund Burke, nel suo celebre discorso di Bristol, del 1774, che criticava non tanto l'esistenza di un effettivo rapporto di mandato tra eletti ed elettori, a cui, al contrario, guardava con favore, ma la vincolatività di questo rapporto nei confronti del parlamentare⁴⁶.

⁴² In particolare di quella elettiva, la House of Commons.

⁴³ Vale a dire non come espressione della volontà della Nazione o del Popolo, ma pur sempre luogo d'incontro di interessi particolari, cfr. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*. cit. at 38.

⁴⁴ Come poi ribadirà Burke a Bristol nel 1774: “[...] *Parliament is not a Congress of Ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an Agent and Advocate, against other Agents and Advocates; but Parliament is a deliberative Assembly of one Nation, with one Interest, that of the whole [...]*”

⁴⁵ Vincolo che, in concreto, è destinato a durare fino al *Parliament Act* del 1911, con cui si prevede l'indennità parlamentare. Precedentemente a ciò, i membri della House of Commons dovevano sostentarsi con le proprie rendite personali o con il rendiconto che erano tenuti a presentare ai propri elettori.

⁴⁶ “*Certainly, Gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a Representative, to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his*

Il senso di questa affermazione permette anche una brevissima riflessione sulla concezione di rappresentanza e di elezione dell'epoca, che perdurerà almeno per tutto il periodo contraddistinto dallo Stato Liberale: nella visione di Burke il parlamentare deve essere libero di discostarsi dalle istruzioni dei propri elettori non solo perché si trova a rappresentare tutta la Nazione e non solo il proprio collegio⁴⁷, ma perché è scelto non come mero *nuncius* dei propri elettori, ma come membro effettivo di un altro organo, che ha il preciso compito di legiferare. Il parlamentare quindi, già per Burke, non è un'unità fungibile, ma è una persona scelta per la sua capacità di discernimento. Egli, quindi, sarebbe per Burke chiamato a determinarsi indipendentemente dalla volontà dei propri elettori - che pure deve tenere in altissima considerazione -, proprio in funzione di questa capacità, di questo giudizio che lo contraddistingue e per il quale è chiamato a rappresentare la sua comunità.

Se il modello inglese ha avuto successo ed è arrivato pressoché invariato fino ad oggi, molto si deve alla vocazione pluriclasse dei suoi due principali partiti, *Tories* e *Whigs*, che ha permesso anche di non lasciare senza rappresentanza le classi non aristocratiche, a partire dalla borghesia, e quindi a non scatenare un malcontento tale da portare ad un cambiamento radicale, come invece avvenne in Francia, favorendo invece un sistema di piccole riforme ed aggiustamenti, sempre rispettosi della tradizione. L'ultima modifica importante è quella del già citato *Parliament Act* del 1911, poi modificato dal *Parliament Act* del 1949. Questi due atti affermano la supremazia della House of Commons, elettiva, sulla House of Lords.

constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinion high respect; their business unremitting attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasures, his satisfactions, to theirs; and, above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own. But, his unbiassed opinion, his mature judgement, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you; [...] Your Representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion." Burke, Edmund. (1774) *Speech to the electors of Bristol*.

⁴⁷ Dirà infatti, nello stesso discorso: "[...] *You chuse a Member indeed; but when you have chosen him, he is not Member of Bristol, but he is a Member of Parliament. If the local Constituent should have an Interest, or should form an hasty Opinion, evidently opposite to the real good of the rest of the Community, the Member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavour to give it Effect. [...]*"

3. Il modello francese.

3.1. La rappresentanza nella Francia prerivoluzionaria.

Come si diceva, al contrario di quanto succedeva in Inghilterra, nel continente permaneva un modello parlamentare ancora di stampo medievale, in cui i parlamenti, in cui si raccoglievano rappresentanti di varie categorie di sudditi, avevano funzioni unicamente consultive e ausiliarie all'attività di governo del sovrano.

In Francia, gli Stati Generali, parlamento statale, erano un organo non permanente: in seguito alla loro convocazione da parte del Re venivano indette delle elezioni apposite, volte a designare i delegati di ognuno dei tre stati che componevano la società francese - nobiltà, clero e terzo stato – che avrebbero partecipato ai lavori.

Lo stato di fronte a cui ci si trova analizzando la Francia del diciottesimo secolo è uno stato assoluto, in cui non solo tutti i poteri sono in mano al sovrano, ma l'attività parlamentare è inesistente⁴⁸ e la sovranità è, in concreto, esercitata dal Re e dai suoi influentissimi ministri⁴⁹. Vige, insomma, quel modello di monarchia *pure et absolue* tanto esaltato da Jean Bodin⁵⁰.

È da questo contesto che si arriva alla convocazione, nel 1788, degli Stati Generali da parte di Luigi XVI, Re di Francia, che si trovava da un lato a fare i conti con la pesante eredità dei suoi due predecessori, dall'altro a dover affrontare una delle più gravi crisi economiche del suo tempo⁵¹.

⁴⁸ Si pensi che l'ultima convocazione degli Stati Generali prima di quelli del 1789 risaliva al 1614. In quell'occasione, peraltro, essi ebbero la funzione di rinforzare la posizione della Corona a discapito dello strapotere dei nobili, che risultò poi nella rivolta dei Condé e nella sua repressione. In seguito agli Stati Generali del 1614 iniziò a tutti gli effetti il periodo più estremo di monarchia assoluta in Francia. Per approfondire cfr. Hayden, James Michael, (1963), *The Estates General of 1614*, Loyola University Chicago, in *Dissertations*. Paper 701.

⁴⁹ Già nel XVII secolo sotto i regni di Luigi XIII e Luigi XIV si erano susseguite personalità del calibro di Richelieu, Mazzarino, Fouquet e Colbert. Nella prima metà del XVIII secolo si continua con questa pratica, con le nomine a primo ministro prima di Dubois e poi di Fleury, mentre a partire dal 1743 Luigi XV decise di governare personalmente il proprio regno.

⁵⁰ Cfr. Bodin, Jean (1583) *Les six livres de la République*, libro VI cap. 4. Va aggiunto però che, a detta di Bodin, il monarca assoluto, unico detentore della sovranità, è assoluto solo nei confronti delle leggi degli uomini. Egli deve soggiacere alla legge naturale come tutti gli altri, se non in modo più diretto, essendo poi lui la fonte primaria del diritto.

⁵¹ Come fa notare anche Sieyès nel suo *Qu'est ce que le Tiers-état*, pamphlet del 1789, l'argomentazione economica è determinante anche per osservare come fosse sentito il problema in tutti e tre gli ordini. Per far fronte ai problemi economici del regno, infatti, i nobili si propongono di contribuire alle finanze reali accettando un'imposizione fiscale equivalente a quella dovuta dai sudditi non privilegiati, vale a

Tra la fine del XVII e l'inizio del XVIII secolo si erano sviluppate, non solo in Francia, importanti teorie politiche per la costruzione di uno stato moderno che fosse radicalmente diverso dal dispotismo – illuminato o meno – delle grandi monarchie assolute europee. Nel 1690, appena un anno dopo il *Bill of Rights*, il filosofo inglese John Locke, con i suoi *Two Treatise of Government*, aveva iniziato a proporre l'idea che l'interezza dei poteri pubblici non dovesse fare capo ad un unico soggetto, ma che, al contrario, ci dovessero essere più soggetti, con diverse attribuzioni, ad esercitare la sovranità. In particolare, Locke divide i poteri sovrani in potere legislativo – facente capo al Parlamento⁵² -, potere esecutivo e potere federativo – attribuiti alla Corona⁵³.

In Francia, l'idea di separare i poteri sovrani è portata avanti da Charles-Louis de Secondat, barone di Montesquieu, in particolare nel suo lavoro enciclopedico *De l'esprit des lois*, del 1746. Egli riprende solo in parte la divisione proposta da Locke, riunendo potere esecutivo e federativo ma separandoli dal giudiziario⁵⁴.

dire del Terzo Stato. Nell'analizzare ciò che si era tentato di fare per dare una degna posizione al terzo stato, ed in particolare la proposta dell'equa imposizione fiscale, presentata agli Stati Generali del 1789, Sieyès mette in guardia i lettori dalla "generosa" offerta dei nobili, che altro non è, secondo lui, che un tentativo di non riconoscere al Terzo Stato il suo diritto di essere rilevante, di farsi nazione – come si dirà nel paragrafo successivo. Scrive infatti: "[...] *Nous ne pouvons le dissimuler, un concours aussi nouveau a effrayé une partie du public. Sans doute, a-t-on dit, il est bon et louable de se montrer d'avance disposé à se soumettre de bon cœur à une juste répartition d'impôt, lorsqu'elle aura été prononcée par la loi. Mais d'où viennent, de la part du second ordre, un zèle si nouveau, tant d'accord et tant d'empressement? En offrant une cession volontaire, espérait-il dispenser la loi d'en faire un acte de justice? Trop d'attention à prévenir ce que doivent faire les États généraux ne pourrait-il pas tendre à s'en passer? Je n'accuse point la noblesse de dire au roi: Sire, vous n'avez besoin des États généraux que pour rétablir vos finances. Eh bien! nous offrons de payer comme le Tiers; voyez si cet excédent ne pourrait pas vous délivrer d'une assemblée qui nous inquiète plus que vous? Non, cette vue est impossible à supposer. On pourrait plutôt soupçonner la noblesse de vouloir faire illusion au Tiers, de vouloir, au prix d'une sorte d'anticipation d'équité, donner le change à ses pétitions actuelles et le distraire de la nécessité, pour lui, d'être quelque chose aux États généraux. Elle semble dire au Tiers: Que demandez-vous? Que nous payions comme vous; cela est juste, nous paierons. Laissez donc l'ancien train des choses, où vous n'étiez rien, où nous étions tout, et où il nous a été si facile de ne payer que ce que nous avons voulu [...]*"

⁵² È appena il caso di ribadire quanto si diceva nel paragrafo precedente. Non deve sorprendere come con l'affermazione della centralità del Parlamento sia attribuito ad esso, dai filosofi, l'intero potere legislativo.

⁵³ Si noti che il potere giudiziario rimane compreso nel potere esecutivo. Il potere federativo è, fondamentalmente, il potere di determinare la politica estera dello stato. Per le differenze tra i due poteri, cfr. Locke, John (1690) *Second Treatise of Government*, cap. 12 par. 147-148. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che, seppure il potere esecutivo fosse attribuito al Re, l'esercizio di questo era comunque limitato dal Parlamento ad opera del *Bill of Rights*.

⁵⁴ "Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs: la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance

Come si può leggere, per quanto questa divisione fosse senza dubbio rivoluzionaria rispetto all'idea di stato della monarchia assoluta francese, di certo era lontana anche dal modello che si sarebbe realizzato alla fine della Rivoluzione, iniziata nel 1789⁵⁵. Tuttavia, la sua opera fu innegabilmente più che rilevante per la nuova teorizzazione dello Stato, basti pensare che la Costituzione del 1791 prevedeva una monarchia costituzionale quasi ad immagine di quella montesquieuviana⁵⁶.

Tornando però alla rappresentanza, il problema, come si diceva, non si era posto, prima del 1788, per più di un secolo e mezzo. Agli Stati Generali del 1614 erano presenti 464 deputati: 150 ecclesiastici, tra cui un giovane Richelieu, per il clero; 132 rappresentanti per la nobiltà; 182 rappresentanti per il Terzo Stato. Tutti i rappresentanti erano designati dalle autorità locali. Agli Stati Generali del 1789, invece, erano presenti circa 1200 deputati, di cui la metà del Terzo Stato.

Due sono gli aspetti interessanti degli Stati Generali del 1789 per quanto riguarda la rappresentanza.

Il primo riguarda il numero di rappresentanti previsti per ciascun ordine. La differenza più notevole, sotto questo aspetto, è sicuramente che il numero dei rappresentanti del Terzo Stato è pari alla somma dei rappresentanti di clero e nobiltà. Era, infatti, sentita l'esigenza che il Terzo Stato, di cui era parte il 98% dei sudditi, fosse

exécutrice de l'État.[...] Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.” Montesquieu, (1746) *De l'esprit des lois*, libro XI, cap. 6.

⁵⁵ Ad onor del vero, non sembra che Montesquieu fosse favorevole ad un modello repubblicano. Nello stesso libro XI cap. 6 scrive infatti: “[...]Voyez quelle peut être la situation d'un citoyen dans ces républiques. Le même corps de magistrature a, comme exécuter des lois, toute la puissance qu'il s'est donnée comme législateur. Il peut ravager l'État par ses volontés générales, et, comme il a encore la puissance de juger, il peut détruire chaque citoyen par ses volontés particulières.[...]” e ancora: “[...]La puissance exécutive doit être entre les mains d'un monarque, parce que cette partie du gouvernement, qui a presque toujours besoin d'une action momentanée, est mieux administrée par un que par plusieurs; au lieu que ce qui dépend de la puissance législative est souvent mieux ordonné par plusieurs que par un seul.[...]”. È ben evidente come Montesquieu apprezzasse il modello inglese del *King in Parliament*, ben diverso da quello della Costituzione giacobina del 1793.

⁵⁶ T. 3, art. 3 Cost. fr. 1971: “*Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière qui sera déterminée ci-après.*”

T. 3, art. 4: “*Le Gouvernement est monarchique: le Pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après.*”

T. 3, art. 5: “*Le Pouvoir Judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple.*”

rappresentato in maniera più significativa del restante 2%, ossia clero e nobiltà⁵⁷. Sep-
pure non fu approvato dalla nobiltà né dal Consiglio del Re il voto per teste, si decise
comunque di approvare, il c.d. raddoppio del Terzo, sostenuto fortemente dal ministro
delle finanze Necker, che imponeva, appunto, che i deputati del Terzo Stato fossero
quanti i deputati degli altri due ordini⁵⁸. Restando fermo, però, il voto per ordini⁵⁹, si
trattava, all'atto pratico, di una disposizione di ben poca rilevanza. Vero è che, in con-
creto, consentire ad un numero maggiore di deputati di essere eletti significava per-
mettere la rappresentazione di più interessi⁶⁰, ma è altrettanto vero che ciò rendeva
solo più lento e difficile il percorso che avrebbe condotto al singolo voto da esprimersi
da parte dell'ordine. Inoltre, non bisogna dimenticare che, oltre ai deputati, le singole
comunità, com'era stato anche nelle convocazioni precedenti, portavano all'attenzione
del Re i c.d. *cahiers de doléances*, in cui esprimere le proprie necessità.

Il secondo aspetto è invece rappresentato dall'inedita metodicità con cui si
svolsero le elezioni. Dal regolamento del 24 gennaio 1789, che regolava le elezioni
dei deputati per gli Stati Generali, si può risalire non solo ai singoli collegi elettorali⁶¹,
ma anche alle modalità di partecipazione alle assemblee elettrici⁶² o a specifiche

⁵⁷ Come ricorderà Sieyès in *Qu'est ce que le Tiers-état*, cit. at 51. Nel terzo capitolo dell'opera, analiz-
zando la seconda richiesta del Terzo Stato, l'abate propone un vero e proprio conteggio comparativo
dei membri dei tre ordini.

⁵⁸ Lo stesso Consiglio approvò anche la possibilità di scegliere l'ordine da rappresentare. Ogni candidato
alle elezioni, di cui si sta per dire, poteva scegliere quale ordine rappresentare e quindi da quale classe
di sudditi essere eletto. È significativo come in realtà questa misura, che può essere in realtà intesa come
ulteriore apertura alla partecipazione della classe borghese alla gestione della cosa pubblica – o almeno
al consigliare il Re sulle scelte più importanti, cosa a cui servono gli Stati Generali – risultò invece
nell'elezione di membri del primo o del secondo ordine tra i deputati del Terzo Stato. Un esempio è lo
stesso abate Sieyès.

⁵⁹ Vale a dire che ciascun ordine dispone di un voto, stabilito a maggioranza al suo interno.

⁶⁰ Non bisogna dimenticare, infatti, che si tratta ancora di un'assemblea di tipo medievale, con un ap-
proccio, anche da parte dei rappresentanti, medievale alla questione. Si veda *supra*, par. 2.

⁶¹ Vale a dire baliati e siniscalcati, divisioni amministrative risalenti al basso medioevo. Avevano un
ruolo anche suddivisioni più piccole, o rurali, come parrocchie, comunità e borghi, soprattutto per
quanto riguarda la stesura dei *cahiers*.

⁶² Ad esempio, così disponeva l'art. 18 del regolamento: “*Les ecclésiastiques engagés dans les ordres, possédant des fiefs non dépendants de bénéfices, se rangeront dans l'ordre ecclésiastique, s'ils comparaissent en personne; mais s'ils donnent une procuration ils seront tenus de la donner à un noble qui se rangera dans l'ordre de la noblesse.*”

disposizioni sui lavori delle singole assemblee⁶³, o ancora alla risoluzione delle controversie⁶⁴.

Sembra, insomma, che il Re ed il suo Consiglio ci tenessero ad avere un parere formulato da un'assemblea eletta secondo precise disposizioni che garantissero l'effettiva partecipazione dei sudditi, e che questi fossero, in seno ad essa, rappresentati⁶⁵.

Una disposizione che però fa scalpore, è l'art. 45 del già citato regolamento, il quale specifica che i poteri affidati ai rappresentanti debbano essere generali e tali da lasciarli liberi di agire⁶⁶.

E ancora più esplicita è l'ordinanza del 23 giugno 1789, che all'art. 6 dispone con chiarezza che nessun *cahier* o mandato sarà considerato imperativo⁶⁷

Non solo, quindi, il regolamento è importante per la sua meticolosa regolazione delle elezioni dei rappresentanti, ma anche per aver, prima ancora della Rivoluzione e della Costituzione dell'anno I, abolito il mandato imperativo in Francia⁶⁸.

⁶³ Per esempio, ecco l'art. 44: “*Pour procéder à la rédaction des cahiers, il sera nommé des commissaires qui y vaqueront sans interruption et sans délai; et, aussitôt que leur travail sera fini, les cahiers de chaque ordre seront définitivement arrêtés dans l'assemblée de l'ordre.*”

⁶⁴ È il caso dell'art. 51: “*Sa Majesté voulant prévenir tout ce qui pourrait arrêter ou retarder le cours des opérations prescrites pour la convocation des États généraux, ordonne que toutes les sentences, ordonnances et décisions qui interviendront sur les citations, les assemblées, les élections, et généralement sur toutes les opérations qui y sont relatives, seront exécutées par provision, nonobstant toutes appellations et oppositions en forme judiciaire, que Sa Majesté a interdites, sauf aux parties intéressées à se pourvoir par-devers elle par voie de représentation et par simples mémoires.*”

⁶⁵ Come si diceva, non solo grazie alle regole precise per l'elezione dei deputati, ma anche a quelle, altrettanto precise, per la redazione dei *cahiers*, fondamentali per una permeanza più capillare nelle istanze dei regnicoli.

⁶⁶ “[...] *les pouvoirs dont les députés seront munis devront être généraux et suffisants pour proposer, remontré, aviser et consentir, ainsi qu'il est porté aux lettres de convocation.*”

⁶⁷ “*Sa Majesté déclare que dans les tenues suivantes des États généraux elle ne souffrira pas quel es cahiers ou mandats puissent être jamais considérés comme impératifs: ils ne doivent être que des simples instructions confiées à la conscience et à la libre opinion des députés dont on aura fait choix.*”

⁶⁸ Cfr. Zanon, Nicolò. (1991) *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*. Milano: Giuffrè. Pagg. 46-47. Bisogna ricordare tuttavia quale fosse il ruolo degli Stati Generali, e in che tipo di equilibrio politico si incardinassero. Come suggerisce lo stesso Zanon alla nota 77 del suo saggio, rinviando a *Wirtschaft und Gesellschaft* di Max Weber, è evidente che un mandato imperativo in senso stretto avrebbe impedito ai deputati di votare favorevolmente a proposte del Re di compromesso. Non vanno quindi visti, l'art. 45 del regolamento e l'ordinanza del 23 giugno, come momenti parlamentaristi e di apertura democratica da parte di Luigi XVI: piuttosto si trattava di disposizioni a lui favorevoli per mantenere un equilibrio già precario.

3.2. Da Rousseau a Robespierre: il mandato imperativo.

Nemmeno vent'anni dopo la pubblicazione di *De l'esprit des lois* di Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, filosofo svizzero, pubblica un altro dei testi di riferimento per il nuovo stato francese. La sua opera, *Du contrat social: ou principes du droit politique*, del 1762 è destinata ad essere la principale fonte d'ispirazione per le proposte giacobine nello stilare la nuova Costituzione.

Rousseau, nella sua opera, sostenendo che alla base della società vi sia un patto tra i consociati⁶⁹ i quali decidono di aggregarsi in società per prevalere sulla natura e sopravvivere⁷⁰.

Sulla base di questo approccio alla società, Rousseau teorizza il principio della *Sovranità popolare*, uno dei due modelli di sovranità, assieme alla *Sovranità nazionale*, che si confronteranno nel dibattito costituzionale rivoluzionario.

Per il filosofo, la sovranità, inalienabile⁷¹ e indivisibile⁷², risiede nel popolo come collettività e nei cittadini come singoli, che ne possiedono contemporaneamente una quota, come sudditi, e la totalità di essa, come contraenti, e utilizza, per chiarirlo, un esempio, in cui suppone che lo stato sia composto da diecimila cittadini, ed esplica il rapporto tra il singolo individuo e il sovrano-popolo⁷³.

⁶⁹ Che è un *pactum unionis* simile, ma diverso dal *pactum subiectionis* di Hobbes. In realtà i singoli non si sottomettono al Leviatano – che in questo caso non è più il Re, ma lo Stato – per contrastare il *bellum omnium contra omnes* dello stato di natura, ma decidono di mettere insieme e condividere la propria sovranità per meglio soddisfare le proprie esigenze. È, quello di Rousseau, un contrattualismo meno nichilista, più ottimista e propositivo, che non ha sfiducia nello stato di natura dell'Uomo, ma ha al contrario fiducia nella capacità dell'Uomo di sopravvivere alla brutalità della natura. Lo stato di natura non è *homo homini lupus*, ma impone solo all'uomo di curarsi prima di tutto di sé stesso. Con questa consapevolezza Rousseau critica Hobbes e Grozio, mette in discussione principi come la legge del più forte e dichiara nulli istituti come la schiavitù.

⁷⁰ “[...] *comme les hommes ne peuvent engendrer de nouvelles forces, mais seulement unir & diriger celles qui existent, ils n'ont plus d'autre moyen pour se conserver, que de former par aggrégation une somme de forces qui puisse l'emporter sur la résistance, de les mettre en jeu par un seul mobile & de les faire agir de concert. [...]*” Rousseau, Jean-Jacques, (1762) *Du contrat social: ou principes de droit politique*, Marc Michel Rey. Libro I, cap. 6.

⁷¹ Cfr. *ibid.* libro II, cap. 1

⁷² Cfr. *ibid.* libro II, cap. 2

⁷³ “[...] *Supposons que l'Etat soit composé de dix-mille Citoyens. Le Souverain ne peut être considéré que collectivement & en corps: Mais chaque particulier en qualité de sujet est considéré comme individu: Ainsi le Souverain est au sujet comme dix-mille est à un: C'est-à-dire que chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la dix-millième partie de l'autorité souveraine, quoi qu'il lui soit soumis tout entier. [...]*” *Ibid.* libro III, cap. 1.

L'esercizio di questa sovranità, nella concezione di Rousseau, competerebbe direttamente al popolo, in un sistema di democrazia diretta in cui ciascuno si occupa direttamente della cosa pubblica. Anche perché, sostiene il filosofo, la sovranità è volontà generale, la quale, in sé, non potrebbe essere rappresentata⁷⁴, ed imputa l'esistenza dei deputati alla *paresse*⁷⁵ del Popolo, che assolda dei mercenari con la funzione di partecipare alla vita politica al posto loro. E sul ruolo dei deputati scrive che essi non sono né possono essere i suoi rappresentanti, ma i suoi commissari, in quanto solo le leggi ratificate direttamente dal Popolo possono considerarsi leggi vere e proprie⁷⁶.

Nondimeno, quello rivoluzionario è un progetto estremamente ambizioso, e Robespierre, grande estimatore di Rousseau, ne è ben consapevole. D'altronde, ciò che si tentava di fare, era trasformare una società di circa venticinque milioni di individui, che fino a quattro anni prima non erano quasi coinvolti nella gestione dello stato, in una democrazia. Immaginare di portare avanti un'idea del genere escludendo il concetto di rappresentanza era, a dir poco, utopistico. Per questo motivo, quando Robespierre, nella Convenzione costituente del 1793, si trova a sostenere l'imperatività del mandato, ha in mente forse un'altra opera di Rousseau, ossia le *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, in cui il filosofo stesso, rendendosi conto della difficile applicazione del suo sistema, prova a dare una soluzione pratica ad un problema istituzionale concreto – sebbene a lui non vicinissimo.

Tale soluzione si articola in due strumenti, che hanno come scopo la prevenzione della corruzione del potere legislativo: il primo consiste nel cambiare spesso i rappresentanti, di modo che sia più difficile sedurli; il secondo è invece vincolare i rappresentanti a seguire pedissequamente le istruzioni dei rappresentati⁷⁷.

⁷⁴ Al capitolo 15 del terzo libro scrive: “*La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, & la volonté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu.*”

⁷⁵ Lett. accidia, cfr. *ibid.* libro III, cap. 15.

⁷⁶ “[...] *Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. [...]*”. *Ibid.*

⁷⁷ “[...] *Un des plus grands inconvénients des grands États, celui de tous qui y rend la liberté le plus difficile à conserver, est que la puissance législative ne peut s'y montrer elle-même, et ne peut agir que par députation. [...] Je vois deux moyens de prévenir ce mal terrible de la corruption, qui de l'organe de la liberté fait l'instrument de la servitude. Le premier est [...] la fréquence des Diètes qui, changeant souvent les représentants, rend leur séduction plus coûteuse et plus difficile. [...] Le second moyen est d'assujettir les représentants à suivre exactement leurs instructions et à rendre un compte sévère à leurs constituants de leur conduite à la Diète. Là-dessus je ne puis qu'admirer la négligence, l'incurie, et j'ose dire la stupidité de la Nation Anglaise, qui, après avoir armé ses députés de la suprême puissance, n'y*

Se deve esserci un rappresentante, insomma, che ci sia un mandato imperativo, altrimenti si rischia di aprire a corruzione ed altre perversioni e, soprattutto, si priva sostanzialmente il popolo della sua sovranità, che possiede solo nel momento in cui si trova ad eleggere i suoi rappresentanti. Se i rappresentanti non dovessero rendere conto del loro operato – argomentano i sostenitori di questa teoria⁷⁸ - non ci sarebbe, in concreto, libertà, ma solo l'arbitrio degli eletti che, per tutto il loro mandato, possono fare tutto ciò che vogliono.

Robespierre, però, va oltre il mandato imperativo. A suo parere non è sufficiente che i deputati rendano conto del loro operato e siano sanzionati, come tutti i funzionari pubblici, con la revoca⁷⁹. Per lui ciò che è auspicabile è che l'intera attività legislativa sia compiuta sotto gli occhi del popolo, quindi in sedute pubbliche, in cui il popolo è fisicamente presente e vigila sull'attività dei suoi rappresentanti, che diventano fedeli riproduttori della volontà di chi li ha eletti.

3.3. Sieyès e il libero mandato parlamentare.

La teoria che invece prevalse nel dibattito costituzionale francese è quella della *Sovranità nazionale*, il cui principale sostenitore è il già citato abate Emmanuel Joseph Sieyès, da molti considerato il teorico della Rivoluzione. Secondo lo schema della Sovranità nazionale non è più il popolo il titolare della sovranità. Non è più, cioè, la volontà dell'insieme di tutti i singoli cittadini ad essere rilevante per la produzione del diritto, come per la gestione dello stato. Questo ruolo viene invece affidato alla Nazione, intesa non soltanto come insieme di individui con lingua, cultura, costumi e visione comune, ma vero e proprio ente che, astraendosi dal tempo, comprende la successione di tutte le generazioni, passate, presenti e future, che sono

ajoute aucun frein pour régler l'usage qu'ils en pourront faire pendant sept ans entiers que dure leur commission. [...]" Rousseau, Jean-Jacques. (1771-2; 1° ed. 1782) *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, cap. 7. Peraltro, già nel *Contrat* si poteva intuire il suo scetticismo verso il modello parlamentare inglese. Rimane, comunque, a suo avviso, preferibile un modello di democrazia diretta.

⁷⁸ Come ampiamente riportato da Zanon cit. at 68.

⁷⁹ Cosa che peraltro propone all'art. 18 del suo progetto di Dichiarazione dei Diritti. Bisogna però comprendere se nell'idea di Robespierre ci fosse uno specifico diritto degli elettori di revocare il singolo rappresentante o una revoca dell'intera assemblea o, ancora, se volesse mettere in luce una sfumatura del rapporto parlamentare a noi non estranea, vale a dire la sanzione – politica – della non rielezione del rappresentante fedifrago. Sempre Zanon suggerisce l'interpretazione per cui Robespierre si riferisce al rapporto tra l'intero popolo e l'intera assemblea.

stabilite sul territorio nazionale⁸⁰, e si presenta concretamente come insieme di individui che sono sottoposti alla stessa legge⁸¹.

In quest'ottica, al centro non c'è più il singolo individuo in quanto parte del Popolo, quindi detentore di una parte della sovranità, che rimane concetto immanente e temporalmente limitato, ma lo stesso singolo individuo in quanto minuscola particella della Nazione, concetto trascendente e potenzialmente infinito, e di cui è parte in misura equivalente ai suoi antenati ed ai suoi discendenti. L'interesse del singolo a questo punto non può che degradare da componente essenziale per la costruzione dell'interesse generale a mero interesse privato, che è destinato a soccombere di fronte all'interesse nazionale. Nel rapporto tra individuo e Nazione, il primo è solo un limite, un ostacolo, alla piena espressione della seconda, perché inevitabilmente legato al Popolo, cioè alla sua generazione, con i suoi bisogni, i suoi desideri, i suoi timori e le sue aspirazioni. Se si accetta la sovranità della Nazione, quindi, bisogna fare i conti con l'egoismo del Popolo che, per sua natura, sarà spinto a fare i suoi interessi, a tutelare, cioè, la sua posizione nel suo tempo, a discapito di chi l'ha preceduto e chi lo succederà⁸².

Sono quindi due le questioni che si pongono a questo punto: come si può conciliare un sistema come quello francese, in cui la società è divisa in tre classi, o ordini, o stati, con il concetto di nazione e chi può meglio identificare la Nazione storica⁸³? E soprattutto, come si può costruire un'idea di volontà generale partendo dall'interesse nazionale, fondamentalmente sconosciuto al Popolo?

⁸⁰ Questa concezione rimarrà in auge anche in tempi più recenti. Ad esempio, cfr. Lo Faro, Francesco. & Bottai, Giuseppe. (1928) *Il nuovo parlamento nello stato fascista: studio giuridico-politico*. che, teorizzando il fascismo istituzionale, basano su questa interpretazione del termine Nazione la c.d. Teoria fascista organica e storica dello Stato. Ma si veda anche l'intervento di Burdeau del 3 settembre 1946 alla Costituente della Quarta Repubblica francese, in cui definisce la nazione *sintesi della continuità storica, della solidarietà delle generazioni e della permanenza dei grandi interessi collettivi*.

⁸¹ Ovvero, per dirla con Sieyès, individui che sono sottoposti solo alla legge naturale e scelgono di farsi Stato dandosi una Costituzione. Costituzione a cui è sottoposto lo Stato ed il suo Popolo, ma non la Nazione, perché essa stessa è il diritto che si dà. Cfr. Sieyès, *Qu'est ce que le Tiers-état*, cit. at 51, cap. 5.

⁸² Tema che filosofi contemporanei come Hans Jonas riprendono nel formulare la propria etica, anche se riferendo il rapporto tra le generazioni all'insieme del genere umano.

⁸³ Vale a dire quella parte degli individui che compongono la Nazione che esiste in un determinato momento storico. In breve, un concetto molto vicino a quello di Popolo, che, però, se ne distanzia nel momento in cui si riferisce all'infinita successione di generazioni, che è la Nazione, come parametro della sua esistenza.

Riguardo la prima domanda, la risposta di Sieyès è chiara: bisogna guardare alle parrocchie sparse in tutto il territorio, agli abitanti, ai contribuenti⁸⁴. E ancora, afferma che una società politica non può essere altro che l'insieme di tutti i suoi membri, e che non è possibile immaginare, nella nascente Costituzione francese, che duecentomila individui valgano i due terzi della volontà generale, che esprimerebbero venti milioni di individui⁸⁵.

Sostiene l'abate, quindi, che la Nazione – storica – si trova nella parte non privilegiata della società, vale a dire non nel clero, ma nemmeno nella nobiltà. Non è un caso che il Giuramento della Pallacorda dia i natali all'Assemblea Nazionale, organo composto *prevalentemente*⁸⁶ dal Terzo Stato⁸⁷, come non è un caso che sia proprio questa, poi, a produrre la Costituzione del 1791. Ciò che è chiaro è che una società divisa in ordini non può esistere in un modello in cui la sovranità è *nazionale*.

Per quanto riguarda il secondo problema, bisogna procedere per gradi.

Innanzitutto, essendo la Nazione un'entità trascendente, potenzialmente illimitata e istituzionalmente astratta, non ci si può esimere dal prendere in considerazione la Nazione storica. Perché il Popolo, però, diventi Nazione, anche se nella sua parzialità secolare, è necessario che assuma la consapevolezza del suo limite volitivo, e cioè della sua inadeguatezza a decidere per l'interesse superiore della Nazione stessa. Allora il Popolo, che si fa Nazione, assume il compito di scegliere, al suo interno, un gruppo di persone che, per la sua capacità di discernimento e/o per le sue abilità personali, sia in grado di scindere l'interesse immanente del Popolo da ciò che va fatto per il bene della Nazione⁸⁸. A differenza del Popolo, infatti, qualsiasi

⁸⁴ “[...] Où prendre la nation? Où elle est; dans les quarante mille paroisses qui embrassent tout le territoire, tous les habitants et tous les tributaires de la chose publique; c'est là sans doute la nation. [...]” Sieyès, *Qu'est ce que le Tiers-état*, cit. at 51, sempre cap. 5.

⁸⁵ “[...] Une société politique ne peut être que l'ensemble des associés. [...] Si donc on prétend qu'il appartient à la constitution française que deux cent mille individus fassent sur un nombre de vingt millions de citoyens les deux tiers de la volonté commune, que répondre, si ce n'est qu'on soutient que deux et deux font cinq? [...]” *Ibid.*

⁸⁶ È discusso se l'Assemblea Nazionale fosse composta unicamente dai rappresentanti eletti dal Terzo Stato. Senza dubbio, come si osservava *supra*, erano presenti, tra di essi, esponenti degli altri due ordini, tra cui lo stesso Sieyès.

⁸⁷ D'altronde questa ricostruzione è coerente con quanto sostiene Sieyès riguardo la comune soggezione ad un diritto comune. Il Terzo Stato, fino alle proposte degli Stati Generali del 1789 è l'unico ordine che formalmente – e sostanzialmente – è soggetto a imposizione fiscale, e cioè contribuisce, con i frutti del suo lavoro, a rispondere alle esigenze della comunità del suo Paese – il che è, nel contrattualismo montesquieviano e rousseauviano, la funzione essenziale della società.

⁸⁸ Cfr. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*. cit. at 38. Pagg. 50 ss.

momento della Nazione non è sufficiente, di per sé, ad esprimere in modo completo la volontà nazionale, che rimane un concetto altrettanto astratto, perché questa sarebbe la somma delle volontà non solo degli individui che fanno parte della Nazione in un certo momento, ma la composizione di tutte le volontà di tutti gli individui che hanno fatto, fanno e faranno parte della Nazione. Si pensi, ad esempio, agli Stati Uniti d'America. Se si ritenesse valida la considerazione per cui un frammento storico di Nazione sia in grado di esprimere la volontà della nazione, si arriverebbe al paradosso di sostenere, ad esempio, che è volontà della Nazione statunitense - in quanto espressione di una sua compagine storica - l'esistenza della schiavitù. Una tale assunzione peccherebbe, almeno, di incompletezza. Se ci si limitasse ad affermare questo, e non si aggiungesse che volontà della Nazione statunitense è anche il suo contrario, cioè la non esistenza della schiavitù, si finirebbe per negare l'aspetto intergenerazionale del concetto di Nazione⁸⁹. Se si dicesse, invece, l'opposto, si finirebbe per creare un paradosso in cui un'entità che prescinde dal tempo vuole, allo stesso tempo, una cosa e il suo contrario. Il punto è che la volontà nazionale è un concetto talmente astratto da essere inafferrabile nel momento in cui lo si volesse assumere come dato. A questo serve la rappresentanza: i rappresentanti, che sono eletti dalla frazione storica della Nazione, per rappresentare la Nazione intera⁹⁰, si fanno, astrattamente, portavoce della volontà nazionale, che sono scelti per intuire ed interpretare. In questa concezione, i rappresentanti sono quegli individui designati, dai loro connazionali esistenti in un dato momento storico, come i migliori della loro generazione⁹¹.

La volontà nazionale, quindi, che può essere al più sfiorata, non può concretizzarsi che tramite rappresentanti. E questi rappresentanti non possono essere legati dalle pesanti catene su di loro impresse dai propri elettori. Essendo cambiata la funzione del Popolo, che diventa infatti quella di scegliere, al suo interno, i migliori e non già dei portavoce particolari, il sistema del mandato imperativo non diventa solo

⁸⁹ Oltre che gli stessi concetti di abrogazione e successione delle leggi nel tempo.

⁹⁰ E così già dal già citato art. 45 del Regolamento per gli Stati Generali, confermato dall'art. 7 sez. 3, cap. 1, titolo III della Costituzione monarchica del 1791 e ancora dalle Costituzioni dell'anno I e dell'anno III.

⁹¹ Questa concezione non è temporalmente limitata alla Francia della fine del XVIII secolo, ma sarà il fondamento di tutti gli stati moderni che abbracciano la concezione di *Sovranità nazionale*. Si vedano, ad esempio, solo nella dottrina italiana a cavallo tra XIX e XX secolo, i pensieri di Orlando, Miceli, e del già citato Lo Faro.

limitante, ma anche obsoleto, perché si riferisce ad una concezione di sovranità non più attuale, cioè quella della sovranità intesa come somma delle singole sovranità. Ed è abbracciando questo nuovo tipo di ragionamento che si mette da parte, in Francia, il mandato imperativo, non con l'art. 45 del regolamento del 1789⁹², ma con il profondo mutamento del pensiero sullo Stato che porta alle Costituzioni del 1791 e del 1793⁹³.

4. Il divieto di mandato imperativo nello Statuto Albertino.

Il modello rivoluzionario della *Sovranità nazionale* è destinato ad avere un grande successo: esso sarà ripreso dalla maggior parte delle Costituzioni europee del XIX e della prima metà del XX secolo. Tra queste, lo Statuto del Regno di Sardegna, concesso da Carlo Alberto di Savoia nel 1848 e destinato a diventare la legge fondamentale del Regno d'Italia, il quale lo accoglie all'art. 41⁹⁴.

Come si può vedere, anche confrontando questa con altre disposizioni dello Statuto stesso, quali l'art. 2⁹⁵, permane anche l'idea di governo rappresentativo conseguente al modello della sovranità nazionale.

Si possono fare due osservazioni sulla formulazione dell'art. 41. L'articolo, infatti, è composto di due commi: nel primo si afferma la rappresentanza dell'intera Nazione. Non si può non notare come, secondo questa formulazione, la Nazione assume un carattere ulteriore rispetto a quello della Costituzione francese del 1793, vale

⁹² Si veda, in proposito, la nota n°68.

⁹³ Secondo Curreri, in realtà, la Costituzione del 1793, nonostante il divieto di mandato imperativo, aderirebbe alla teoria della *Sovranità popolare*, e lo stesso Robespierre sarebbe un sostenitore del libero mandato, in quanto, in sintesi, strumento utile all'identificazione tra eletti ed elettori che porta alla costruzione della volontà generale – popolare. Di diverso avviso Zanon, che ritiene invece la Costituzione del 1793 solamente influenzata da quel modello, e mostra un Robespierre sconfitto, nella sua idea originaria di ripristino del mandato imperativo, per un cambio di visione anche degli stessi giacobini, che abbracciano in pieno l'idea del governo rappresentativo – come si diceva, carattere della *Sovranità nazionale*. Nella Costituzione del 1793 dell'intero dibattito rimane il lapidario art. 29, che dichiara: “*Chaque député appartient à la nation entière.*”, ponendo fine alla questione della responsabilità degli eletti verso i loro specifici elettori

⁹⁴ “*I Deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti.*

Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori.” Formula dalla genesi abbastanza breve: a quanto pare non c'è stata approfondita discussione della formulazione proposta dal Ministro Borelli nella seduta del 24 febbraio 1848. Cfr. Ciaurro, Luigi. *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), (2006) *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, pp. 1287 ss.

⁹⁵ “*Lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo. [...]*”

a dire una connotazione territoriale specifica. Il tema nazionale non è più, quindi, soltanto la trascendenza dalle pastoie del tempo, che era servita alla classe borghese francese per prendere il controllo della cosa pubblica, avocando a sé, in quanto migliore prodotto del suo tempo, il diritto e l'onere di farsi interprete di qualcosa di superiore. La Nazione è intesa qui anche come concetto territoriale, quasi come fosse fungibile sinonimo di Stato, o Paese, come riterrà poi la dottrina organicista a cavallo tra quel secolo ed il successivo. È, infatti, questa visione successiva al 1793, ma non inedita. Innanzitutto, si trova un simile accostamento già nell'art. 52 della Costituzione dell'anno III⁹⁶, e, in modo ancora più simile, nell'art. 32 della Costituzione belga del 1831⁹⁷.

La seconda osservazione riguarda invece il secondo comma. Lo Statuto, infatti, fa un'affermazione tutt'altro che scontata quando usa l'espressione *mandato* imperativo. Già il citato art. 45 del Regolamento per gli Stati Generali del 1789 parlava di imperatività del mandato, e la Costituzione dell'anno III solo di mandato. Però il Regolamento non era una fonte costituzionale, e la Costituzione del 1795 *negava* la possibilità di conferire, in assoluto, un mandato ai rappresentanti. Lo Statuto, invece, affermando che solo il mandato *imperativo* è vietato, ammette, con autorevolezza costituzionale, l'esistenza di un mandato parlamentare, cioè di un effettivo conferimento di potere da parte degli elettori nei confronti dell'eletto. Non più, cioè, una semplice attestazione di stima di per sé rilevante al rango di migliore, ma l'instaurazione di un vero e proprio rapporto, in cui l'elettore *delega* il rappresentante ad interpretare la volontà nazionale⁹⁸ *in quanto* lo riconosce dotato di quelle specifiche caratteristiche di cui al par. precedente. Non si tratta, certamente, di un mandato di tipo civilistico⁹⁹, ma

⁹⁶ “*Les membres du Corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la Nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat.*”

⁹⁷ “*Les membres des deux chambres représentent la Nation et non uniquement la province ou la subdivision des provinces qui les a nommés*”

⁹⁸ Non, rimanendo nella concezione nazionale della sovranità, quindi una delega effettiva di sovranità, ma, appunto, solo di interpretazione e conseguente codificazione. Non si sostiene, come ad esempio V. E. Orlando nega, che il fondamento della legittimazione dei poteri sia nel Popolo e che quindi questo sia nelle condizioni di poterli conferire, ma che la Nazione storica, in questa concezione, svolga la sua funzione designando i rappresentanti della Nazione, e affidi a loro il potere di parlare per essa nella sua interessezza. Cfr. Orlando, Vittorio Emanuele, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica in Diritto Pubblico general: scritti varii (1881-1940)* 1940, Milano, Giuffrè, pagg. 417-456.

⁹⁹ D'altronde, come osserva lo stesso Orlando, mancano dichiarazione di volontà, imperatività e revocabilità del mandato, imprescindibili nel contratto di mandato. Nello stesso senso si schiera anche Santi Romano. I due concludono entrambi che da ciò consegue una non giuridicità del rapporto tra elettore ed eletto, con conseguenze diverse.

comunque di un mandato, cioè di un rapporto fiduciario tra eletto ed elettore, seppur politico¹⁰⁰.

Lo Statuto Albertino è quindi una Costituzione di stampo liberale, espressa da un modello di Stato in cui eletti ed elettori fanno parte di una stessa classe¹⁰¹ che ha tutto l'interesse a rimanere arbitra delle sorti della cosa pubblica e che lo fa disegnando lo Stato facendo attenzione a non sbilanciare la sua posizione, ossia abbracciando la tesi nazionalista e rigettando la popolare.

5. Libero mandato e partiti di massa: il mandato di partito.

Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo inizia però, in Europa, da una parte ad estendersi il diritto di voto e ad accrescersi il numero di persone che partecipano attivamente alla vita politica, e, da un'altra, conseguentemente, a svilupparsi un fenomeno che era sì noto¹⁰², ma non ancora determinante, se non indispensabile, per l'organizzazione della vita politica degli stati: i partiti politici.

L'avvento dei partiti nei sistemi istituzionali ha degli aspetti davvero critici per la concezione liberale. Se, infatti, nel sistema vigente fino ad allora il rapporto era immediatamente tra gli elettori e gli eletti, nel momento in cui compare il partito eletto ed elettore devono fare i conti con un terzo soggetto che si frappone tra i due, arrivando a modificare il senso stesso della rappresentanza¹⁰³. Il passaggio che avviene con l'avvento dei partiti politici di massa è da un'idea di Stato liberale ad una sociale – democratica – in cui torna in auge, a discapito del concetto di Nazione, l'idea di Popolo, in quanto organo dello Stato, vero detentore della sovranità, che forma un unico soggetto

¹⁰⁰ Così ad es. Miceli, Vincenzo. (1892) *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni.

¹⁰¹ Dell'impianto francese si riprende anche l'aspetto censitario, su cui non ci si è soffermati, vale a dire la necessità di poter contribuire alle finanze dello Stato per poter essere cittadini politicamente attivi.

¹⁰² Specialmente in Inghilterra, dove *Tories* e *Whigs* erano entità già note, ma, con una piccola forzatura, anche nei primi tempi della Rivoluzione francese, se si vogliono considerare i vari club – giacobini, girondini, montagnardi e così via – come partiti.

¹⁰³ Cfr. Duranti, Stefano. (2005) *Commento alla lettera c), comma 1, dell'articolo 4: il divieto di mandato imperativo nella prassi politica e nella teoria costituzionalista italiana*. Pagg. 149-174 *Legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*. Milano: Giuffrè, e Azzariti, Gaetano. (2015) *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*. Pagg. 65-80 *Scritti in onore di Antonio D'Atena*. Milano: Giuffrè.

insieme ai suoi rappresentanti¹⁰⁴. Infatti, in questo modello l'idea di rappresentanza non è scartata, ma solo ricalibrata. Se prima ad essere rappresentata era la Nazione intera, adesso è il Popolo, che è composto, anche a livello di rilevanza politica, non più solo dalla borghesia, ma anche dalle classi più basse – come il neonato proletariato – che erano rimaste sostanzialmente estranee alla vita politica nell'impianto francese¹⁰⁵. Il senso della rappresentanza torna ad essere, in qualche modo, più simile a quello presente nel modello inglese: le nuove classi politiche hanno infatti esigenze diverse da quella borghese, che necessitano comunque di essere rappresentate.

In un modello come questo, più ampio rispetto allo stato monoclasse, il ruolo del partito è quello di raccogliere la volontà di diversi gruppi sociali e farsene espressione, con i suoi deputati, nell'assemblea parlamentare¹⁰⁶.

Ad ogni modo, forse per un fraintendimento iniziale dei modelli¹⁰⁷, forse per un mancato tempestivo adeguamento alle nuove esigenze istituzionali¹⁰⁸, l'intero sistema della rappresentanza, con l'avvento dei partiti di massa, va in crisi¹⁰⁹. Nella logica di partito, infatti, il rappresentante non aveva più un rapporto stretto con l'elettore, perché questo era mediato dal partito, collettore di idee, ma, allo stesso tempo, il partito non aveva la possibilità concreta di imporre nulla al singolo rappresentante, il quale

¹⁰⁴ Cfr. Jellinek, Georg. (ed. 1949) *La dottrina generale del diritto dello Stato*. Milano: Giuffrè, che afferma essere, il Popolo, organo primario e secondario dello Stato. Primario quando elegge i *suoi* rappresentanti – si badi: del Popolo, non più della Nazione – e secondario quando, tramite i suoi rappresentanti, agisce in Parlamento – altro organo dello Stato e non invece della società.

¹⁰⁵ Come si diceva, a vocazione monoclasse.

¹⁰⁶ Jellinek ribadisce che in realtà il singolo rappresentante è rappresentante del popolo intero. Il cambio di passo, a suo avviso, si ha nel momento in cui il rappresentante non è più portavoce della volontà di un gruppo di popolo, ma diventa, con la sua appartenenza al Parlamento, la volontà del quale è la volontà del Popolo, concorrente alla formazione di quest'ultima. Secondo questa impostazione, prosegue, non si cade in contraddizione nemmeno ribadendo il divieto di mandato imperativo, proprio perché il ruolo del rappresentante, nel momento in cui diventa parlamentare, non è più di rappresentare i suoi elettori ma di formare la volontà generale *sulla base* delle esigenze della realtà sociale che è deputato ad esprimere. Cfr. *ibid.*

¹⁰⁷ Cfr. Miceli, come riportato in Trifone, Gian Paolo (2008) *Rappresentanza 'armonica' e crisi del 'mandato politico' in Vincenzo Miceli in Giornale di storia costituzionale*. (16), pagg. 141 ss. Per quanto riguarda lo Statuto Albertino, interpretato, nell'era dei partiti, come Costituzione parlamentarista.

¹⁰⁸ È lì che puntano le varie critiche alla trasformazione della rappresentanza. Quando Schmitt parla di perdita di forza di resistenza statica (*statische Festigkeit*) da parte dello Stato, lo fa in modo critico verso i parlamenti dei partiti, che hanno il problema di snaturare la loro natura di rappresentanti della volontà della collettività, diventando invece luoghi in cui le maggioranze, utilizzate da gruppi sociali extraparlamentari per i loro interessi, compiono la loro dittatura. Cfr. Schmitt, Carl. *Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung*, in *Verfassungsrechtliche Ausfsaetze aus den Jahren 1924-1954*, Berlino 1958.

¹⁰⁹ Molti sono gli autori contemporanei che denunciano la crisi del sistema. Per quanto riguarda l'Italia, bastino, come esempio, i già citati Miceli e Orlando.

rimaneva comunque libero di agire come ritenesse, in mancanza di un sistema di mandato imperativo, fosse anche solo di partito¹¹⁰.

Il periodo tra le due guerre mondiali è un'ottima occasione per riflettere anche su rappresentanza e ruolo del parlamento, soprattutto per gli stati che, essendo stati sconfitti nel primo conflitto¹¹¹, già in profonda crisi politica, sono obbligati a riorganizzarsi.

5.1. Il mandato parlamentare nella Repubblica di Weimar.

Lo stato che si trova a fare i conti con la situazione di maggiore crisi politico-sociale è, senza dubbio, la Germania. Alla fine della Prima Guerra Mondiale, la società tedesca è profondamente divisa: la contrapposizione tra i ceti più bassi, impoveriti dalla guerra e tra i quali si contavano le maggiori vittime della carestia del 1917-18, e le classi più abbienti, che continuavano ad ostentare lusso e sfarzi, aveva inasprito il dialogo sociale¹¹².

A livello istituzionale si era tentato, già nel periodo tra il 1910 ed il 1918, di parlamentarizzare l'Impero tedesco, inserendo principi come la necessaria fiducia del parlamento per l'attività di governo del Cancelliere¹¹³, anche per pacificare una società che risentiva l'arretratezza, nonostante la gioventù, dello stato che si era data.

Ad ogni modo, la crisi esplose in seguito alla fine della guerra, e gli eventi noti come Rivoluzione tedesca del 1918-19, portano alla trasformazione, improvvisa e radicale, dell'Impero in Repubblica, il cui centro è proprio il Parlamento – ed il sistema dei partiti –, inaugurando quello che in dottrina sarà chiamato *Parteienstaat*¹¹⁴.

¹¹⁰ Come osservato da Kelsen in Kelsen, Hans. (1925) *Das Problem des Parlamentarismus* trad. C. Geraci.

¹¹¹ O, come la Cecoslovacchia, sono degli inediti storici, e in quanto tali hanno bisogno di darsi delle regole.

¹¹² Cfr. Henig, Ruth. (1998) *The Weimar Republic: 1919-1933*. London; Routledge., per approfondire.

¹¹³ Cfr. Lanchester, Fulco. (1985) *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*. Milano: Giuffrè., pagg. 184 ss.

¹¹⁴ *Ibid.* pagg. 229 ss. Lanchester osserva come in realtà la gestione del fenomeno non sia stata sufficiente a gestire il modello.

Un sistema incentrato sull'asse partitico certo doveva rivedere il problema del rapporto tra eletto ed elettore, anche sulla base della diffusa crisi del parlamentarismo.

Ciò che si fece, nella nuova repubblica tedesca, fu abbandonare il parlamento ottocentesco formato da notabili che, eletti da una base ristretta, si facevano interpreti della volontà nazionale, in favore di un nuovo parlamentarismo in cui a svolgere il ruolo di rappresentante non erano più uomini probi vocati alla politica, ma dei politici di professione, delegati dei partiti, i quali avevano il rapporto privilegiato con gli elettori, un tempo riservato ai singoli rappresentanti¹¹⁵.

Come si diceva, però, il problema per Kelsen era, nella finzione della rappresentanza, l'irresponsabilità del parlamentare nei confronti dell'elettorato – o del partito di appartenenza – che era confermata anche dall'art. 21 della Costituzione weimariana, con il divieto del mandato imperativo¹¹⁶.

5.2. Hans Kelsen e la “clausola cecoslovacca”.

Un sistema diverso, che Kelsen riprenderà per produrre il suo modello, era stato attuato nel nuovo stato cecoslovacco con la legge elettorale del 1920. All'art. 13 tale legge prevedeva che, ove il parlamentare avesse abbandonato¹¹⁷, durante la legislatura, il partito politico di appartenenza, sarebbe stato dichiarato decaduto dallo stesso mandato parlamentare.

Questo modello, che è stato definito dalla dottrina “clausola cecoslovacca”¹¹⁸, permetteva ai partiti da un lato di mantenere lo stesso peso politico nelle assemblee parlamentari, dall'altro di instaurare quel legame, seppure di secondo grado, che si era perso – nella migliore delle ipotesi – tra l'elettorato ed i rappresentanti¹¹⁹, andando a concretizzare quello che si definisce *mandato di partito*.

¹¹⁵ Cfr. Zanon, *Il libero mandato parlamentare* cit. at 68, pagg. 90 ss.

¹¹⁶ Art. 21 Cost. Ger. 1919: “*Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.*”

¹¹⁷ O, come riporta Scarciglia in *Il divieto di mandato imperativo* cit. at 37, secondo l'interpretazione del Tribunale elettorale, anche quando fosse stato allontanato dal partito, strumento largamente usato come sanzione per disobbedienza politica del parlamentare.

¹¹⁸ Cfr. Avril, Pierre. *Essais sur les partis*.

¹¹⁹ Di secondo grado nel senso che c'era comunque il tramite del partito. L'elettore sceglieva il partito, che inviava il suo deputato, che, rispondendo ad esso, rispondeva indirettamente all'elettore stesso che lo aveva, in concreto, votato ed eletto.

Il mandato di partito è, nei fatti, un mandato imperativo, perché subordina il mantenimento dell'incarico parlamentare alle azioni politiche del rappresentante stesso, indipendentemente dalla sua volontà o meno di conservare la carica parlamentare. È interessante, però, il modello del Württemberg, approvato con la legge elettorale del 1920, che, sulla falsariga della clausola cecoslovacca, prevede la perdita del seggio come sanzione solo in caso di dimissioni e non anche di allontanamento ad opera del partito¹²⁰.

Questo modello ebbe un notevole successo: fu importato quasi immediatamente dall'Austria¹²¹ e dalla Jugoslavia¹²², ed è tutt'ora a fondamento dell'art. 163 lett. c) della Costituzione portoghese del 1976¹²³.

¹²⁰ Cfr. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo* cit. at 37, pag. 80

¹²¹ In particolare, nel *land* Tirolo.

¹²² Seppure in modo leggermente diverso, in quanto si sanziona il capolista che abbandona il suo partito.

¹²³ “*Perdem o mandato os Deputados que se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*”

Capitolo II

La vicenda costituzionale italiana. Genesi e contenuto dell'art. 67 Cost.

1. Il mancato approfondimento in Assemblea Costituente.

Nella seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947, l'Assemblea Costituente approva, senza discussione, l'art. 64 del progetto di Costituzione della Repubblica italiana¹²⁴.

L'articolo, che era pervenuto ad una formulazione provvisoria molto vicina a quella definitiva già nei lavori della seconda sottocommissione¹²⁵, consta di un solo comma diviso in due statuizioni: la prima è la rappresentanza nazionale, la seconda il divieto del mandato imperativo.

A dir la verità, anche in sottocommissione il dibattito è stato breve e scarno: non c'è stata difficoltà a raggiungere un accordo, né c'è stato un vero approfondimento su alcuno dei due aspetti¹²⁶.

1.1. *“Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione...”*

Come si diceva, la prima statuizione è che ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione. Nella già citata seduta del 19 settembre 1946, il vicepresidente e futuro presidente dell'Assemblea Costituente, l'on. Umberto Terracini, osserva come sia inutile inserire una tale affermazione nel costituendo sistema-stato¹²⁷. Afferma, infatti, che statuire la portata nazionale della rappresentanza e ribadire come questa non possa limitarsi al collegio di elezione o ad un determinato gruppo d'interessi cetuale,

¹²⁴ Cioè l'art. 67 Cost., che nella sua formulazione finale recita: “*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.*”

¹²⁵ Cfr. Seduta del 19 settembre 1946 della seconda sottocommissione della commissione per la Costituzione.

¹²⁶ Addirittura, c'era chi ritenesse superfluo inserire una tale disposizione in Costituzione, cfr. *Ibid.* e Falzone, Vincenzo. et al. (1969) *La Costituzione della Repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*. 3. ed. Roma: Colombo.

¹²⁷ In senso contrario sono gli interventi degli onn. Lusso e Bozzi. È interessante il riferimento al futuro impianto regionale dello Stato.

professionale o politico poteva aver senso in “tempi passati e col collegio uninominale”¹²⁸, in cui effettivamente il rappresentante era legato al collegio, perché espressione diretta di esso.

Ciò che più sorprende, però, riguardo la prima parte di questa disposizione, è come, tra i tanti termini che potevano esprimere la più ampia accezione dei soggetti che, titolari della sovranità, sono in concreto rappresentanti, si scelga proprio il termine Nazione e come, su esso, non vi siano obiezioni, né proposte differenti.

Si sarebbe potuto, ad esempio, ribadire quanto si affermava all’art. 1 ed affermare che “Ogni membro del Parlamento rappresenta *il popolo*”¹²⁹.

Si sarebbe potuto proporre una soluzione che avesse radici profonde nella storia e riaffermasse l’importanza del concetto di comunità giuridica, traducendosi in “Ogni membro del Parlamento rappresenta *i cittadini*”¹³⁰.

Si sarebbe potuto, ancora, utilizzare un termine più versatile e sicuramente plurivalente, cambiando la formulazione in “Ogni membro del Parlamento rappresenta *lo Stato*”, permettendo all’art. 67 di diventare l’emblema della dualità dello Stato, che, da una parte, assurge a stato-comunità, con la conseguenza che il parlamentare diventa rappresentante di tutti gli individui che lo compongono, e, dall’altra, resta stato-istituzione o, addirittura, stato-ente pubblico, rendendo i parlamentari, se non dei funzionari¹³¹, almeno degli esponenti di questo ente, nei confronti dei cittadini e verso l’esterno¹³².

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ O “[...] *il popolo intero*”, o “[...] *l’intero popolo italiano*” volendo dare la connotazione nazionale di cui si dirà.

¹³⁰ O, anche in questo caso “[...] *tutti i cittadini*” o “[...] *tutti i cittadini italiani*”. Va detto, detto, però, che una tale formula peccherebbe di grave esclusività. Affermando che il parlamentare rappresenta i cittadini non si terrebbe conto di quei connazionali – nel senso di cui, come sopra, si dirà – che non hanno lo status di cittadino italiano, come le c.d. seconde generazioni, che sicuramente sono invece da ritenersi rappresentate dai membri del Parlamento.

¹³¹ Ampia è stata, al contrario, la discussione sullo status di parlamentare. In particolare, discutendo dell’opportunità o meno di prevedere un giuramento anche per l’assunzione delle funzioni parlamentari, si è affermato, con forza, che i parlamentari non sono funzionari, ma, come affermato dall’on. Conti, sono “solo uomini che liberamente contribuiscono all’opera svolta dallo Stato, con la loro cultura e la loro esperienza”. Seppure in sottocommissione l’obbligo di giuramento fu approvato, per poi essere rimosso dall’Assemblea, è evidente come fosse chiaro ai padri costituenti che la figura del parlamentare non è sicuramente assimilabile o riducibile a quella di un funzionario.

¹³² Il rischio di approvare una formula di questo tipo è quello di sbilanciarsi verso una visione dello Stato lontana da quella che si intendeva stabilire in Costituzione, cioè di uno Stato da cui promana tutto, financo la sovranità, e che è il *dominus* effettivo del mandato parlamentare.

Si sarebbe potuto, infine, formulare “Ogni membro del Parlamento rappresenta *la Repubblica*”, utilizzando il termine Repubblica che ha il pregio di coniugare la scelta di politica istituzionale che si era fatta con il referendum del 2 giugno 1946, con il complesso concetto socio-geo-politico di Repubblica così com’è intesa, ad esempio, nella formulazione degli artt. 2, 3, 4, 5, 9, 10 e 12 Cost¹³³.

Si è deciso, invece, di utilizzare il termine Nazione, e di affidare ai membri del Parlamento la rappresentanza di essa. Ciò che non ci si può esimere dal chiedersi è il senso in cui si debba intendere la scelta dei costituenti.

Come si diceva, nel tema della sovranità e della rappresentanza, la parola Nazione ha un significato molto preciso e di estrema rilevanza giuridica. Nel precedente capitolo (vedi *supra* cap. I §3.3) si è osservato come dal concetto di Nazione si arriva ad elaborare il modello liberale di governo dello stato, intendendo come Nazione quell’entità composta dalla successione delle generazioni stabilite su un territorio, che hanno in comune non solo un ceppo culturale ma anche un impianto giuridico-ordinamentale e che, diversamente dal concetto di Popolo, ha una proiezione trascendente e storicamente infinita. Si era pure detto come questo concetto fosse stato utilizzato dal ceto borghese come espediente per mantenere l’effettivo potere, in quanto i rappresentanti, “migliori” nella concezione in parola, avevano il compito di interpretare la volontà nazionale e tradurla in legge.

Si è anche osservato, alla nota n°80, come questa concezione sia rimasta ben viva fino al periodo immediatamente precedente alla transizione costituzionale e come i concetti di Nazione e Sovranità nazionale fossero centrali nella costruzione istituzionale fascista. È tempo di ampliare la trattazione del tema.

Quando Lo Faro si trova a teorizzare la già citata *Teoria fascista organica e storica dello Stato*, pone come presupposto del suo lavoro la concezione dell’umanità come di un insieme di organismi nazionali, non già di individui, che, in quanto società, sono frazioni del tutto che è la specie umana, la quale non è da considerarsi statica, ma

¹³³ A tal proposito, proprio nell’art. 12 si può rinvenire l’opportunità di tale scelta. Se il termine Nazione fosse da intendersi come lo si interpreta nell’art. 67, e cioè nella sua accezione sociologica più che giuridico-politica, non si vede come non si poteva scegliere di formulare l’art. 12 “*La bandiera nazionale è il tricolore italiano [...]*”, magari facendo leva sullo stesso patriottismo che caratterizza l’art. 52, nel quale si utilizza il termine Patria. Invece nell’art. 12, all’apparenza inoffensivo, si utilizza il termine Repubblica perché ha una portata più ampia. Proprio per questo sarebbe forse stato più opportuno, in un articolo delicato com’è l’art. 67, sul tema del quale c’è stato un dibattito secolare, preferire il termine Repubblica al termine Nazione per non rischiare di cadere in contraddizione, come si dirà.

dinamica, perché composta dalle generazioni che si susseguono in ciascuna di queste società¹³⁴. L'autore, quando si trova a dover istituzionalizzare il concetto, e, soprattutto, a dover giustificare l'esistenza della rappresentanza e della Camera dei Deputati fa un passo avanti proponendo l'identità tra Stato e Nazione, nel senso che lo Stato – espressione istituzionale dell'organismo nazionale – deve essere la Nazione ed i deputati i suoi “magistrati”. Sostiene, infatti, che solo nel caso in cui i deputati fossero effettivamente i rappresentanti della Nazione, e cioè slegati dalle “influenze degli interessi individuali, di gruppi e di classi¹³⁵”, il Fascismo potrebbe accettare l'esistenza dell'istituzione parlamentare¹³⁶.

Restando però intorno al termine Nazione, è evidente come nel recente passato¹³⁷ questo non solo avesse un certo significato, che aveva le sue origini nel concetto di sovranità proposto da Sieyès più di un secolo prima¹³⁸, ma anche un importante peso ideologico. E ciò che suscita più stupore è che, se Sieyès parlava soprattutto di *sovranità*, i fascisti si sono occupati soprattutto di *rappresentanza*, proponendo, prima dei padri costituenti, lo stesso binomio riproposto – e approvato senza discussione – da questi nella stesura dell'art. 67.

Da questa considerazione si diramano due possibili filoni interpretativi.

Il primo di questi è quello per cui l'intenzione dei padri costituenti fosse d'intendere il termine Nazione così com'è stato inteso dalla Rivoluzione francese in poi, e quindi d'intendere i membri del Parlamento come rappresentanti di quell'ente diverso dal Popolo e connotato dai peculiari caratteri di cui si è detto nel cap. I e appena

¹³⁴ cfr. Lo Faro & Bottai. *Il nuovo parlamento nello stato fascista*, cit.

¹³⁵ *Ibid.* pag. 35.

¹³⁶ Nell'opera finirà per concludere che nella pratica una tale condizione non è soddisfatta, né che si prospetta la sua soddisfazione in tempi brevi, e, cercando quindi un'altra istituzione che si può ispirare e vocare agli interessi nazionali, arriva a sostenere che il vertice dello Stato fascista deve essere necessariamente la Corona – si badi, non il Re – in quanto unica istituzione veramente radicata nel passato e proiettata al futuro. L'argomentazione è che, sapendo il Re che il Principe ereditario governerà dopo di lui, questi governerà spinto dall'interesse dinastico, dove la dinastia reale, prima tra le generazioni, è veramente l'unica possibile garante dell'unità nazionale intesa come l'unità della successione delle generazioni. A partire da questa affermazione, Lo Faro, e tramite lui il Fascismo, arriverà a negare l'esistenza della Camera dei Deputati e comunque di un'assemblea politica elettiva, proponendo invece una camera politica di nomina della Corona – con l'ausilio di un Consiglio privato – e una camera rappresentativa – nel senso di non politica, quindi non legislativa, ma ausiliaria alla legislazione, come avrebbero dovuto essere i parlamenti moderni secondo l'autore – composta da rappresentanti designati dalle corporazioni, perché avente lo scopo di portare avanti le istanze del mondo della produzione.

¹³⁷ Che pur si aveva fretta di abbandonare, come risulta in modo particolarmente evidente dalla formulazione della XII disp. trans.

¹³⁸ Vedi *supra* cap, I §3.3.

ribadito, con la conseguenza che assumerebbero un ruolo significativo le generazioni passate tanto quanto le generazioni future, che meriterebbero di essere rappresentate almeno al pari della generazione presente, il Popolo, che dovrebbe, appunto, in quest'ottica, tornare a trasformarsi nella Nazione c.d. *storica* che si suggeriva *supra*¹³⁹. Come si può, però, scindere rappresentanza e sovranità? Com'è possibile che ad essere rappresentato in Parlamento sia, insomma, un ente diverso da quello che ha la sovranità? Se, infatti, si tenessero fermi i concetti, come intesi, di Nazione e Popolo, è evidente che, come statuito all'art. 1, il Popolo ha la sovranità, ma è la Nazione ad essere rappresentata, con la conseguenza che o le leggi della Repubblica sono prodotte da rappresentanti di un altro ente ed imposte al Popolo, che da sovrano diventa suddito, o il Popolo, sovrano, condivide la sua sovranità con quest'altro ente, maggiore e comprensivo di esso, che è la Nazione. In entrambi i casi, tuttavia, si andrebbe a concretizzare un conflitto, almeno parziale, tra l'art. 67 e l'art. 1. A tal proposito, si potrebbe rilevare che l'antinomia sia apparente, perché oggetto dell'art. 1 è la sovranità, ed il tema dell'art. 67 è la rappresentanza, ma tale osservazione non è convincente. Come dicevo, è difficile immaginare che il legislatore costituzionale volesse produrre una scissione tra la rappresentanza politica¹⁴⁰ e la sovranità, perché si arriverebbe appunto ad affermare che il rappresentato politicamente non ha sovranità e viceversa, il che esulerebbe dal campo delle antinomie per entrare in quello delle aberrazioni vere e proprie, in quanto la rappresentanza ha come scopo proprio l'esercizio ordinato della sovranità¹⁴¹. Atteso che quindi si tratterebbe di un'antinomia reale, è opportuno cercare una soluzione. Se esiste una gerarchia delle fonti anche nella stessa carta

¹³⁹ Cfr. sempre cap. I §3.3. A questo punto, però, è opportuno osservare che quella che si è definita *Nazione storica* in questo elaborato, è l'opposto di quanto scriveva Lo Faro quando delineava la c.d. *Nazione in senso storico*, che è invece qui preso in considerazione con il mero termine *Nazione*.

¹⁴⁰ Si noti bene: come osserva l'on. Di Giovanni nella seduta della sottocommissione, il tema è proprio la rappresentanza *politica*, non la mera rappresentanza di interessi, che può avere altra sede nel costituendo impianto istituzionale, di conseguenza la ricerca intorno al significato del termine Nazione non è un mero esercizio di stile.

¹⁴¹ E questo è vero indipendentemente dal modello di sovranità scelto in fase costituente. Infatti, come si sosteneva, anche dovendosi affermare la sovranità nazionale, l'espedito che si utilizza perché la presunta volontà della Nazione diventi legge è proprio quello di affidare ai "migliori" il compito di rappresentare la Nazione stessa. Solo in questo modo la Nazione può effettivamente esercitare la sua sovranità. E così avviene anche nel caso della sovranità popolare. Nonostante ci siano posizioni estremiste, specialmente nei confronti della rappresentanza, in quel tipo di modello, come quella di Rousseau che ritiene il governo rappresentativo non appartenente al modello democratico, è pur vero che, anche in quel caso, l'esercizio effettivo della sovranità da parte del Popolo, avviene attraverso i suoi *commissari*. La differenza lì è soltanto in una diversa accezione di rappresentanza, o, *rectius*, in una diversa forza coercitiva del mandato affidato ai rappresentanti.

costituzionale¹⁴², è evidente che un ruolo di preminenza debbano averlo i c.d. Principi fondamentali¹⁴³, e che quindi il conflitto si dovrebbe risolvere in favore dell'art. 1.

Vale la pena, però, di sviluppare anche il secondo filone interpretativo. L'alternativa a quanto osservato finora è di ammettere che i padri costituenti, nell'approvare il testo vigente dell'art. 67, abbiano commesso la leggerezza di non valutare attentamente il profondo significato giuridico e politico del termine Nazione, intendendolo invece nel suo senso socio-geografico – vale a dire *insieme di individui*¹⁴⁴ cui sono comuni i c.d. fattori della nazionalità, cioè religione, lingua, cultura, origine, storia - e abbandonando ogni considerazione in merito alla sovranità, o, addirittura, considerandolo un sinonimo di Popolo¹⁴⁵. Secondo questa interpretazione, quindi, non si verrebbe a creare il conflitto con l'art. 1 di cui si diceva, e non si negherebbe quindi il principio della *Sovranità popolare*¹⁴⁶.

Infine, si osserva che, da ultimo, nel Disegno di legge, 12 aprile 2016 (c.d. *Renzi-Boschi*), era prevista una modifica dell'art. 67, che avrebbe rimosso il riferimento alla rappresentanza nazionale, a causa del mutamento di struttura e funzione del

¹⁴² Com'è, in realtà, ampiamente sostenuto. Cfr. ad es. Ruggeri, Antonio. (2009) *Fonti, norme, criteri ordinatori: lezioni*. 5. ed. interamente rivista e aggiornata. Torino: G. Giappichelli.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ E non, quindi, successione di generazioni.

¹⁴⁵ Come si osserva in Crisafulli V., Nocilla D. voce *Nazione* in (1977) *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII Milano: Giuffrè, la giustificazione dell'utilizzo del termine Nazione, sta proprio nel voler intendere quella frazione di Nazione che qui si è definita *Nazione storica* e che lì si definisce più sapientemente *Popolo vivente*, motivando la scelta con la circostanza che rappresentando la Nazione, e non meramente il Popolo, i membri del Parlamento andrebbero ad intercettare quegli interessi permanenti ed unitari dello Stato-comunità, che in altri articoli della Costituzione sono riportati sotto lo stesso termine Nazione – si veda, ad es., l'art. 9 – che sono, in questo modo, anche dinamizzati. Se ci si limitasse ad affermare che ad essere rappresentato è il Popolo si perderebbe il carattere temporale anche della tutela di questi interessi, che possono via via sorgere e mutare.

¹⁴⁶ Proprio per questo motivo la tesi di Crisafulli e Nocilla è vista con favore dalla maggior parte della dottrina che, anzi, spesso non concede molto spazio alla trattazione del tema – specialmente nella manualistica – forse perché ritiene scontata questa interpretazione.

È opportuno anche osservare che questa ricostruzione terminologica ha il pregio di screditare ogni eventuale sinonimo: *Popolo*, come si diceva nella nota precedente, sarebbe riduttivo; *cittadini* servirebbe solo a esprimere le unità che compongono il Popolo – non serve richiamare la significatività della differenza tra *i cittadini* e *tutti*, dove solo i primi compongono il popolo. Cfr. Nocilla D. voce *Popolo (dir. cost.)* in (1985) *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV Milano: Giuffrè –; si è già osservato come il termine *Stato* sia di per sé problematico, e si aggiunga che, in un'ottica di rapporti interni, affidare ai parlamentari la rappresentanza dello Stato presso lo Stato farebbe perdere di senso l'intera costruzione; anche *Repubblica* in fondo sarebbe un termine inadatto, perché il compito dei parlamentari non è quello di rappresentare l'Italia, ma di collegare elementi diversi dell'ordinamento tra loro, come la Nazione intesa nel senso di Crisafulli e Nocilla, e le istituzioni, trasformando essa stessa in istituzione tramite il Parlamento.

Senato, chiudendo la questione in merito al termine Nazione¹⁴⁷. La mancata conferma referendaria della riforma, se non ha risolto in modo più chiaro la questione, sicuramente ha fornito un argomento significativo in favore del significato socio-geografico del termine¹⁴⁸. Questo conferma che il secondo filone interpretativo, che accoglie il favore praticamente di tutta la dottrina, è da preferire al primo.

1.2. “...ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.”

La seconda statuizione è quella che sancisce il divieto di mandato imperativo. La sua genesi è immediatamente successiva alla statuizione della rappresentanza nazionale, e da alcuni, nella stessa seduta, è ritenuta compresa nella precedente¹⁴⁹. La formulazione originale della norma, come proposta nella seduta della seconda sottocommissione del 19 settembre 1946 dall'on. Conti, prevedeva che i deputati – e solo essi – esercitassero *liberamente* la loro funzione¹⁵⁰.

¹⁴⁷ La formulazione dell'art. 67, risultante dall'approvazione del testo di revisione costituzionale sarebbe stata: “*I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.*”

¹⁴⁸ In particolare, in tale riforma la proposta da cui scaturisce la modifica dell'art. 67 in questo senso, è la trasformazione del Senato della Repubblica in una camera c.d. delle autonomie, in cui avrebbero trovato sede i rappresentanti di Regioni ed enti locali. Alla luce di questo affermare che i membri del Parlamento rappresentassero la Nazione sarebbe risultato problematico, se non addirittura inopportuno, atteso che una delle due camere – che avrebbe continuato ad avere la dignità di assemblea parlamentare – sarebbe stata dichiaratamente rappresentativa di interessi locali, e non più dell'interesse generale o, comunque, di un interesse diffuso su tutto il territorio della Repubblica.

L'argomento fornito sta proprio nell'interpretazione che sta alla base della modifica: è fuor di dubbio che il legislatore costituzionale del 2016 avesse inteso il termine Nazione nella sua sfumatura più prettamente territoriale, contrapponendola, come si diceva, a Regioni ed enti locali, mere parti di essa. Questo tipo d'interpretazione del legislatore, peraltro, è suggerita anche dai lavori della seconda sottocommissione: i già citati interventi degli onn. Lussu e Bozzi, come anche la relazione dell'on. Mortati, sembrano far intendere che fosse proprio questa dicotomia – Nazione da un lato, altri enti territoriali dall'altro – a condizionare la scelta di connotare la rappresentanza in senso nazionale e non popolare, statale, ecc.

¹⁴⁹ Già nell'intervento dell'on. Mortati, proponente la prima formula, si era detto che parlando di rappresentanza nazionale si stava affrontando il tema del divieto di mandato imperativo, tant'è che la si contrapponeva alla rappresentanza di interessi specifici, e nello stesso senso si veda l'intervento dell'on. Di Giovanni. Così, poi, specularmente, quando si arriva a discutere la precisazione della libertà del mandato parlamentare, proposta dall'on. Conti, l'on. Lussu si dichiara contrario alla specificazione perché ritiene implicita la libertà del mandato.

¹⁵⁰ Questa la formulazione originale: “*I deputati esercitano liberamente la loro funzione.*”

A tale formulazione, sia aggiunse poi, in seguito alle proposte di emendamento presentate dagli onn. Mannironi e Fabbri, la specificazione che tale libertà fosse da intendersi come divieto di mandato imperativo¹⁵¹

Nel progetto di Costituzione presentato all'Assemblea Costituente si arrivò ad avere un'art. 64¹⁵² formulato in modo leggermente diverso.

In primo luogo, si può notare come le due disposizioni – discusse e votate separatamente in sottocommissione – si siano riunite in un solo articolo di un solo comma¹⁵³.

La seconda osservazione che si può fare è che nella proposta della seconda sottocommissione si fa menzione dei soli deputati, e non anche dei senatori, mentre nel testo approvato dall'Assemblea Costituente ci si rivolge ad ogni membro del Parlamento. Motivo di questo è probabilmente il fatto che, nel frattempo, era giunta a conclusione la discussione sul bicameralismo e sul ruolo del nascente Senato della Repubblica. Si era infatti stabilito, formulando l'art. 52 del progetto¹⁵⁴, che Camera e Senato dovessero essere due camere identiche, tranne che per alcuni elementi minori¹⁵⁵, e che dovessero avere funzioni in principio analoghe¹⁵⁶.

Una terza osservazione attiene al termine *liberamente*. Questo fu, infatti, centrale nella seppur scarna discussione in sottocommissione sulla formulazione dell'enunciato. Già nella discussione sul precedente enunciato – la rappresentanza

¹⁵¹ Così la formula, come modificata dagli emendamenti Mannironi e Fabbri: “*I deputati esercitano liberamente la loro funzione e senza vincoli di mandato; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori.*”

¹⁵² Vale a dire il vigente art. 67.

¹⁵³ Si può discutere se da questa disposizione, composta da due enunciati, discendano una o due norme. A parere dello scrivente, nonostante l'evidente scindibilità dei due enunciati, sulla base della discussione in seconda sottocommissione si deve giungere alla conclusione che la norma risultante dall'art. 67 sia una sola, e cioè che ogni membro del Parlamento, in quanto rappresenta la Nazione, esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. In tal senso deporrebbe anche la discussione circa l'art. 55 – art. 52 del progetto – sul bicameralismo, in cui si rifiuta la creazione di una camera degli enti territoriali, rendendo la menzione della Nazione servente, come era immaginato già dall'On. Mortati nella sua relazione, il divieto del mandato imperativo.

¹⁵⁴ Art. 55 vigente

¹⁵⁵ Ad esempio, l'elezione su base regionale del Senato e la conseguente flessibilità del numero dei senatori – poi superata con la l. cost. n° 2 del 9 febbraio 1963, che modifica l'art. 57 fissando il numero dei senatori elettivi a 315 –, che non è da intendersi come indice di un senato rappresentativo delle Regioni, o, ancora, i requisiti anagrafici per l'elettorato attivo e passivo.

¹⁵⁶ In principio, perché come si può leggere ad esempio nei resoconti stenografici delle sedute di approvazione dell'art. 58, ruolo del Senato era anche quello di prendere delle decisioni con maggiore lucidità rispetto alla Camera dei Deputati, specialmente perché composto da, per dirla con le parole dell'on. De Vito, “elementi che, per la loro età, diano garanzia di serenità, di obiettività e soprattutto di maggior ponderatezza nelle deliberazioni che saranno chiamati ad adottare”

nazionale – l'on. Mannironi aveva chiesto che fosse previsto, in quello o altro articolo, che il deputato dovesse svolgere la propria funzione liberamente. Quando però viene messo in discussione l'enunciato proposto, come si diceva, dall'on. Conti, Mannironi è il primo a chiedere che ci sia una specificazione, perché sostiene l'avverbio liberamente “non pleonastico”. Infatti, nell'intervento successivo, l'on. Lussu osserva che probabilmente nelle intenzioni di Conti ci fosse quella di inserire da subito la base delle immunità parlamentari, in quanto *liberamente* fosse da intendersi nel senso di *in libertà assoluta*. Dello stesso ordine d'idee è l'on. Bozzi, che osserva come il divieto del mandato imperativo sia, in realtà, implicito nella libertà del deputato in quanto *liberamente* ha un significato più ampio. Proprio per specificare questo aspetto della libertà del mandato parlamentare nel senso di non imperatività dello stesso, gli onn. Mannironi e Fabbri propongono la modifica, che viene approvata. Il problema è comunque risolto nella formulazione che perviene in Assemblea Costituente, che, come si diceva, è quella che risulta dall'art. 67 vigente, approvato senza discussione.

Resta, ora, da chiedersi cosa comporti il divieto di mandato imperativo sancito in Costituzione. In linea di principio, vietare il mandato imperativo significa impedire che si crei un rapporto vincolante tra gli eletti e gli elettori che impedisca, in concreto, a questi ultimi di influenzare in modo vincolante, o peggio, determinare il comportamento dei primi nello svolgimento della propria funzione, o, più sinteticamente, significa che il parlamentare non può ricevere dai suoi elettori disposizioni vincolanti su come svolgere il proprio mandato¹⁵⁷. Nella realtà dei fatti però, la questione è più complessa. Innanzitutto, bisogna tornare a quanto si diceva alla fine del precedente capitolo (si veda il §5), e cioè che da un certo punto in poi si è inserito, nel rapporto tra eletti ed elettori, un terzo soggetto, il partito, che svolge funzioni dell'una e dell'altra parte, e che non è menzionato espressamente nell'art. 67. Dall'altra parte, è necessario prendere in considerazione quanto si diceva in merito all'utilizzo dell'avverbio *liberamente* nella formulazione dell'on. Conti, e cioè bisognerà analizzare come si rapportano tra loro il divieto in parola – nel quale è senza dubbio centrale il tema della rappresentanza, ma dal quale non può essere estranea una riflessione sulla responsabilità – e il sistema delle immunità parlamentari di cui all'art. 68 Cost.

¹⁵⁷ Cfr. Martines, Temistocle & Silvestri, Gaetano. (2017) *Diritto costituzionale*. Quattordicesima edizione / interamente riveduta da Gaetano Silvestri. Milano: Giuffrè, pag. 254.

2. La funzione dei partiti politici nell'ordinamento italiano.

La questione principale da dirimere è, a questo punto, che cos'è il partito politico, questa terza entità che si frappone tra elettori ed eletti? Cosa fa? Perché è così importante nell'assetto istituzionale repubblicano?

Sulla prima domanda si sono date nel tempo varie risposte, che partono però da alcune premesse che non possono essere omesse. Innanzitutto, bisogna tenere presente che l'origine storica dei partiti politici è un tema estremamente problematico e discusso¹⁵⁸: ciò su cui in dottrina c'è accordo è che si tratti di un fenomeno moderno¹⁵⁹, anche se non si è altrettanto d'accordo sull'esatto momento storico¹⁶⁰. Ciò su cui si conviene, però, è che sicuramente i partiti di massa, che hanno origine nella società e non in Parlamento, sono da intendersi partiti in senso moderno a tutti gli effetti¹⁶¹.

Una seconda premessa è che il partito non è un semplice raggruppamento di persone. Esso, in primo luogo, ruota attorno ad un ideale politico comune: è composto da uomini che, per dirla con Constant, “professano la stessa dottrina politica”¹⁶². Ma ancora il partito politico è diverso dagli altri raggruppamenti politici, come movimenti e associazioni politiche, perché il suo scopo principale è quello di concorrere nelle competizioni elettorali¹⁶³.

La terza premessa è che il partito è anche diverso da un comitato elettorale. Se il comitato elettorale è un consesso che si va a creare con il fine specifico di partecipare – e vincere – alle elezioni ed è destinato a sparire non appena finita la tornata elettorale, al partito appartiene invece un pensiero politico, che per sua natura è a lungo termine, e, al fine di portare avanti i programmi radicati in esso, il partito si dà una propria

¹⁵⁸ Cfr. Massari, Oreste. (2010) *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*. 8. ed. Roma; GLF Editori Laterza, pagg. 8 ss.

¹⁵⁹ Quindi non sono da considerarsi partiti le fazioni antiche, ad es. *optimates* e *populares* nella Roma classica, o quelle medievali, ad es. guelfi e ghibellini.

¹⁶⁰ Si tratta di stabilire, cioè se, ad esempio, i *Tories* e *Whigs* dell'epoca di Burke fossero partiti in senso moderno o meno, o se si possono intendere partiti in senso moderno quelli degli stati liberali, ad es. Destra e Sinistra Storica in Italia.

¹⁶¹ Assurge, quindi, a *custom*, se non addirittura a regola, che i partiti moderni nascano nella società, non in Parlamento.

¹⁶² Come riportato in Duverger, Maurice. (1980) *I partiti politici*. 5. ed. Milano: Edizioni di Comunità., pag. 11.

¹⁶³ Come suggerisce Giovanni Sartori in Sartori, Giovanni. (1976) *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University press, quando fornisce la sua definizione di partito. Per Sartori infatti il partito è “ogni gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso queste, candidati per le cariche pubbliche.”

organizzazione, che è necessariamente molto più articolata e complessa. Come sostiene Duverger, infatti, il partito è “un insieme di comunità, una riunione di piccoli gruppi sparsi per il paese collegati da istituzioni coordinatrici¹⁶⁴” ed è quindi suddiviso in molte componenti di diversa grandezza e natura che fanno capo ad un organismo centrale che si occupa della gestione unitaria del partito.

Fatte queste tre premesse si può quindi affermare quindi che il partito è un gruppo di persone mosse da un’idea politica comune che, scegliendo dei candidati per concorrere alle elezioni, grazie ad una struttura organizzativa stabile, aspira a rappresentare all’interno delle istituzioni una determinata posizione politica.

Quanto alla seconda ed alla terza domanda, siccome l’oggetto dell’elaborato non è il partito politico, ci si atterrà all’impostazione prevista nella Costituzione italiana. Per fare ciò bisogna prendere le mosse dall’unica disposizione in cui i partiti sono menzionati in senso attributivo, vale a dire l’art. 49 Cost¹⁶⁵.

È opportuno, anche stavolta, svolgere alcune osservazioni preliminari. Innanzitutto, bisogna tener presente che fino alla Costituzione, come osserva il relatore dell’articolo, l’on. Merlin, i partiti politici erano rimasti estranei alle carte costituzionali, trovando posto solo in fatto ma non in diritto¹⁶⁶, e che quindi si tratta di una novità assoluta nella storia italiana e non. In secondo luogo, come osservato già in Assemblea Costituente nella dichiarazione di voto dell’on. Lucifero sull’articolo, della seduta del 22 maggio 1947, già un altro articolo si occupa del diritto di associazione, vale a dire l’art. 18, che già di per sé impone delle limitazioni¹⁶⁷. Infatti, il partito, come sostenne Cassandro¹⁶⁸ a vent’anni dalla Costituente, è soggetto sia al regime dell’art. 49, sia, in quanto associazione – seppur libera, e quindi da riferire al modello delle associazioni non riconosciute -, al regime dell’art. 18 e al *cluster* di norme di rango inferiore che

¹⁶⁴ Cfr. Duverger, (1980) *I partiti politici*. Cit. at 36, pag. 53.

¹⁶⁵ L’art. 49 recita: “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.” Anche l’art. 98, terzo comma, menziona i partiti politici, ma lo fa per disporre una riserva di legge circa la possibilità di limitare l’adesione ad essi di particolari categorie di dipendenti pubblici.

¹⁶⁶ Come ricorda Crisafulli in Crisafulli, Vezio. *I partiti nella Costituzione*, in (1969) *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*. Firenze: Vallecchi, si tratta infatti di un *fatto nuovo* nella teoria costituzionale in genere. Solo l’anno seguente si avrà, nella costituzione della Repubblica Federale Tedesca, un’analogia menzione dei partiti politici.

¹⁶⁷ Per questo motivo poi l’on. Lucifero voterà contro, sia perché sostiene di non aver compreso il senso di duplicare la previsione, sia perché così facendo si andrebbe a limitare ulteriormente e la libertà di associazione e la libertà di associarsi in partiti.

¹⁶⁸ Cfr. Cassandro, Giovanni. *I partiti politici nel quadro della Costituzione*, in (1969) *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*. Firenze: Vallecchi.

da esso discendono, espresse¹⁶⁹ e di elaborazione dottrinale o giurisprudenziale¹⁷⁰. Una terza osservazione preliminare attiene invece al c.d. metodo democratico. Già in assemblea si è discusso molto sul significato da attribuire all'espressione *metodo democratico* e, soprattutto, a quali risvolti giuridico-politici tale espressione dovesse avere. Nella già citata seduta del 22 maggio, gli onn. Mortati e Ruggiero avevano proposto un emendamento che chiarisse il significato di metodo democratico¹⁷¹

Dalla discussione si può osservare come una tale specificazione, destinata, se fosse stata approvata, a vincolare i partiti all'osservanza dei principi della democrazia non solo nella loro azione politica, ma anche nella loro organizzazione interna e nella gestione interna delle proprie attività, ricevesse inizialmente un grande consenso, ma fosse soggetta anche a severe critiche¹⁷². Alla luce della mancata approvazione di questa specificazione se ne può dedurre che il metodo democratico è da intendersi solo in senso esteriore, cioè nei confronti del dibattito politico in generale¹⁷³.

¹⁶⁹ Cioè le norme che si riferiscono alle associazioni non riconosciute, cioè gli artt. 36 ss. c.c.

¹⁷⁰ Cioè anche le norme relative alle associazioni riconosciute, ove compatibili, cfr. *ibid.*

¹⁷¹ La formulazione dell'art. 49 risultante dall'emendamento sarebbe stata la seguente: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nella organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale."

¹⁷² Se, da un lato, l'on. Lucifero nell'intervento di cui si diceva, aveva attaccato con forza anche la limitazione derivante dall'osservare il metodo democratico, da un altro lato l'intervento più feroce contro tale interpretazione è forse quello dell'on. Laconi, che evoca abusi da parte dell'eventuale soggetto chiamato a sindacare sulla democraticità interna o meno dei partiti, definendo gli emendamenti proposti al testo originale estremamente gravi, o quello dell'on. Togliatti, che sostiene che con tale formulazione si negherebbe a priori il diritto di esistere ad un partito, ad esempio, a vocazione anarchica per questo solo fatto. Sarà lo stesso Mortati a ritirare il suo emendamento una volta compreso che non ci fosse un consenso plebiscitario.

¹⁷³ Si segnala però che il tema del metodo democratico interno è tornato in auge soprattutto riguardo il tema del finanziamento ai partiti. Se, infatti, alla fine della c.d. prima repubblica, in seguito all'inchiesta Mani Pulite ed al conseguente scandalo c.d. Tangentopoli, è stato abolito il finanziamento pubblico con un referendum nel 1991, poi reintrodotta in più forme già nel 1993, nel 2013 con il d.l. n° 149 del 28 dicembre, convertito nella legge del 21 febbraio 2014 n° 13, si è arrivati ad una nuova disciplina che, abolendolo, prevede un doppio meccanismo di finanziamento pubblico indiretto. Ai fini dell'esposizione, ciò che rileva è che, a norma dell'art. 3 del decreto, per beneficiare di tale meccanismo è necessario che i partiti si dotino di uno statuto, peraltro in forma di atto pubblico, e che tale statuto sia redatto "*nell'osservanza dei principi fondamentali di democrazia*". Peraltro, già all'art. 2, secondo comma, il legislatore, pretendendosi interprete della volontà del legislatore costituzionale, ci tiene a specificare che "*L'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto*" arrivando, sostanzialmente, a ribaltare l'interpretazione dell'art. 49 come risulterebbe dai lavori preparatori della Costituzione. È bene però specificare che, in verità, nell'intervento dell'on. Merlin, la non specificazione dell'osservanza del metodo democratico in senso interno era giustificata non dalla non intenzione dei costituenti di escludere i partiti non democratici, ma, al contrario, di procedere per gradi ad una disciplina del fenomeno partitico, che, in quel momento, avrebbe causato un distacco troppo significativo dallo *status* dei partiti precedente. Infine, bisogna però ammettere che si tratta pur sempre di uno strumento facoltativo, che incide soltanto sul piano economico, e di cui, quindi, il partito può astrattamente fare a meno, anche se, in concreto, è indubbiamente difficile fare politica senza un finanziamento, che, peraltro, è perlopiù a

A questo punto, si può analizzare la funzione dei partiti nell'ordinamento italiano. Come si diceva, la loro menzione in Costituzione è una novità, e li rende degli enti ai quali è attribuito un compito speciale di rilevanza costituzionale, cioè il concorrere alla determinazione della politica nazionale. Essi sono, quindi, lo strumento con cui il Popolo, sovrano *ex art. 1 Cost.*, esercita in concreto la sua sovranità¹⁷⁴. Sono essi quindi i principali attori politici, e sono destinati a portare avanti una certa ideologia politica¹⁷⁵. La loro funzione quindi è rivolta in due direzioni, verso gli elettori, nei confronti dei quali svolgono una serie di funzioni che, prima del loro avvento, appartenevano direttamente agli eletti, e verso gli eletti, perché facilitano e organizzano il loro compito di rappresentanti politici e coordinando l'azione politica, e facendosi carico di buona parte delle loro incombenze nei confronti dell'elettorato¹⁷⁶.

2.1. I rapporti tra il parlamentare, l'elettorato e il partito.

Nella citata seduta del 19 settembre 1946, spicca, per essere in controtendenza rispetto agli altri interventi, quello dell'on. Grieco, che sull'emendamento Mannironi osserva come i deputati siano tutti vincolati ad un mandato: essi si presentano alle elezioni sostenendo un programma ed un orientamento politico particolari. Questa osservazione, sebbene non sia valsa a far bocciare l'emendamento Mannironi, che ha portato alla formulazione vigente dell'art. 67, sicuramente mette in luce un aspetto significativo del mandato parlamentare, cioè che, nonostante la sua libertà, esso ha pur sempre origine alle urne, in cui si va ad instaurare un rapporto tra la totalità degli elettori¹⁷⁷ e la totalità degli eletti.

discrezione del contribuente. Non si può quindi negare che tale previsione sia dotata di una certa forza coercitiva, e viene senz'altro da chiedersi quanto sia opportuno dare attuazione al c.d. metodo democratico in quest'ambito ed in questo modo.

¹⁷⁴ Cfr. Crisafulli. *I partiti nella Costituzione* cit. at 40.

¹⁷⁵ Cfr. Tesaurò, Alfonso, *I partiti politici nell'attuale ordinamento italiano*, in (1969) *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*. Firenze: Vallecchi. Bisogna, però, forse attualizzare il senso del termine *ideologia*. Più che altro, ad oggi, è opportuno parlare di visione politica o idea politica. Ciò che si vuole intendere è, ad ogni modo, che nel partito ci debba essere un comune obiettivo politico, quale che sia – tranne il sovvertimento dell'ordine democratico (per l'art. 49 Cost.) o il perseguimento degli altri fini vietati dalla legge (per l'art. 18 Cost.) – che giustifichi la scelta dei cittadini di formarlo

¹⁷⁶ Cfr. Massari. *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, cit. Massari aggiunge una terza direttrice di funzioni che è nei confronti del partito stesso. A questa si riferisce quando parla di *partito come organizzazione*, e questa consisterebbe nel reclutamento dei candidati e nella formazione dei dirigenti.

¹⁷⁷ Si veda *supra* §1.1.

Questo, insieme alle considerazioni appena svolte riguardo la funzione dei partiti spinge a porsi due domande di approfondimento: la prima, attiene al rapporto concreto tra gli elettori e l'eletto, la seconda, invece, impone di approfondire il rapporto tra il partito e gli elettori. Infatti, come sostiene Zanon¹⁷⁸ riportando Gueli¹⁷⁹, nel nuovo assetto derivante dalla correlazione degli artt. 49 e 67 Cost., si deve ricavare una modifica dei rapporti tra rappresentati e rappresentanti: se prima il rappresentante era soltanto l'eletto, con cui gli elettori avevano un rapporto più stretto, anche a causa del minor numero di aventi diritto al voto, con la Costituzione si inserisce, come si diceva, un altro soggetto, il partito, che non è semplicemente un collettore di idee o un organizzatore della classe politica, ma assurge a vero e proprio organismo rappresentante. Esso, infatti, è il vero riferimento dell'elettore al momento del voto¹⁸⁰, non più il singolo parlamentare, che diventa, o quasi, kelsenianamente, un dipendente del partito¹⁸¹. Il rapporto tra questi due soggetti – eletto e partito – è, nonostante il divieto previsto dall'art. 67, un rapporto quasi gerarchico, nel quale il parlamentare si trova a veder gestita la sua azione politica da parte degli organi di quel partito che, presentandolo agli elettori, ha fatto in modo che venisse eletto. Si badi bene, però: nulla è imposto al parlamentare, e lo stesso divieto previsto all'art. 67 è un divieto che rimane privo di conseguenze giuridiche dirette¹⁸². Come ha precisato la Corte Cost. nell'unica

¹⁷⁸ Cfr. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit. pag. 235.

¹⁷⁹ Gueli, Vincenzo. *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia* in (1964) *Scritti vari* Milano: Giuffrè.

¹⁸⁰ E continua ad esserlo anche dopo la crisi, degli anni '80, della partitocrazia, che ha solo cambiato la denominazione dei soggetti. Se è vero, come sostiene Calise in Calise, Mauro. (2010) *Il partito personale: i due corpi del leader*. Nuova ed. ampliata. Roma: Laterza, che la discesa in campo di Berlusconi ha cambiato radicalmente la struttura dei partiti, che da grandi conglomerati di correnti che trovavano una loro sintesi sono diventati, sostanzialmente, delle corti di un leader forte – a destra quanto a sinistra – è altrettanto vero che, in concreto, l'elettore ha solo cambiato il nome dell'oggetto della sua scelta: al momento del voto molto probabilmente non ha votato per un candidato specifico ma per un partito, riferendosi ad esso non più come Democrazia Cristiana o Partito Comunista Italiano, ma come partito di Berlusconi, Prodi, Renzi, ecc. Inoltre, questa tendenza non cambierà neanche con il sorgere dei nuovi partiti populistici, perché financo il Movimento 5 Stelle e la nuova forma della Lega rimangono il p. di Grillo ed il p. di Salvini.

¹⁸¹ Quasi, perché in realtà, la questione è molto più complessa, e in ogni caso il parlamentare non potrà mai perdere il suo seggio in seguito alla disattenzione del c.d. mandato di partito.

¹⁸² Se è vero che, come osserva Curreri cit., esistono varie norme poste a tutela della libertà del mandato, come quelle previste nel D.P.R. 361/57, e, addirittura, esistono delle condotte del parlamentare storicamente sanzionate a norma degli artt. 314 ss. C.p. che trovano fondamento proprio nel modo di essere del mandato affidato al parlamentare da alcuni gruppi specifici di elettori – e sulla cui punibilità o meno la dottrina si divide tra chi, come lo stesso Curreri, ma anche Zanon, sostiene di risolvere in senso affermativo e chi, come Zagrebelsky, sostiene che non siano sanzionabili se si tratta di atti parlamentari – è anche vero che non esiste norma positiva che colleghi l'eventuale carattere imperativo del mandato ad una sanzione, quale che sia, financo l'annullamento dell'elezione.

sentenza in cui ha trattato direttamente dell'art. 67, 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.¹⁸³" In quest'ottica il mandato di partito non è più, come si diceva, un mandato imperativo, piuttosto è il parlamentare che, nella libertà concessagli dall'art. 67, decide di accettare il coordinamento del proprio partito.

Non bisogna dimenticare, però, che la Costituzione conferisce direttamente ai partiti, e non ai membri del Parlamento, la funzione di concorrere a determinare la politica nazionale, ed è per questo motivo che non si possono leggere l'art. 49 e l'art. 67 nel senso di contrapporre l'uno all'altro: essi, insieme, e all'ombra dell'art. 1, in cui è sancita la sovranità popolare, costituiscono il complesso della rappresentanza politica. In questo complesso è il partito ad essere al centro, ed è per questo che parte della dottrina si pone in contrasto, almeno parzialmente, con la già citata sentenza del 1964, nella misura in cui afferma la legittimità di un mandato di partito vincolante¹⁸⁴ o di una regolazione pubblicistica della violazione delle istruzioni del partito¹⁸⁵.

A partire da questo, si può dare una risposta alla prima domanda, cioè cosa rimane del rapporto tra gli elettori e gli eletti. Se al centro di questo modello eletto-partito-elettore c'è il partito, è evidente come non si possa prescindere dal considerare il rapporto dell'eletto con l'elettore all'interno del partito stesso. Se si dovessero

¹⁸³ Corte Cost., sent. n° 14/1964.

¹⁸⁴ Cfr. Rolla, Giancarlo. *Manuale di diritto pubblico*, I ed., Torino, Giappichelli, 1994; III ed., Torino, Giappichelli, 1998 e Gueli, cit. at 52. Entrambi argomentano a partire dal fatto che il partito ha una conformazione generalista, e porta avanti l'interesse generale, non già interessi particolari, come ad es. le *lobbies*, arrivando, come si anticipava, Gueli, a sostenere che in realtà vero rappresentante non sia l'eletto ma il partito. Sulla base di questo, Curreri cit. sostiene che l'obbligo degli eletti a sottostare alla disciplina del partito che li ha eletti – e del suo gruppo – non sia in contrasto con il divieto di cui all'art. 67. C'è poi chi, come Nocilla D. e Ciaurro L. in voce *Rappresentanza politica* in (1987) *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, sostiene che il parlamentare sia libero non in ragione del divieto, ma del fatto che rappresenti la Nazione, sostenendo la posizione di chi afferma che il partito abbia tutto il diritto di vedere rispettate le proprie istruzioni.

¹⁸⁵ Cfr. Zanon, Nicolò. *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in (2001) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Milano, Giuffrè, 131-142, in cui si sostiene che tutto gira intorno al termine *mandato*, che, per sua natura, avrebbe una connotazione privatistica. In quest'ottica sarebbe perfettamente legittimo prevedere in una legge, o anche nei regolamenti parlamentari, una norma che preveda, preventivamente, delle limitazioni della libertà del parlamentare, specialmente in relazione al suo rapporto con il partito. L'argomento dell'autore è che, finché la fonte è pubblica, non si può parlare effettivamente di un vincolo del mandato, perché il mandato non è conferito dal pubblico ma dagli elettori.

slegare i due momenti – vale a dire il momento elettore-partito e quello partito-eletto – la risposta sarebbe estremamente semplice e sintetica: nulla, poiché l'elettore-tipo e l'eletto non avrebbero alcun tipo di contatto diretto, il loro rapporto non solo si esaurirebbe alle urne, ma nei fatti non avrebbe nemmeno mai origine¹⁸⁶.

Se invece si riconduce anche il rapporto tra elettori ed eletti nell'ambito del partito la risposta diventa più articolata. Alcuni autori¹⁸⁷ suggeriscono una lettura del combinato disposto degli artt. 1, 49 e 67 Cost. che prende le mosse dalla considerazione che il modello di rappresentanza politica previsto dalla Costituzione è radicalmente diverso da quello dello Statuto, ed è un modello che è necessariamente figlio delle innovazioni in tema di rappresentanza dei decenni precedenti. Infatti, i partiti assumono un'importanza tale da definire lo stesso Stato, nei primi decenni di vita repubblicana, partitocratico, in quanto il vero centro del potere non è tanto il Parlamento, quanto i partiti. Tale lettura suggerisce un'interpretazione dell'art. 49 nel senso che si anticipava, cioè che i partiti diventano a tutti gli effetti un soggetto rappresentante e non più un mero strumento della rappresentanza, grazie alla loro permanenza continua nella società. Non sono essi, come si diceva introducendo il paragrafo, dei comitati elettorali, e questo assume una significativa rilevanza nel momento in cui si imposta il rapporto in questi termini. Nel momento in cui i partiti sono destinati a permanere, e nella misura in cui essi hanno, se non un effettivo controllo, un'influenza sugli eletti, questi assumono una funzione profondamente rilevante e radicalmente innovativa, perché permettono di superare l'impostazione del mandato parlamentare per cui il rapporto alla sua base consisteva nell'elezione, momento *contrattuale*, in cui l'elettore designava il rappresentante e, insieme agli altri elettori *conferiva* il mandato. Tramite i partiti politici – di massa – ciò che avviene è la perpetuazione di questo rapporto. I partiti, infatti, grazie al loro carattere sociale¹⁸⁸ e alla loro vocazione pluriclasse,

¹⁸⁶ Come si diceva, il rapporto non inizia neppure perché in genere l'elettore vota il simbolo, essendo l'espressione di una preferenza pratica abbastanza rara. Inoltre, nell'era dei leader l'unico rapporto effettivo che si instaura è quello tra l'elettore ed il leader del partito, e si tratta di un rapporto diseguale, in cui l'elettore è il soggetto passivo della presenza mediatica del leader. Se non ci fossero i partiti verrebbe meno anche il – raro – rapporto che si viene a creare tra gli elettori-militanti e gli esponenti locali che, magari all'esito di un percorso all'interno del partito che incarna perfettamente quella funzione interna suggerita da Massari, vengono designati come candidati e vengono eletti.

¹⁸⁷ Tra questi cfr. Mortati, Costantino, (1957) *Note introduttive a uno studio sui partiti politici*, Crisafulli, *I partiti nella Costituzione* cit. at 40, ma anche Zampetti, Pier Luigi, (1965) *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Milano: Giuffrè.

¹⁸⁸ Nel senso che sono entità che nascono all'interno della società, ma sono anche destinati ad operare all'interno e per essa.

riescono ad esprimere una volontà e ad avanzare degli interessi che non sono più caratterizzati dalla particolarità, ma aspirano alla generalità, anzi, *concorrono* a formare la volontà generale¹⁸⁹. Il rapporto tra elettore ed eletto, tramite il partito, diventa continuativo e non si esaurisce con il momento elettorale, perché l'elettore, agendo nel partito, determina, o almeno influenza, l'azione dell'eletto, e vigila sul suo operato. Per contro, l'eletto, confrontandosi con gli attivisti ed i simpatizzanti del suo partito, può avere un dialogo diretto con i cittadini, riuscendo ad ottenere una visione più ampia, che gli permette di abbandonare le sue credenze personali, ma anche di uscire dal suo rapporto con la sola dirigenza del partito, dalla quale riceve istruzioni.

2.2. I rapporti tra il parlamentare, il gruppo parlamentare e il partito.

Un altro rapporto rilevante è quello tra il singolo parlamentare ed il gruppo parlamentare di appartenenza. I gruppi parlamentari trovano la loro fonte regolatrice non nella Costituzione, che comunque li nomina agli artt. 72 ed 82, limitandosi ad affermare che le commissioni parlamentari devono essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi nelle relative camere, ma nei regolamenti di Camera e Senato. I gruppi parlamentari in realtà sono preesistenti alla Costituzione, e sono indice di quanto fosse rilevante il ruolo dei partiti, dei quali sono espressione, verso la fine del periodo liberale. Essi, infatti, sono presenti già nel Regolamento della

¹⁸⁹ Sul senso della parola *concorrere* si può discutere. Se alcuni sostengono, correttamente, che la concorrenza che si forma tra i partiti nella determinazione della politica nazionale sia da intendersi in senso non conflittuale, specialmente in ragione della non formalizzata, almeno in ambito elettorale, ma ampiamente condivisa vocazione proporzionale del sistema repubblicano – e ne sia prova, ad esempio, la composizione delle commissioni parlamentari – è evidente che una costante in politica sono i c.d. *cleavages*, le tensioni tra posizioni contrapposte, non sempre componibili. Viene da chiedersi, quindi, se anche in caso di conflitti incompionibili il concorrere è da intendersi come aggiungere ciascuno il suo o se, almeno in quel caso limite, ma non infrequente, si debba intendere come competere, gareggiare per ottenere la maggioranza dei seggi e determinare la politica nazionale. Questo tipo di ricostruzione sicuramente frustrerebbe il ruolo dell'opposizione, che è, in questo caso, bilanciare la maggioranza e apportare alla discussione politica un contributo divergente, però in un sistema tendente al bipolarismo, come quello che si è rivelato essere il nostro tra il 1994 ed il 2013, bisogna fare i conti con la realtà ed ammettere che, se la maggioranza è solida, questa è in grado di compiere in autonomia tutte le scelte politiche ordinarie.

Camera dei Deputati del 1920, in cui si stabilisce che, entro cinque giorni dal giuramento¹⁹⁰, i deputati sono tenuti a dichiarare a quale gruppo politico siano iscritti¹⁹¹.

Una definizione di gruppo parlamentare è stata data dall'art. 14, comma 01 del Regolamento della Camera dei Deputati, come modificato il 25 settembre 2012¹⁹².

Da questa definizione, risulta che i gruppi parlamentari¹⁹³ sono delle *associazioni di deputati*, vale a dire delle entità formate da più deputati (o senatori) direttamente in sede parlamentare, secondo regole dettate dagli stessi regolamenti.

Il requisito costitutivo – invariato per la Camera dal 1920 – è numerico: perché un gruppo parlamentare sia costituito validamente serve che sia composto da almeno 20 deputati¹⁹⁴ o 10 senatori¹⁹⁵. È consentita, però, la costituzione di gruppi che non rispettano tale requisito, che sono detti appunto gruppi autorizzati o in deroga, in due casi diversi: alla Camera dei Deputati, ciò è consentito dall'art. 14, comma secondo, a condizione che si tratti di un gruppo espressione di un partito organizzato nel Paese, che abbia presentato, con lo stesso simbolo, proprie liste di candidati in almeno venti collegi, abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e almeno trecentomila voti validi su scala nazionale; al Senato ciò è consentito dall'art. 14, comma 5, a gruppi di almeno cinque senatori appartenenti ad una minoranza linguistica ed eletti nelle Regioni in cui si insediano tali minoranze o in cui è prevista dallo statuto la tutela delle stesse.

L'iscrizione ad un gruppo parlamentare è obbligatoria, in quanto i gruppi sono uno strumento essenziale per l'effettivo svolgimento di alcune attività parlamentari,

¹⁹⁰ Previsto all'art. 49 dello Statuto Albertino, ulteriore motivo per cui si è riproposta, in sede costituente, la questione sull'opportunità o meno di introdurre un giuramento all'inizio dell'attività parlamentare.

¹⁹¹ Cfr. art. 1 *Articoli aggiuntivi e disposizioni transitorie approvate il 24, 26 luglio, 6 agosto 1920, 22 e 23 giugno 1922.*

¹⁹² *“I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività.”*

¹⁹³ Sebbene non sia presente una norma analoga nel Regolamento del Senato della Repubblica, si ritiene che l'art. 14 r.C. sia valevole a fornire una definizione generale del fenomeno gruppo parlamentare.

¹⁹⁴ Cfr. art. 14, primo comma, r.C.

¹⁹⁵ Cfr. art. 14, quarto comma, r.S. Va aggiunto che, per quanto riguarda il Senato, non è sufficiente il solo requisito numerico, ma, in seguito alla riforma del Regolamento del 2018, serve, per formare un gruppo parlamentare, che esso rappresenti “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.” Si è aggiunto, insomma, un vero e proprio requisito politico-elettorale per la formazione di un gruppo ordinario in Senato. Diversamente, alla Camera, tale requisito è disposto solo per ottenere la costituzione di un gruppo c.d. in deroga o autorizzato, Cfr. art. 14, comma 2 r.C.

ad esempio la partecipazione alle commissioni. Questa obbligatorietà è sancita dalla circostanza che, ove il deputato (o il senatore) non abbia, entro due (o tre) giorni dalla prima seduta (o, per i senatori entrati in carica in corso di legislatura, entro tre giorni dalla proclamazione o nomina), comunicato al Segretario generale della Camera (o alla Presidenza del Senato) a quale gruppo appartiene, è punito con l'iscrizione d'ufficio al Gruppo misto, vale a dire un gruppo residuale dove convergono tutti i parlamentari che non abbiano dichiarato di appartenere ad alcun gruppo o che siano usciti dal gruppo di precedente appartenenza¹⁹⁶.

Prima di chiedersi, a questo punto, quali siano i rapporti tra il singolo parlamentare ed il suo gruppo, bisogna chiedersi cosa sia, in concreto e cioè al netto delle definizioni, il gruppo parlamentare, e quali siano i suoi rapporti con il sistema dei partiti al di fuori del Parlamento.

Una risposta è suggerita proprio dal già citato quarto comma dell'art. 14 del Regolamento del Senato, il quale impone, per qualsiasi gruppo voglia formarsi, che ci sia un collegamento tra i componenti del gruppo ed un partito nazionale. Anzi, ancora più specificamente, l'art. 14, quarto comma, dispone che il gruppo debba *rappresentare* il suddetto partito (o movimento) politico nazionale. Per la Camera la questione è leggermente diversa: come si diceva, l'unico requisito previsto per la costituzione di un gruppo è quello dei venti deputati, e, solo ove questo sia disatteso è previsto il requisito politico di rappresentanza del partito. Tuttavia, nonostante la residualità di tale requisito alla Camera¹⁹⁷, non si può negare come per tutti i gruppi parlamentari, e non solo per quelli che nascono in Senato, sia da intendersi un legame, anche piuttosto stretto, tra essi ed i partiti. In dottrina si propone che anche l'essenza del gruppo parlamentare sia da ricercare, oltre che nell'art. 14 Reg. Camera, all'interno dell'art. 49 Cost., ed in particolare nella forma che si è data in Costituzione al partito politico. Esso, sebbene abbia una funzione di rilevanza costituzionale, quale il concorrere a determinare la politica nazionale, è comunque garantito con la maggiore libertà nelle

¹⁹⁶ Cfr. art. 14, commi 3 e 4 r.C. e art. 14, commi 2, 3 e 6 r.S. Inoltre, il primo comma dell'art. 14 r.S. prescrive anche direttamente l'obbligo di appartenere ad un gruppo, diversamente da quello della Camera.

¹⁹⁷ Forse dovuta anche ad un mancato aggiornamento del regolamento. Al Senato, infatti, è stata profondamente incisiva la modifica del regolamento avvenuta nel 2017 – vigente dal 2018 – in seguito alla particolare consistenza del fenomeno della c.d. *mobilità parlamentare* nella XVII legislatura, tema che si approfondirà nel terzo capitolo. Cfr. a tal proposito Caretti, Paolo & De Siervo, Ugo. (2018) *Diritto costituzionale e pubblico*. Terza edizione aggiornata. Torino: Giappichelli, pag. 176.

forme¹⁹⁸. Questa libertà è tale, come si è detto, da comportare l'annoverazione del partito politico tra le associazioni non riconosciute. Il problema si pone nel momento in cui, a livello istituzionale, è necessario un dialogo tra le singole componenti politiche della società e l'organo dello stato competente a compiere una determinata scelta politica. L'esempio più lampante di questo tipo di circostanza si ha nella formazione del Governo, quando il Presidente della Repubblica, nelle consultazioni, deve sentire le componenti politiche presenti in Parlamento per decidere a chi affidare l'incarico di formare il Governo. Sulla base di quanto si affermava *supra* (II §2.1), la scelta più logica sarebbe, per il Capo dello Stato, di instaurare un dialogo con i partiti politici stessi, i quali, come si diceva, sono il necessario collegamento tra i parlamentari ed i cittadini, e, in base a questa funzione perdurante, sono i migliori interlocutori nel momento in cui si tratta di cogliere gli umori dei cittadini e trasformarli in un compromesso parlamentare quale può essere l'attribuire la fiducia ad un nascente Governo. Per contro, però, sulla base di quanto si diceva poco fa, questo dialogo è impedito dalla libertà attribuita alla forma partito, in quanto un'istituzione quale il Presidente della Repubblica, non può, per nominare un'altra istituzione, il Governo, consultare formalmente delle entità che si configurano, nella migliore delle ipotesi, come *libere associazioni*. Sebbene si tratti, com'è noto, di mero galateo istituzionale, e l'unica fonte in cui si rinverrebbe la procedura delle consultazioni in sede di formazione del Governo è la convenzione costituzionale, è opportuno che l'istituzione Presidente della Repubblica si rivolga ad un'altra istituzione, o a componenti di essa. Detto ciò, la componente di istituzione che più si avvicina al partito politico è proprio il gruppo parlamentare: esso ha il pregio di raccogliere al suo interno tutti i deputati o senatori che appartengono, sulla base di quanto si diceva prima riguardo il requisito politico-elettorale, ad un partito. In questo senso, quindi, i gruppi parlamentari possono intendersi come non solo rappresentanti dei partiti in Parlamento, ma vere e proprie proiezioni di essi¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Fermo restando quanto si rilevava nell'introduzione del paragrafo riguardo i rapporti con l'art. 18 e il tema del metodo democratico.

¹⁹⁹ Questa ricostruzione è suggerita in Bin, Roberto. & Pitruzzella, Giovanni. (2019) *Diritto pubblico*. diciassettesima edizione. Torino: G. Giappichelli. In realtà si osserva, come d'altronde già è osservato da Zanon nel suo *Il libero mandato parlamentare* cit., pag. 256, che a partire dal settennato di Saragat non sono convocati, per le consultazioni, i soli presidenti dei gruppi parlamentari, ma anche i segretari dei partiti. Quindi, tale ricostruzione, sicuramente pregevole, condivisibile e condivisa dallo scrivente, non è sicuramente immune da critiche. Inoltre, come riportato in Gianniti, Luigi. & Lupo, Nicola. (2018) *Corso di diritto parlamentare*. Terza edizione. Bologna: Il Mulino, la questione sulla natura dei

Non si può, però, negare il fatto che partito e gruppo parlamentare non siano la stessa cosa, e che, all'interno del gruppo, ci sia un'altra organizzazione totalmente autonoma dal partito. I gruppi, infatti, non solo si danno una propria denominazione, che può essere diversa da quella del partito²⁰⁰, o nominano, al loro interno un Presidente, uno o più Segretari e Vicepresidenti²⁰¹, ma sono chiamati anche ad approvare un

gruppi parlamentari era e rimane dibattuta in dottrina, oscillando tra chi intende li intende come organi delle camere e chi li intende come associazioni private.

²⁰⁰ La comparazione dei due regolamenti è, in questo, estremamente interessante: se il Regolamento della Camera non esplicita affatto l'esigenza, per un gruppo, di dotarsi di una denominazione, il Regolamento del Senato lo fa all'art. 15, secondo comma, il quale recita: "*Ciascun Gruppo si costituisce comunicando alla Presidenza del Senato la propria denominazione ed ogni successiva variazione, nonché l'elenco dei propri componenti, sottoscritto dal Presidente del Gruppo stesso, nominato nella seduta convocata ai sensi del primo comma. [...]*". L'esplicitazione della necessità di comunicare la denominazione deve essere intesa, alla luce della riforma del 2017, nel senso in cui il nome del gruppo possa avere denominazione diversa dal partito: proprio argomentando dal quarto comma del cit. art. 14 r.S., che recita: "*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. [...]*", si può affermare che, nel momento in cui la coalizione che si è presentata alle urne decida di formare un unico gruppo al Senato, cosa, peraltro, non ignota alla prassi parlamentare, essa avrà di certo una denominazione diversa da quella dei singoli partiti. Ci si domanda se, nella denominazione del gruppo così formato si possa prescindere totalmente da un richiamo al nome dei partiti della coalizione, fosse anche soltanto riproducendone la sigla, o se al contrario si debbano nominare tutti, e questo in ragione del fatto che, se da una parte l'art. 14, quarto comma, specifica che è possibile il gruppo-coalizione, dall'altra sembra insistere sulla rappresentanza dei partiti o movimenti politici. Il tema è se la coalizione che nasce in vista della competizione elettorale sia da considerarsi un partito o movimento politico, o meno. Se è difficile immaginare la coalizione come un partito di partiti, perché non dispone della stabilità che caratterizza il partito, né del suo apparato, ma si basa, piuttosto, su accordi tra partiti, è difficile anche immaginarla come movimento politico, perché non è necessario che ci sia una visione politica unitaria, ma, il più delle volte – almeno nella storia repubblicana – si tratta di accordi su programmi. Se quindi, prima della riforma del Regolamento, formare gruppi-coalizione in cui era nominata la sola coalizione, non solo era astrattamente possibile, ma è concretamente avvenuto (si veda, ad es., il gruppo *L'Ulivo* della XV legislatura, poi diventato *Partito Democratico – L'Ulivo*, una volta trasformata la coalizione in partito), si ritiene che questo non sia al momento da considerarsi consentito, proprio in ragione del fatto che le coalizioni non sono partiti o movimenti politici in senso stretto (e questo si sosteneva anche negli anni di maggior successo del fenomeno coalizione. Cfr. in proposito Maraffi, Marco. (2006) *Nella selva della politica: partiti, coalizioni e altri animali*. in *Dov'è la vittoria?* Bologna: Il Mulino, 2006, in cui si sostiene che il 90% degli elettori, successivamente alle elezioni del 2006 si sentiva vicino ad una coalizione, contro il 77% che si sentiva vicino ad un partito; e Ieraci, Giuseppe. (2008) *L'Ulivo e la libertà: governi e partiti in Italia nella democrazia dell'alternanza*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste). Per quanto riguarda la Camera dei Deputati, essendo il requisito politico-elettorale, come si diceva, ancora residuale, e non essendo espressamente prescritto nulla in tema di denominazione, si deve ritenere consentito costituire gruppi-coalizione con una denominazione unitaria che prescinda da quelle dei partiti politici. Vero è, però, che un'interpretazione estensiva della previsione di cui all'art. 14, secondo comma, in realtà permetterebbe di sostenere il contrario, perché non si vede come una regola che vale in senso autorizzativo per formazioni più piccole non debba essere valida, a maggior ragione, per formazioni più grandi.

²⁰¹ Cfr. gli artt. 15, secondo comma, r.S. e 15, secondo comma, r.C. Si noti che alla Camera è prevista la nomina anche di un comitato direttivo e fino a tre vicepresidenti vicari.

proprio regolamento (al Senato) o statuto (alla Camera), il quale deve, tra l'altro, contenere disposizioni in materia amministrativa e contabile, stabilendo, ad esempio, quali siano gli organi del gruppo competenti a redigere il rendiconto²⁰².

Sulla base di queste considerazioni è opportuno riformulare la domanda: bisogna chiedersi, nello specifico, quanto possa essere incisivo il partito nella gestione del gruppo, e se c'è, insomma, un rapporto gerarchico tra partito e gruppo. Nel rispondere è opportuno contemperare, ancora una volta, le due norme costituzionali in parola. Se è vero che il ruolo di strumento per garantire il concorso alla determinazione della politica nazionale è affidato ai partiti, rimane pur sempre vero che l'art. 67 sancisce la libertà del mandato parlamentare, libertà che, nonostante i temperamenti che si dicevano *supra*, rimane esistente anche nei confronti del partito. I gruppi, inoltre, come si diceva, sono delle creature puramente parlamentari²⁰³, quindi formate da individui che, in virtù del loro status, godono di tale libertà.

Nonostante ciò bisogna però fare i conti anche con l'esigenza che si presentava *supra*, cioè far sì che i rappresentanti siano veramente tali, e, come si diceva, l'anello che, congiungendo rappresentanti e rappresentati, permette ciò non è il gruppo ma il partito.

La dottrina si è posta già in passato la questione, e non si è limitata ad analizzare i rapporti tra partito e gruppo, ma anche tra partito e Governo. Se, infatti, oggi sembra scontato, anzi, automatico che il Segretario del partito sia proposto al Presidente della Repubblica per un incarico di Governo, non è sempre stato così²⁰⁴, si riteneva, anzi, che, la libertà dei parlamentari, e quindi del gruppo, dovesse essere tale da conferire allo stesso una certa autonomia dal partito²⁰⁵, affinché potesse difendersi dalle derive

²⁰² Cfr. gli artt. 15, commi 3-bis e 3-ter, r.S. e 15, comma 2-bis, r.C. Si noti, ancora, che titolari di contributi ed emolumenti a carico del Parlamento sono, com'è ovvio, i gruppi, e non i partiti.

²⁰³ *Rectius*, camerale, in quanto esiste un gruppo del partito alla Camera, e un altro gruppo al Senato. Anzi, non è neanche certo che riescano ad esistere due gruppi, uno alla Camera ed uno al Senato, per lo stesso partito (esempio lampante di questo è *Liberi e Uguali*, che nella presente legislatura è riuscito a formare un gruppo autorizzato ex art. 14, secondo comma, r.C., alla Camera, ma non al Senato, dove i senatori aderenti al partito hanno dovuto aderire al Gruppo misto, costituendosi componente politica).

²⁰⁴ Nella c.d. prima repubblica non era ben visto che ci fosse un cumulo di cariche in capo ad un singolo parlamentare. Salvo un breve periodo, elogiato in Elia, Leopoldo (1963) *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, la *Democrazia Cristiana* prevedeva un'incompatibilità tra l'appartenenza alla direzione centrale e l'essere membro del Governo, così come il regolamento del gruppo parlamentare della DC della X legislatura prevedeva l'incompatibilità tra incarico di Governo e carica di componente del comitato direttivo del gruppo stesso.

²⁰⁵ A tal proposito, in Mortati, Costantino, (1949) *Concetto e funzione dei partiti politici in Quaderni di Ricerca*, si sostiene che "l'imposizione della disciplina di partito agli aderenti al gruppo parlamentare

partitocratiche²⁰⁶. Più di recente, ma prima della riforma del sistema elettorale e del riassetto degli equilibri politici del Paese, Zanon²⁰⁷ sosteneva, a partire dalla critica di Maranini sulla forma di governo, che un ruolo significativo fosse svolto – o potesse essere svolto – dai *leader* dei gruppi, incaricati, nell’attesa e nella speranza di una riforma del sistema partiti che riconducesse *ad unum* la leadership politica in cui, magari, il Presidente del Consiglio, il Presidente del gruppo ed il Segretario del partito fossero la stessa persona, di svolgere un’importante funzione di mediazione con il partito. Sosteneva, infatti, che questo tipo di riassetto dei rapporti tra gruppo e partito fosse quello ottimale per rispondere alle esigenze di semplificazione della vita politica, percepite da tutta la dottrina, a partire dallo stesso Maranini. Il problema, per Zanon, sarebbe stato pervenire, tramite un’interpretazione *ottocentesca* dei principi accolti dall’art. 67²⁰⁸, nel migliore dei casi, a costituire una doppia *leadership*, una di gruppo ed una di partito, libere di svolgere ognuna la sua attività senza un vero e proprio dovere di coordinarsi, o, nel peggiore, al paradosso che il parlamentare, in quanto *libero*, potesse scegliere incontestabilmente quale istruzione, non solo del partito, ma anche del gruppo, a lui più vicino, seguire, e quale, invece, disattendere, frustrando l’intero sistema della rappresentanza politica²⁰⁹.

In realtà, però, la *leadership* politica, se non formalmente almeno sostanzialmente, unitaria auspicata da Zanon, ha portato avanti un altro aspetto del rapporto tra partito e gruppo, particolarmente evidente in questa legislatura. Con la discesa in campo di Silvio Berlusconi, e l’avvento del leaderismo, infatti, la conformazione dei partiti si è trasformata da partito-società in partito-*leader*, nel quale le decisioni politiche più importanti sono demandate alla figura del capo²¹⁰, che diventa a tutti gli effetti l’essenza del partito.

può apparire giustificata solo in quanto ogni decisione del gruppo stesso sia presa con tutte le più minute garanzie di una libera discussione e di una chiara decisione”

²⁰⁶ E cioè da quanto Sartori in Sartori, Giovanni. (1963) *Dove va il Parlamento?* Edizioni Scientifiche Italiane, definisce *partitocrazia disciplinare*.

²⁰⁷ Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit.

²⁰⁸ *Ibid.* pag. 244.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Come si osserva in Calise, *Il partito personale* cit., una delle innovazioni più significative portate da Berlusconi nella vita partitica è l’impostazione imprenditoriale, con una conseguente disciplina aziendale dei membri del partito e dei parlamentari, in cui il timone politico rimane saldamente nelle mani del *leader*, politico-imprenditore.

In un modello di partito così fortemente centralizzato, nella gestione interna quanto nei rapporti con l'esterno, ad esempio con stampa ed opinione pubblica, ciò che si è realizzato è un sovvertimento del criterio di selezione dei candidati alle elezioni, che non devono più essere garanzia di successo in termini elettorali²¹¹, ma sono caratterizzati dalla fedeltà al *leader* che li ha selezionati. E, proprio scegliendo i candidati in prima persona, il *leader* ha il controllo diretto sui parlamentari, ha con loro un rapporto di fiducia personale, circostanza che si riversa poi sui rapporti interni al gruppo e tra gruppo e partito²¹².

Quindi, per rispondere alla domanda, si può affermare che, nonostante la crescente forza dei singoli *leader* politici, e la conseguente *reductio ad unum* della *leadership* politica, in un sistema composto sempre più da partiti personali e sempre meno

²¹¹ La caratteristica di questo modello di partito è che la forza elettorale appartiene al *leader*: è lui che traina gli elettori e acquisisce consensi. Non ha quasi bisogno di un'organizzazione capillare per i rapporti con gli elettori. Sempre Calise, *ibid.*, osserva che altra caratteristica di Berlusconi e del suo partito è proprio la presenza mediatica, che permette di arrivare a tutti senza necessità di organizzare grandi eventi fisici. La funzione *organizzativa* che si diceva è limitata, in questo caso, alla sola selezione dei candidati, non anche alle attività di propaganda, che, a parte a livello centrale, non sono necessarie.

²¹² Proprio in questa legislatura si è già palesato un esempio significativo di questo tipo di influenza del *leader*, nella parte sinistra degli emisferi. Alle elezioni del marzo 2018, infatti, il *Partito Democratico* era guidato dal suo Segretario Matteo Renzi, che da molti osservatori è stato accostato a Silvio Berlusconi, anche per la gestione del partito (cfr. ad es. Bordignon, Fabio. (2014), *Matteo Renzi: A Leftist Berlusconi for the Italian Democratic Party?* In *South European Society and Politics*, vol. 19, n. 1, pagg. 1-23), e che, senza dubbio, ha dato un contributo determinante alla scelta dei candidati, tant'è che, quando poi nel settembre 2019 ha formalizzato la sua fuoriuscita dal partito, e la fondazione del nuovo soggetto politico *Italia Viva* è riuscito non solo a costituire un gruppo alla Camera ed uno al Senato, ma a farlo senza necessità di autorizzazione o deroga, avendo, in Parlamento, un numero sufficiente di deputati e senatori a lui *fedeli*, tanto da seguirlo nella scissione da un partito che, sotto la sua guida, aveva assunto un forte carattere personalista, alla nascita di un altro partito personale. Il rapporto, per così dire, gerarchico, è a questo punto da ravvisarsi tra il *leader* ed i parlamentari, in questo tipo di situazioni, e prescinderebbe dall'organismo partito. Sulla costituzione del gruppo di *Italia Viva* al senato, invece, bisogna aggiungere che il nuovo Regolamento del Senato prevede, al terzo comma dell'art. 15, che "*Salvo il caso previsto all'articolo 14, commi 4, penultimo periodo, e 5, nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti.*" L'attuale gruppo del Senato è infatti venuto alla vita soltanto grazie al contributo di Riccardo Nencini, già Vicepresidente del Gruppo Misto, nel quale era esponente della componente partitica *P.S.I.* Infatti, alla lettera dell'art. 14, quarto comma, penultimo periodo: "*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*", permettendo al *P.S.I.* di costituirsi in gruppo, nonostante la precedente adesione al Misto. Con questa astrazione come espediente, si è costituito, il 18 settembre 2019 il gruppo *Italia Viva – P.S.I.*, in palese contrasto con la *ratio* del nuovo Regolamento del Senato, riformato proprio per evitare la mobilità parlamentare e la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura. Probabilmente avrebbe avuto più senso negare la costituzione del gruppo, sanzionando i senatori transfughi con la relegazione nel Misto, il che non avrebbe, comunque, comportato una menomazione della libertà parlamentare ex art. 67 Cost., ma avrebbe tenuto fermo il punto su un certo orientamento regolamentare, che nega a formazioni nate posteriormente alle elezioni di formare un gruppo.

da apparati²¹³, e nonostante ci sia, in concreto, una diffusa osservanza delle istruzioni di partito – e di gruppo – da parte dei parlamentari, non si può veramente impostare la questione in termini di gerarchia: è vero che i gruppi sono influenzati dai partiti, ed è anche vero che questi, con il loro regolamento e la loro struttura, almeno condizionano le attività del singolo parlamentare, ma è altrettanto vero che si tratta di una soggezione alla quale i parlamentari si sottopongono volontariamente. Questi non solo sono poi, in concreto, liberi di discostarsi dalla linea del partito e votare diversamente dal proprio gruppo parlamentare, ma, ove i rapporti tra questi tre soggetti divenissero criticamente tesi, sono anche liberi di abbandonare il proprio gruppo di appartenenza per confluire nel Gruppo Misto.

2.3. (Segue) Il Gruppo Misto.

Il Gruppo Misto è la quadratura del cerchio dell'intero sistema dei gruppi parlamentari. Anch'esso è disciplinato dai regolamenti delle due camere, ed è caratterizzato dalla residualità. Ci sono infatti, sia alla Camera sia al Senato, due modi di pervenire al Gruppo Misto: il primo, che esalta il suo carattere di residualità, è quello di entrare a farne parte *ab origine*, cioè non indicando il gruppo di appartenenza ex artt. 14, secondo e terzo comma, r.S. e 14, terzo comma, r.C.²¹⁴, il secondo è la cessazione del rapporto tra il parlamentare ed il precedente gruppo parlamentare²¹⁵.

²¹³ Si può discutere sulle odierne formazioni di sinistra e centro-sinistra. Da una parte, se *LeU* non ha una vera leadership unitaria percepibile, è anche vero che ancor meno si percepisce l'organizzazione che dovrebbe caratterizzare il partito. Dall'altra parte, il *PD*, a partire dalle dimissioni di Renzi dal ruolo di Segretario, ha iniziato un percorso di spersonalizzazione, segnato da un profondo mutamento della narrazione, che, allo stato, potrebbe portare addirittura allo scioglimento del partito.

²¹⁴ Cfr. artt. 14, quarto comma rr. S. e C. Questa circostanza completa, al Senato, la norma di cui all'art. 14, primo comma, r.S., che impone l'obbligo di aderire ad un gruppo, e lo sancisce, alla Camera. Su quest'obbligo è necessario fare un'ulteriore differenza: se alla Camera dei Deputati è, grazie all'art. 14, quarto comma, r.C., impossibile che un deputato non faccia parte di alcun gruppo, ciò è invece possibile al Senato. L'art. 14, primo comma, secondo periodo Reg. Senato stabilisce infatti che "*I Senatori di diritto e a vita e i Senatori a vita, nella autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun Gruppo.*" Al momento non appartengono ad alcun gruppo i senatori a vita Renzo Piano e Carlo Rubbia, avendo invece optato, i senatori a vita Mario Monti e Liliana Segre di aderire al Gruppo Misto, e la senatrice a vita Elena Cattaneo di aderire al gruppo *Per le autonomie (SVP-PATT, UV)*. Anche l'unico senatore di diritto e a vita, l'ex-Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, ha aderito a quest'ultimo gruppo.

²¹⁵ Anche questa può avvenire in due modi: o con la fuoriuscita, a qualsiasi titolo, del parlamentare dal gruppo di appartenenza, o, al Senato, ex art. 14, sesto comma, r.S., per estinzione del gruppo, nel caso in cui questo perda il requisito numerico dei dieci senatori e non sia assoggettabile alla disciplina di cui all'art. 14, quinto comma. Il difetto di una disposizione espressa parrebbe suggerire che il requisito

Il Gruppo Misto, quindi, è il gruppo in cui sono destinati a confluire anche tutti quei parlamentari che, in dissenso con la linea politica del partito, in virtù dell'art. 67 continuano ad esercitare le proprie funzioni.

Anche all'interno del Gruppo Misto, tuttavia, c'è un'organizzazione: esso approva il suo statuto ed elegge i suoi organi direttivi, con la differenza che, almeno alla Camera, tali organi devono essere eletti rispecchiando le componenti politiche del gruppo²¹⁶.

Sia che vi si pervenga all'inizio della legislatura, sia che ci si arrivi in seguito ad una rottura con il gruppo precedente, essere parte del Gruppo Misto significa trovarsi in un gruppo di per sé privo di un'identità politica unitaria. Per questo, e a causa di un Gruppo Misto alla Camera particolarmente significativo, in termini numerici, nel corso della XIII Legislatura, si arrivò nel 1997 a riformare il Regolamento della Camera introducendo la possibilità di formare, all'interno del Gruppo Misto, le già citate componenti politiche, vale a dire dei *quasi gruppi*²¹⁷, composti alternativamente da almeno dieci deputati, o da almeno tre deputati che rappresentino un partito o movimento politico inequivocabilmente esistente al momento delle elezioni e che abbia presentato dei candidati²¹⁸. Lo scopo di tali componenti è quello di fornire a quei partiti che non abbiano ricevuto un consenso tale da eleggere deputati sufficienti a formare un gruppo, ma bastevole per vedere alcuni dei suoi candidati eletti, la possibilità di essere presenti in Parlamento con una loro organizzazione, e ai deputati stessi di coordinare la loro attività politica in modo da avere un indirizzo univoco, nonostante l'appartenenza al Gruppo Misto, per sua natura politicamente neutro²¹⁹.

numerico alla Camera sia necessario solo in sede di costituzione del gruppo. L'art. 14, secondo comma, r.C., nella misura in cui prevede i gruppi autorizzati, sembrerebbe deporre nel senso di confermare questa tesi: anche in quel caso ci si riferisce alla costituzione, e non si vede perché un gruppo, già esistente, dovrebbe essere soggetto ad autorizzazione per costituirsi. Va detto, però, che l'applicazione pratica della norma ormai secolare di cui all'art. 14, primo comma, r.C., ha mostrato come essa sia stata interpretata nel senso che il requisito dei venti deputati debba permanere per tutta la durata della legislatura, affinché il gruppo rimanga costituito, e si veda, in tal senso, la vicenda del gruppo *Rinnovamento Italiano*, i membri del quale sono costretti, nel 1998, ad aderire al misto e costituirsi componente politica.

²¹⁶ Cfr. art. 15-bis, primo comma, r.C.

²¹⁷ Sono così definiti in Gianniti & Lupo, *Corso di diritto parlamentare* cit.

²¹⁸ Cfr. art. 14, quinto comma, r.C. Il comma prosegue prevedendo anche una componente unica di almeno tre deputati per le minoranze linguistiche.

²¹⁹ Si noti, inoltre, che la presenza di componenti politiche nel gruppo misto è anche uno strumento di garanzia verso i propri aderenti. Il Regolamento della Camera, in più occasioni – tra cui il già citato art. 15-bis, primo comma r.C. – prevede anzitutto una gestione del Misto in senso proporzionale, sia in termini, come si è già detto, di accesso agli organi direttivi, ma anche in termini di partecipazione ai contributi o all'assegnazione delle strutture, cfr. art. 15, terzo comma, r.C. Inoltre, al secondo comma

Va aggiunto, che una disciplina esaustiva delle componenti politiche del Gruppo Misto è presente alla Camera ma non anche al Senato. Infatti, l'unica menzione che se ne fa nel Regolamento del Senato è al primo comma dell'art. 156-bis, r.S., che riguarda le interpellanze di gruppo²²⁰. In un parere del 2004, la giunta per il Regolamento del Senato ha affermato che questo non le riconosce al di fuori dell'art. 156-bis²²¹, tuttavia il portale istituzionale del Senato ne riporta l'esistenza e la data di costituzione, denominandole però componenti *partitiche*²²², forse anche in ragione della già citata riforma del Regolamento che propugna l'aderenza tra gruppo e partito²²³. In concreto, però, l'appartenenza ad una componente partitica del Gruppo Misto del Senato non attribuisce alcuna prerogativa espressa, se non quella di formulare un'interpellanza come componente invece che come Gruppo Misto²²⁴.

Come si diceva, il Gruppo Misto ha la peculiarità di non essere riconducibile ad alcun partito in particolare, perché composto da esponenti di più partiti o movimenti politici. Sulla base di questo si può affermare che non valgono, se non in seno alle singole componenti, le considerazioni svolte *supra* (II §2.2) in materia di rapporti tra gruppo e singolo parlamentare. Certo, esiste pur sempre uno statuto del

dell'art. 15-bis, r.C., si prevede addirittura la possibilità, per la singola componente, di ricorrere al Presidente della Camera per chiedere l'annullamento di una deliberazione del Gruppo Misto qualora si ritenga la stessa lesiva di un fondamentale diritto politico della componente stessa. In questo caso, il Presidente della Camera può decidere direttamente sul ricorso dopo aver udito, se lo ritiene, il Presidente del Gruppo Misto e le altre componenti, o sottoporre la questione all'Ufficio di Presidenza.

²²⁰ “I Presidenti dei Gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi Gruppi, ed i rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto, possono presentare non più di una interpellanza di Gruppo al mese.”

²²¹ Come riportato in Gianniti & Lupo, ult. cit.

²²² Motivo per cui alla nota n°212 ci si riferiva alla componente *P.S.I.* come partitica e non politica

²²³ La circostanza che non sia previsto un requisito numerico per la creazione di una componente politica – o *partitica* – comporta che sia possibile, in astratto ma anche in concreto, formare delle componenti da un singolo senatore.

²²⁴ Il che è coerente con la funzione di controllo del Parlamento. Proprio l'eterogeneità del Gruppo Misto comporta che è possibile immaginarlo politicamente diviso al suo interno, con alcuni esponenti che faranno parte della maggioranza ed altri che si schiereranno con l'opposizione. Non prevedere una norma di questo tipo comporterebbe una menomazione del potere del parlamentare aderente al Gruppo Misto, che incontrerebbe maggiori difficoltà nell'utilizzare strumenti di controllo nel momento in cui dovesse turnarsi, nell'esercizio di tale prerogativa, con altri soggetti che non solo potrebbero non condividere la sua idea politica, ma neppure il posizionamento nella dialettica maggioranza-opposizione. Per tale motivo, si deve ritenere che questa norma si applichi anche alla componente partitica formata da un singolo senatore. Chiedendosi, invece, se tale impostazione possa estendersi anche alle interrogazioni bisogna ritenere che la risposta sia affermativa, partendo dal presupposto che la *ratio* sarebbe identica. Non così per le mozioni, in quanto è previsto, all'art. 157 r.S., il requisito numerico di otto senatori per la presentazione della singola mozione.

Gruppo Misto, ma esso ha contenuto perlopiù amministrativo²²⁵, che è però comunque approvato con le stesse procedure degli altri gruppi, ma in ogni caso non si potrà trattare di uno statuto con connotazione politica. Oltretutto, ciò che si deve tenere ben presente, è che gli unici parlamentari che possono abbandonare il Gruppo Misto sono i senatori a vita e i senatori di diritto e a vita: tutti gli altri sono costretti a rimanere nel Misto o a trasferirsi in altro gruppo. Sulla base anche di questo, il rapporto tra il Gruppo Misto e i suoi membri deve necessariamente essere molto tenue, non potendosi parlare di *leadership* del Gruppo Misto. Ciò significa che i partiti, intesi come organizzazioni, non avranno un controllo intraistituzionale sui propri parlamentari, membri del Gruppo Misto²²⁶.

3. I rapporti tra l'art. 67 e l'art. 68 della Costituzione.

3.1. Premessa: la libertà del mandato parlamentare.

La seconda questione che è opportuno approfondire circa il senso dell'art. 67 è quella che si anticipava all'inizio del capitolo, osservando come nella formulazione originaria della norma, e quindi nella proposta di articolo uscita dalla seconda sotto-commissione, fosse centrale l'avverbio *liberamente*. Come si è detto a suo tempo, nella produzione dell'art. 64 del progetto, art. 67 Cost., la discussione più rilevante intorno al secondo periodo fu proprio quella relativa alla declinazione o meno di questo termine, liberamente, proposto nella formula dell'on. Conti, nel senso di riferirsi in modo più specifico al divieto del mandato imperativo²²⁷.

²²⁵ Unica eccezione è l'art. 11 del Regolamento del Gruppo Misto al Senato, rubricato *Doveri dei senatori*.

²²⁶ A tal proposito si consideri che, se da un lato ciò è parzialmente diverso nel caso in cui si costituisca una componente, è anche vero che, da un lato la componente non ha a sua disposizione strumenti statutari o regolamentari, né alla Camera, né al Senato, essendo l'unica fonte di questo tipo riferibile solo al Gruppo Misto nel suo insieme, da un altro lato, salvo componenti particolarmente significative in termini numerici, è prevedibile che i parlamentari che ne fanno parte coincidano in tutto o in parte con i dirigenti stessi del partito, rendendo superfluo uno strumento di influenza-istruzione-controllo.

²²⁷ Si rimanda a II §1.2 per la formulazione originale e gli emendamenti di Mannironi e Fabbri.

La proposta originaria di Conti, infatti, prevedeva che si comprendessero in un unico articolo tanto la libertà del mandato quanto gli strumenti volti a garantirla²²⁸, vale a dire le c.d. immunità parlamentari.

Il senso di spendere qualche parola sull'art. 68 in un elaborato che tratta di rappresentanza politica è infatti questo: le immunità altro non sono che lo strumento con cui il parlamentare ottiene, dagli altri poteri dello stato, lo stesso grado di autonomia che ha rispetto ai suoi elettori – e al suo partito –, permettendogli quindi di esercitare serenamente il suo mandato.

Ciò che infatti assume rilevanza nell'art. 67 non è tanto il divieto in sé, ma il suo inserirsi, ed essere cardine, del più ampio concetto del libero mandato parlamentare. La libertà del mandato, infatti, non attiene solo al momento della formazione dello stesso²²⁹, né al solo rapporto tra eletti ed elettori, di cui si è parlato nel paragrafo precedente, ma attiene anche al tema della separazione dei poteri.

Affinché, infatti, il parlamentare possa essere *davvero* libero, esso non deve temere né il giudizio dell'elettorato, né le rappresaglie del partito, né le ingerenze della magistratura, né, ancora, (come si osserverà nel prossimo capitolo) la possibilità che all'interno dello stesso Parlamento si eserciti un sindacato sostanziale sul suo operato, perché solo con queste garanzie e con la serenità che ne consegue il parlamentare potrà svolgere la funzione legislativa nell'interesse generale.

In quest'ottica sono da considerarsi collegati, perché volti a tutelare lo stesso bene – cioè la libertà del mandato parlamentare – non solo gli artt. 67 e 68, ma anche l'art. 69 in tema d'indennità²³⁰.

²²⁸ Sul senso della parola *liberamente*, l'on. Lussu osserva, nella seduta già più volte richiamata del 19 settembre 1946, che probabilmente era stata intesa dal relatore come libertà assoluta, e non solo come libertà dai suoi elettori.

²²⁹ Varrebbe a dire, civilisticamente, dell'instaurazione del rapporto. Non è solamente, infatti, stabilire un limite all'ingerenza nello svolgimento del mandato nel momento della genesi dello stesso, è anche il perdurare di questo limite per tutta la vita del rapporto stesso, in cui tale limite consiste nel divieto assoluto di istruzioni vincolanti.

²³⁰ Si potrebbe estendere il discorso anche agli artt. 63, 64 e 66 Cost., perché volti a tutelare l'indipendenza del potere legislativo nei confronti degli altri due, però la funzione e la portata sono diverse: se, in quel caso, la tutela è riferita all'intero Parlamento, in questo caso ad essere tutelato è il singolo parlamentare, o meglio, il suo mandato. Semmai, come ha puntualizzato la Corte costituzionale nella sentenza n° 231/1975, sarebbe da ricomprendere l'intero gruppo di norme volte a tutelare la libertà del mandato parlamentare nel più ampio gruppo disposto a tutela dell'intero Parlamento, ma non viceversa.

3.2. Le immunità parlamentari.

Il sistema delle immunità parlamentari trova il suo fondamento, come si è detto, nell'art. 68 Cost.²³¹, il quale prevede due diversi istituti.

Il primo di questi è l'insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati²³² nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Essa consiste nell'impossibilità di contestare al parlamentare, in qualsiasi sede²³³, un voto dato in Parlamento, ed un'opinione espressa, sia in Parlamento, sia al di fuori²³⁴, nella misura in cui questa sia direttamente connessa all'esercizio delle sue funzioni. Fino alla riforma del 1993 il tenore letterale della norma lasciava spazio ad un'interpretazione della stessa in senso processuale, vale a dire che l'opinione non fosse insindacabile in sé, ma fosse contestabile, almeno in astratto, con lo strumento della querela, sul quale il giudice avrebbe dovuto poi inoltrare richiesta di autorizzazione a procedere alla camera di appartenenza del parlamentare autore dell'opinione stessa, la quale camera avrebbe poi dovuto, in ossequio alla

²³¹ *“I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.*

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.”. Questo il testo dell'art. 68 come revisionato dalla L. cost. n° 3/1993.

Nella sua formulazione originale esso recitava: *“I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.*

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.”

²³² Ci fu, nella seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947, una questione terminologica intorno a questa parte dell'articolo. L'on. Colitto, infatti propose un emendamento per specificare che le opinioni si esprimono ed i voti si danno

²³³ Penale, civile, amministrativa e contabile, cfr. Corte cost. sent. n° 46/2008.

²³⁴ Questo aspetto è stato chiarito dal primo comma dell'art. 3 l. n° 140/2003, che recita: *“L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.”* e confermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn° 120, 246, 347 e 348/2004 e nn° 28, 146, 164, 176, 193 e 235/2005.

Costituzione, negare la stessa, rendendo l'insindacabilità *indiretta*. Con la riforma, invece, si decise di modificare la dicitura da “perseguiti” in “chiamati a rispondere”, riprendendo l'emendamento già proposto dall'on. Mortati in Assemblea Costituente. Egli, infatti, aveva rilevato come tale formula fosse più chiara e specificasse, innanzitutto, che il parlamentare non solo non poteva essere perseguito, ma non avrebbe neppure potuto essere chiamato a rispondere civilmente o in sede amministrativa per un'opinione o un voto espressi nell'esercizio delle loro funzioni. Nel 1993, quindi, si restituì ad opinioni e voti la dignità della tutela diretta, riflettendo meglio la volontà degli stessi costituenti, che non avevano immaginato, per questa parte, un meccanismo così farraginoso. Per cui non solo non è possibile processare un parlamentare per opinioni e voti, ma neppure chiamarlo a rispondere: il limite non è più, insomma, processuale, ma sostanziale, in quanto l'opinione espressa ed il voto dato nell'esercizio delle funzioni non possono essere sindacate *ab origine*.

Il secondo istituto disciplinato dall'art. 68 è l'inviolabilità del parlamentare, cioè l'impossibilità per i giudici di perquisire la persona ed il domicilio del parlamentare, privarlo della libertà personale o, addirittura, sottoporlo ad intercettazioni²³⁵, salvo che ricorrano determinate condizioni. La prima e più rilevante condizione è l'autorizzazione da parte della camera di appartenenza²³⁶, la seconda e la terza, che

²³⁵ La questione sulle intercettazioni è indubbiamente problematica: se da una parte l'art. 68 nella formula del 1993 è abbastanza chiaro nello stabilire che l'autorizzazione vada richiesta per sottoporre il parlamentare ad intercettazioni, non altrettanto chiaro è se siano da considerarsi ricomprese nella tutela preventiva dell'autorizzazione anche le c.d. intercettazioni indirette, cioè quelle in cui è intercettato concretamente il parlamentare, ma in modo puramente casuale, perché disposte nei confronti di altro soggetto. Sul punto, la l. 140/2003 ha specificato che l'obbligo di richiesta di autorizzazione debba sussistere, anche se l'autorizzazione sarà necessariamente successiva, anche per le intercettazioni dirette ed i tabulati telefonici. Sulle intercettazioni indirette poi la Corte costituzionale si è pronunciata dapprima con la sent. n° 390/2007, nella quale ha affermato che “*non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto d'indagine. Se quest'ultimo è volto in concreto ad accedere alla sfera di comunicazione del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi*” e poi con le sentt. 113 e 114 del 2010, confermando che anche per tali intercettazioni serva comunque la richiesta di autorizzazione, almeno per la parte in cui è il parlamentare ad essere intercettato. Per la restante parte, già dalla sent. n°390/2007 si è censurato l'art. 3 l. 140/2003 nella misura in cui la rendesse soggetta allo stesso procedimento pur non riguardando il parlamentare, fornendo così, come espresso in Gianniti & Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., uno “*scudo processuale del tutto ingiustificato*”. Infine, si rilevano due criticità del procedimento: la prima è la conoscibilità in concreto del contenuto delle intercettazioni, almeno da parte delle relative giunte, se non della generalità dei consociati nel momento in cui il testo delle stesse non è allegato ma riportato direttamente nella richiesta, e la seconda è invece la frustrazione dell'utilità del mezzo intercettazione nel momento in cui il parlamentare stesso ne ha notizia.

²³⁶ Il procedimento relativo all'autorizzazione consiste nella richiesta della stessa da parte del giudice investito della causa alla camera di appartenenza, nell'esame della questione da parte della giunta

riguardano la sola limitazione della libertà personale, sono che non si colga il parlamentare in flagranza di reato nel caso di un delitto per il quale è obbligatorio l'arresto in flagranza, e che tale limitazione non sia dovuta all'esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna.

Venendo ora al rapporto tra i due articoli, 67 e 68 Cost., come si anticipava in premessa esso risiede nel fatto che entrambi gli articoli sono posti a tutela dello stesso bene giuridico, cioè la libertà del mandato parlamentare, e, di riflesso, l'interesse generale. In particolare, un punto di contatto rilevante è il primo comma dell'art. 68, che si caratterizza per due aspetti di notevole interesse. In primo luogo, nella prima più che nella seconda formulazione, esso esprime una tutela del parlamentare molto ampia, ma sicuramente non onnicomprensiva. La dottrina è concorde nel riconoscere, infatti, che la circostanza che il parlamentare non possa essere chiamato a rispondere²³⁷ vada intesa in senso giuridico: esso potrà senza dubbio essere chiamato a rendere politicamente conto del suo operato. Proprio in questo si inserisce l'art. 67, infatti il resoconto politico del parlamentare consiste nella sua rielezione o nella sua sconfitta nella successiva competizione elettorale²³⁸, non già in alcuna azione giuridica a contenuto politico esperibile nei confronti del parlamentare²³⁹ che abbia effetti giuridici sul suo mandato. Il secondo è il rovescio della medaglia. Se da un lato l'insindacabilità giuridica non copre il sindacato politico, essa esclude le conseguenze giuridiche di un particolare tipo di sindacato politico, che deve essere estraneo al nostro ordinamento proprio in ragione del primo comma, cioè, nel caso in cui vi sia un contratto a contenuto politico, la responsabilità contrattuale²⁴⁰. In questo senso l'art. 68 serve a sigillare in

competente – Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari al Senato, Giunta per le autorizzazioni alla Camera – cui segue la discussione ed il voto in assemblea. La camera di appartenenza può anche essere investita della questione direttamente dal parlamentare nei confronti del quale si vuole procedere, e può chiedere al giudice la sospensione del processo (cfr. art. 3, settimo comma, l. 140/2003). Sulla deliberazione della camera di appartenenza è possibile, per il giudice, sollevare conflitto d'attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

²³⁷ Nella prima formulazione il termine *perseguito* non lasciava spazio all'interpretazione, e, come si diceva questo è stato fonte di qualche problema, risolto solo dalla Corte e, successivamente, dalla riforma del 1993: esso era univocamente inteso come limitativo dell'ambito di azione della magistratura.

²³⁸ In effetti, e si era discusso anche sul punto (cfr. ad es. Zanon, *Il libero mandato parlamentare* cit.), non è assicurata nemmeno la ricandidatura del parlamentare, in quanto non esiste un obbligo, né per i partiti né per altri soggetti, di ricandidare il parlamentare uscente, e questo può derivare come conseguenza del sindacato sulla sua azione politica da parte del partito, perfettamente legittimo.

²³⁹ Se non una sanzione interna al partito in caso di circostanze estremamente gravi, come l'espulsione, che comunque non ha effetti sul mandato, come si diceva e si dirà meglio nel prossimo capitolo.

²⁴⁰ Si badi bene: non si sostiene che sia possibile, tramite contratto o in altro modo, obbligare il parlamentare a tenere una determinata condotta politica, poiché tale circostanza è già esclusa dall'art. 67 nel

maniera stagna quanto previsto dall'art. 67, aggiungendo una tutela processuale a quella sostanziale già offerta da quest'ultimo articolo²⁴¹.

4. Il libero mandato nel diritto regionale (cenni).

Com'è noto, l'ordinamento strutturale dello Stato è basato sulle autonomie locali²⁴². In sede di Assemblea Costituente, lungo fu il dibattito su quale tipo di impianto territoriale dare alla Repubblica²⁴³, alla fine del quale si pervenne ad una soluzione regionalista, dove la Regione, per usare le parole dell'on. Meuccio Ruini²⁴⁴, è un ente che ha un'autonomia tale da eccedere quella meramente amministrativa, ma non tale da potersi considerare in senso federale²⁴⁵.

Tale autonomia, viste le attribuzioni affidate alle Regioni nel testo originario, e ancor di più con la riforma del Titolo V della Costituzione del 1999-2001, non può non considerarsi anche politica. Infatti, il dare importanza agli enti territoriali è dovuto ad un processo di democratizzazione che si vuole mettere in atto con la Repubblica, per cui i cittadini devono essere governati sempre più da vicino, al punto da riuscire

momento in cui vieta il mandato imperativo. Quello che si osserva è che, anche nel caso in cui si dovesse ammettere che – come da alcuni è stato suggerito, è stato riportato e si ribadirà nel prossimo capitolo – il parlamentare possa essere obbligato ad una determinata prestazione politica, ad esempio da uno statuto, e non si rilevasse la nullità di tale obbligazione ex art. 67, comunque il parlamentare non potrebbe essere chiamato a rispondere per violazione del contratto – erroneamente – non dichiarato nullo, in virtù dell'art. 68, che lo copre anche dalla responsabilità civile.

²⁴¹ *Rectius*: ciò che si aggiunge non è una tutela processuale ad una tutela sostanziale, ma si aggiunge una seconda tutela sostanziale che ha un risvolto processuale. Come si è affermato, le opinioni espresse e i voti dati non sono tutelati con la sottrazione degli stessi al sindacato, nel senso che sarebbero sindacabili in astratto ma non lo sono in ragione della duplice circostanza che il parlamentare le abbia espresse e li abbia dati nell'esercizio delle sue funzioni, ma non sono sindacabili nemmeno in astratto, proprio per queste due circostanze. La tutela processuale è solo un'inevitabile conseguenza di questa tutela sostanziale, ma non è essa stessa l'essenza della norma. L'art. 68, insomma, agisce a priori, e prescinde dalla valutazione sul contenuto effettivo delle dichiarazioni o dei voti: nel momento in cui esse sono espresse o essi sono dati da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni sono coperte da un rivestimento adamantino che le protegge da qualsiasi tipo di approfondimento giuridico, fosse anche volto solamente a valutare in astratto la loro sindacabilità, proprio per il fatto di essere state espresse o essere stati dati nell'esercizio della funzione.

²⁴² Cfr. art. 5 Cost.

²⁴³ Non tanto sul tipo di modello da adottarsi: l'impianto federale è stato scartato dai Costituenti così come era stato accantonato nei primi anni dell'Unità. Ciò su cui si discusse è il livello di autonomia che fosse da concedere alle nascenti Regioni.

²⁴⁴ Presidente della Commissione per la Costituzione.

²⁴⁵ “[...] [la regione] non sorge federalisticamente, giacché l'autonomia eccede quella meramente amministrativa, ma si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo regionale formulato dal nostro Ambrosini.” Così Ruini nella relazione al progetto di Costituzione, come riportato in Caretti, Paolo. & Tarli Barbieri, Giovanni. (2016) *Diritto regionale*. Quarta edizione. Torino: G. Giappichelli.

da autogovernarsi²⁴⁶. La riforma, inoltre, invertendo i rapporti tra Stato e Regioni in materia di competenze legislative nel nuovo art. 117 Cost.²⁴⁷, ma anche equiparando queste e gli altri enti locali allo Stato come componenti della Repubblica, conferma e rafforza questa spinta di decentramento, andando ad affermare con forza l'autonomia politica di cui si diceva.

L'espressione dell'autonomia politica regionale è il suo organo legislativo, cioè il Consiglio Regionale, in cui siedono i consiglieri, eletti dai cittadini della Regione. Quest'organo è menzionato all'art. 121 Cost., che lo indica come l'organo che esercita la funzione legislativa nella regione e le altre funzioni affidategli dalla Costituzione²⁴⁸, e gli affida la facoltà di proporre disegni di legge alle Camere.

È invece estremamente interessante l'art. 122 Cost., il quale esplicita il parallelismo tra Consiglio Regionale e Parlamento, curandosi di colmare gli spazi in cui l'analogia fatica ad arrivare²⁴⁹. In particolare, il richiamo fatto dall'art. 122, riguarda l'insindacabilità di cui all'art. 68²⁵⁰, il cui testo è essenzialmente riprodotto²⁵¹.

Non così invece è avvenuto per il divieto di mandato imperativo, lasciando all'interprete la questione su se sia da considerarsi estendibile o meno.

Secondo la dottrina maggioritaria, rafforzata anche dall'art. 4 lett. c) della legge n° 165/2004²⁵², si deve ritenere che il divieto di mandato imperativo, in quanto

²⁴⁶ Prosegue Ruini: "Oggi assistiamo [...] ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento, e sembra anch'esso irresistibile, verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva allora, di portare il Governo alla porta degli amministrati, con un decentramento burocratico e amministrativo, sulla cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di porre gli amministrati nel governo di sé medesimi."

²⁴⁷ In questo senso si veda D'Atena, Antonio. (2017) *Diritto regionale*. 3. ed. Torino: G. Giappichelli, che ne critica però l'applicazione. In senso contrario Caretti & Tarli Barbieri *Diritto regionale* cit., che invece criticano proprio tale interpretazione.

²⁴⁸ Tra cui, ad esempio, la facoltà, da esercitarsi collettivamente insieme ad altri 4 Consigli Regionali, di promuovere il referendum abrogativo ex art. 75 Cost.

²⁴⁹ Come si sostiene in D'Atena, *Diritto regionale* cit., la differenza tra i due organi, oltre che nel fatto che tramite il Parlamento il popolo eserciti la sua sovranità, tramite il Consiglio Regionale i cittadini della Regione esprimano la propria autonomia – così anche Corte cost. sent. n° 301/2007 –, o che il Parlamento goda di una sua peculiarità irripetibile in quanto unica sede della rappresentanza politica nazionale, sta nel fatto che alcuni tratti della disciplina del Parlamento e dei parlamentari sia derogatoria rispetto al diritto costituzionale generale, e quindi applicabile alle Regioni solo in caso di richiamo espresso e non per analogia, riguardo determinati suoi aspetti.

²⁵⁰ Si badi: non anche l'immunità, che, essendo fortemente derogatoria del diritto costituzionale generale, evidentemente non si voleva estendere.

²⁵¹ Recita l'art. 122, quarto comma: "I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni."

²⁵² Su cui, peraltro, è unanime il punto d'arrivo della diffusa critica: se da una parte c'è chi ritiene che tale disposizione non sia corretta – almeno nella sua posizione – perché tale divieto non è direttamente riconducibile alla materia elettorale (obiezione che si condivide, perché ha una portata molto più ampia),

connaturato alla rappresentanza politica, appartenga, come al Parlamento, anche alla disciplina dei Consigli Regionali²⁵³.

Secondo altra dottrina, minoritaria, si ritiene invece che tale divieto non sia da considerarsi automaticamente applicabile al Consiglio Regionale, anche perché non appartenente al diritto costituzionale generale, ma sia da preferirsi un'interpretazione che lasci a ciascuna Regione la possibilità di determinare se sia da accogliere il divieto e, soprattutto, in che misura, anche partendo dalla considerazione che il legame tra consigliere regionale e comunità di riferimento è molto più stringente di quello tra parlamentare e Nazione, e richiede una diversa e più significativa possibilità di interazione tra i due soggetti, o, quantomeno, una più ampia discrezionalità per il Consiglio Regionale, che gli permetta di valutare le esigenze della Regione sulla questione²⁵⁴.

Ad ogni modo, ritenendo l'argomento degno di autonomo approfondimento, si rinvia ad una trattazione più dettagliata in altra sede.

da un'altra c'è chi ritiene che tale disposizione non fosse da inserire in alcuna legge perché senz'altro applicabile per analogia, in quanto appartenente al diritto costituzionale generale.

²⁵³ Così D'Atena, *Diritto regionale* cit., diversamente si riporta in Caretti & Tarli Barbieri *Diritto regionale* cit., dove si sostiene che il principio sia in discussione a livello regionale a causa delle patologie dei rapporti tra consigliere, partito ed elettorato, particolarmente rilevanti in tale ambito.

²⁵⁴ Cfr. in questo senso Camerlengo, Quirino. (2019) *Liber amicorum per Pasquale Costanzo: riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali*.

Capitolo III

Violazioni del divieto ed altri aspetti patologici del rapporto.

1. Libertà del mandato e camera di appartenenza.

Una riflessione che si anticipava nel capitolo precedente (II, §1.2 e 3.1) è che la libertà del mandato parlamentare è tema più ampio del divieto di mandato imperativo, e comporta la tutela del parlamentare – o meglio, della sua funzione – da qualsiasi tipo di ingerenza, proveniente da ogni direzione²⁵⁵.

Essendo il Parlamento il principale luogo di esplicazione della funzione parlamentare, assume rilevanza, in questo senso il rapporto tra i singoli parlamentari e la camera di appartenenza. Se è vero, infatti, che il senso dei gruppi parlamentari è quello di permettere, da un lato, alla Camera ed al Senato di avere rapporti unitari con un certo gruppo di parlamentari che hanno un indirizzo comune nell'esercizio delle proprie funzioni, e, dall'altro, di facilitare al parlamentare proprio l'esercizio di queste funzioni, permettendo non solo un coordinamento nell'azione politica ma anche un interlocuzione unitaria con la camera di appartenenza, è anche vero che, in alcuni casi, il gruppo parlamentare non può svolgere questa sua funzione di intermediario tra il singolo parlamentare e la sua camera di appartenenza, dovendosi invece creare un rapporto diretto tra i due soggetti.

Tale circostanza è particolarmente evidente in tutte quelle situazioni in cui la camera di appartenenza è chiamata ad assumere delle decisioni che influiscono direttamente sul mandato parlamentare e che, direttamente o indirettamente, lo condizionano. Esse sono, ad esempio ed in particolar modo, le autorizzazioni richieste ex art. 68 Cost., commi secondo e terzo, e la verifica dei poteri ex art. 66.

Partendo dall'analisi di quest'ultima, si può osservare come i costituenti abbiano voluto affidare allo stesso Parlamento – anzi, ad ognuna delle due camere – il giudizio sui titoli d'ammissione dei propri membri²⁵⁶.

²⁵⁵ Questo è il senso, come si osservava in quella sede, dell'art. 68 Cost.

²⁵⁶ E non senza una vivace discussione: diversamente dall'art. 67, per l'art. 66 – 63 del progetto – ci furono vari emendamenti ed interventi, i quali portarono all'attuale formulazione, che è: “*Ciascuna Camera giudica dei titoli d'ammissione dei suoi componenti e delle cause sopravvenute di ineleggibilità*”

Ciascuna camera forma al suo interno una giunta che ha il compito di occuparsi della verifica dei poteri²⁵⁷, secondo il proprio regolamento²⁵⁸. Tali giunte devono quindi controllare che i deputati e i senatori non ricoprano cariche incompatibili con quella di parlamentare e verificare che la loro elezione non sia viziata né da una causa di ineleggibilità originaria, né da vizi del procedimento elettorale. Affinché le Giunte possano esercitare la loro prima funzione, entro trenta giorni dalla prima seduta della Camera o dalla proclamazione, o ogni volta che la Giunta lo richieda, i deputati devono dichiarare quali uffici, cariche, incarichi ricoprissero al momento della candidatura, quali ricoprono presso enti pubblici o privati, quali funzioni, attività o professioni svolgessero, al Presidente della Camera (art. 15 r.G.e.C.). In modo analogo i senatori devono trasmettere alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, entro trenta giorni dalla proclamazione o dalla nomina, l'elenco di tutte le cariche e gli uffici ricoperti a qualsiasi titolo (art. 18 r.v.p.S.). Sia i deputati sia i senatori devono dichiarare se assumono cariche o uffici in corso di legislatura, entro trenta giorni dall'assunzione degli stessi (artt. 15, comma primo, r.G.e.C. e 18, comma primo, r.v.p.S.).

Con riguardo alla verifica della validità delle elezioni, si apre, presso i Segretari generali di Camera e Senato, la fase di c.d. controllo generale preliminare dei risultati elettorali (artt. 6 ss. r.v.p.S. e 8 ss. r.G.e.C.), in cui gli uffici delle due camere raccolgono ed esaminano tutta i documenti elettorali che gli sono inviati e preparano dei

e di incompatibilità". In particolare, si è proposto da più parti (si vedano gli emendamenti degli onn. Romano e Mortati) di affidare questo giudizio ad altri organi, sia facenti parte dell'ordinamento giudiziario, come la magistratura (Romano), sia misti, composti in parte da giudici ed in parte da membri designati dal Parlamento (Mortati) – peraltro con poteri solamente istruttori, motivo che ha portato alla sua contestazione da parte dell'on. Ruini.

²⁵⁷ Alla Camera la giunta preposta è la Giunta delle elezioni, al Senato è la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

²⁵⁸ Sulla formazione delle due giunte i regolamenti sono piuttosto simili: in entrambi i casi i membri della giunta – trenta deputati alla Camera, ventitré senatori al Senato – sono nominati dal Presidente della relativa camera e non possono rifiutare la nomina o dare le dimissioni: possono chiedere di essere sostituiti per impossibilità per gravissimi motivi (art. 19, secondo comma, r.S.) o assunzione di incarichi di governo o presidenza di un organo parlamentare (art. 17, terzo comma, r.C.). Nel Regolamento del Senato (art. 19) è previsto che sia eletto, all'interno della Giunta, un presidente appartenente ai gruppi di opposizione; in quello della Camera (art. 17) nulla è previsto circa il gruppo di appartenenza del presidente, ma è prescritto che vengano eletti anche due vicepresidenti e tre segretari. Il Regolamento della Camera detta anche una scansione temporale: la Giunta deve formarsi non appena si sono formati i gruppi parlamentari e deve riferire sulla regolarità delle elezioni svoltesi non oltre diciotto mesi dalla sua formazione. In caso di mancata risposta alla convocazione per oltre un mese, entrambi i regolamenti prevedono che il Presidente della relativa camera possa sostituire i membri delle giunte. Entrambi i regolamenti demandano, inoltre, il funzionamento delle giunte ai loro specifici regolamenti (cioè, più precisamente, al Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera, e al Regolamento per la verifica dei poteri del Senato): ad esempio nel Regolamento per la verifica dei poteri, e non in quello del Senato, è previsto che siano eletti due vicepresidenti e due segretari alla prima seduta.

prospetti riassuntivi destinati ai membri delle giunte affinché possano valutare la validità delle elezioni e giudicare su eventuali ricorsi elettorali²⁵⁹. Si apre poi un procedimento istruttorio²⁶⁰ volto a convalidare l'elezione o a dichiararla contestata. In quest'ultimo caso si apre il c.d. procedimento di contestazione delle elezioni, disciplinato dagli artt. 14 ss. r.v.p.S. e 12 ss. r.G.e.C., che richiama la forma di un vero e proprio processo²⁶¹. Alla fine di tale procedimento, la Giunta adotta una decisione in camera di consiglio, che viene letta nella seduta pubblica. Di tale decisione viene poi redatta una relazione scritta, che deve essere presentata al Senato o alla Camera entro venti giorni dalla decisione (artt. 17 r.v.p.S. e 13 r.G.e.C.).

La questione controversa è stabilire quale sia il ruolo della Giunta e quale quello dell'Assemblea nella verifica dei poteri. Se in seguito alla contestazione del voto è chiaro che compito della Giunta sia, alla fine del lungo procedimento in più fasi (preliminare, istruttoria, di contestazione), elaborare una relazione da presentare in Assemblea, la quale avrà poi il compito di deliberare definitivamente²⁶², non altrettanto chiara è la configurazione del rapporto tra Assemblea e Giunta in caso di convalida dell'elezione. La dottrina suggerisce, a partire da un argomento letterale che trova il suo fondamento nell'art. 17, primo comma, r.C.²⁶³, che in realtà la Giunta deliberi la

²⁵⁹ L'art. 9 r.G.e.C. prevede che siano legittimati al ricorso tutti i soggetti che hanno un interesse personale, diretto e qualificato, l'art. 7 r.v.p.S. specifica invece che possono ricorrere gli elettori dei collegi interessati ed i candidati. Entrambi i regolamenti prevedono un termine di 20 giorni dalla proclamazione, oltre il quale i ricorsi sono "restituiti al mittente" (artt. 9, secondo comma, r.G.e.C. e 7, terzo comma, r.v.p.S., che include però anche qualsiasi altro atto), salvo se parzialmente intempestivi, nel qual caso il Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera prevede che se ne dia comunicazione al ricorrente. Il Regolamento per la verifica dei poteri del Senato prevede che si dia immediata comunicazione al senatore la quale elezione è oggetto di ricorso, il quale può, entro venti giorni, presentare le sue controdeduzioni (art. 8 r.v.p.S.).

²⁶⁰ I regolamenti sono, nel definire il procedimento, piuttosto simili: in entrambi i casi il relatore è nominato a turno in ragione dell'età, ed in entrambi i casi si prevede che nessuno possa essere relatore per il proprio collegio di elezione (art. 10 r.G.e.C.) o, addirittura, per la Regione in cui tale collegio abbia sede (art. 9 r.v.p.S., in ragione dell'elezione su base regionale prevista per il Senato). In entrambi i casi, inoltre, qualora le Giunte deliberino difformemente dai relatori, questi sono sostituiti da altro relatore scelto tra quelli che hanno votato favorevolmente alla deliberazione.

²⁶¹ Alcuni elementi sono: pubblicità della seduta, assistenza di un avvocato, deliberazione in camera di consiglio, garanzia del contraddittorio.

²⁶² In tal senso depongono sia l'art. 17-bis r.C., sia l'art. 135-ter r.S., il quale in realtà estende tale considerazione anche ai casi di ineleggibilità e incompatibilità. Analoga estensione è disposta dall'art. 17 r.C.

²⁶³ "La Giunta delle elezioni è composta di trenta deputati, nominati dal Presidente non appena costituiti i Gruppi parlamentari. Essa riferisce all'Assemblea, non oltre diciotto mesi dalle elezioni, sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza."

validità delle elezioni, e sia poi l'Assemblea a convalidarle, accogliendo la proposta di convalida formulata dalla Giunta²⁶⁴. Tale ricostruzione si ritiene condivisibile, anche a partire da un altro argomento letterale: l'art. 17-bis, primo comma, r.C. prevede che le proposte della Giunta delle elezioni siano approvate senza necessità di votazione se basate solamente su accertamenti numerici²⁶⁵. Tale disposizione chiarisce ancora più esplicitamente un tema maggiormente controverso: in tal caso, infatti, verrebbe da chiedersi a chi sia imputabile la decisione in caso di mancata contestazione della proposta. Utilizzando, appunto, il termine *proposte*, e specificando che la proposta s'intende *approvata*, il Regolamento esplicita che l'atto finale sia imputabile necessariamente all'Assemblea, senza l'approvazione della quale la proposta della Giunta non può assurgere a delibera autonoma. Sarà quindi la camera di appartenenza, direttamente e non tramite una sua articolazione, ad incidere sul mandato del singolo parlamentare, permettendone la prosecuzione o dichiarandolo decaduto.

Soluzione analoga è da ritenersi valida per le autorizzazioni di cui all'art. 68, commi secondo e terzo, Cost. Anche in quel caso, infatti, la decisione finale spetterà all'Assemblea, e non alla Giunta per le autorizzazioni (Camera) o alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (Senato). I relativi procedimenti sono regolati dagli artt. 18 ss. r.C. e 135 r.S.

La circostanza che a decidere del destino del mandato di un parlamentare sia l'Assemblea, e non la Giunta, della quale, con tutta probabilità, lo stesso parlamentare non fa parte, è indice del livello di tutela che si voleva istituire in favore del mandato parlamentare: permettere al singolo deputato o senatore di affrontare una questione – formale – relativa al suo mandato di fronte, ed insieme, all'intero consesso di cui è entrato a far parte, gli permette non solo di poter assistere in prima persona a tutte le

²⁶⁴ Cfr. Di Ciolo, Vittorio & Ciaurro, Luigi. (2013) *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Quinta edizione aggiornata al marzo 2013. Milano: Giuffrè, in cui peraltro si sostiene che tale impostazione sia coerente con l'attribuzione, da parte dell'art. 66 Cost., del potere di giudicare i titoli di ammissione dei propri componenti alle singole camere, non invece a degli organi camerale in particolare, come invece fa in altri casi, ad es. nell'art. 72, terzo comma, Cost. Sulla base di questo argomento si deve ritenere, per gli autori, che investite del potere finale di verifica debbano essere necessariamente le Assemblee delle camere, "che sono l'unico organo a competenza tendenzialmente illimitata e generale e quindi competenti a deliberare in ultima istanza".

²⁶⁵ "Qualora una proposta della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta s'intende approvata, salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche. Se l'Assemblea respinge l'ordine del giorno, s'intende approvata la proposta della Giunta."

fasi della decisione²⁶⁶, ma anche di poter esporre le sue ragioni non solo davanti l'organo al quale è affidata la prima fase – come nel caso, di cui si diceva, delle controdeduzioni previste dall'art. 8 r.v.p.S. – ma anche di fronte all'intera Assemblea, cioè nel contesto più elevato, e più garantito, della singola camera.

Nonostante questo livello di tutela, non è impossibile che, nel procedere nei confronti di un parlamentare, possano sorgere delle controversie relative allo svolgimento del procedimento. Con particolare riguardo, anzi, alle autorizzazioni di cui all'art. 68 Cost., non è raro che queste siano contestate. Ma anche riguardo alla decadenza in seguito all'esercizio dell'attribuzione di cui all'art. 66 non sono mancati casi contestati, come la decadenza del sen. Berlusconi in seguito all'incandidabilità sopravvenuta, prevista dalla l. 190/2012, poi attuata con il d. lgs. 235/2012²⁶⁷.

Bisogna però fare alcune differenze. Il tema di cui si sta discorrendo non è tanto la riserva di legge disposta dall'art. 65, primo comma, Cost.²⁶⁸, sulla base del quale, nei limiti del rispetto della Costituzione, ogni valutazione relativa ai requisiti di accesso alle cariche di deputato e senatore è e rimane politica, ed è destinata ad esplicarsi in sede legislativa. Ciò che si sta analizzando è invece l'esercizio di un'attribuzione del Parlamento – *rectius*, di ciascuna camera – che esorbita dalla funzione legislativa, e che è caratterizzata da una procedura stabilita in una fonte regolamentare, in cui spesso e volentieri oggetto della contestazione non è la procedura in sé, ma il mancato rispetto della stessa o delle relative garanzie procedurali, o ancora, un uso politico di tale prerogativa.

Sulla base di questo, se contro una previsione di legge è possibile, per il parlamentare, anche durante il procedimento davanti alla Giunta delle elezioni (o Giunta

²⁶⁶ Almeno per quanto riguarda la fase assembleare, non così, invece, ad esempio per la fase in camera di consiglio nel procedimento di contestazione dell'elezione. A maggior ragione, infatti, è prevista la garanzia dell'Assemblea.

²⁶⁷ La previsione del c.d. decreto Severino che ha portato alla decadenza di Berlusconi dal suo mandato è l'art. 1, lett. c), d.lgs. 235/2012 che prevede che “*Non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore: [...] c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.*” Il senatore era stato condannato in primo grado alla pena di quattro anni di reclusione per frode fiscale, nel contesto del c.d. processo Mediaset

²⁶⁸ “*La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore*”. Peraltro, si segnala come sia stata contestata l'estensione della categoria giuridica dell'incandidabilità al mandato parlamentare (cfr. ad es. Zanon, Nicolò. (2008) *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità* in www.forumcostituzionale.it), che viene ricondotta, seppur con qualche difficoltà, al *genus* dell'ineleggibilità.

delle elezioni e delle immunità parlamentari) che riguarda l'elezione contestata sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale²⁶⁹, nel caso di specie, ossia contro il mancato rispetto delle garanzie previste nel procedimento, quale tutela rimarrà al parlamentare? Come potrà evitare di perdere la sua carica e conservare il mandato?

1.1. (Segue) il giudizio per conflitto di attribuzione.

Una domanda che la dottrina²⁷⁰ si è posta più volte e su cui anche la giurisprudenza ha avuto qualche occasione di pronunciarsi, è l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal singolo parlamentare.

Com'è noto, perché un soggetto sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, occorre che lo stesso sia un "potere dello Stato", come previsto dall'art. 134 Cost.²⁷¹. Per potersi configurare potere dello Stato, la Corte costituzionale ha delineato, tramite varie pronunce, un quadro di quattro caratteristiche che devono sussistere cumulativamente: in primo luogo, è necessario che il soggetto abbia rilevanza costituzionale, e cioè sia menzionato in Costituzione, non essendo sufficiente che tale soggetto si limiti a svolgere funzioni di rilievo costituzionale²⁷²; in secondo luogo, è necessario che il soggetto abbia una propria sfera di attribuzioni costituzionali²⁷³; in

²⁶⁹ Cfr. in proposito Corte cost. ord. n° 117/2006, ma anche e soprattutto Corte cost. sent. n° 259/2009 che richiama la sent. n° 113/1993, in cui si afferma che le camere, nell'ambito dell'art. 66 Cost., sono organi aventi natura giurisdizionale.

²⁷⁰ Cfr. ad es. Zanon, *Il libero mandato parlamentare* cit.; Ruggeri, Antonio. & Spadaro, Antonino. (2009) *Lineamenti di giustizia costituzionale*. 4. ed. interamente rivista e aggiornata. Torino: G. Giappichelli.; Di Ciolo & Ciaurro. *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. cit.; Zagrebelsky, Gustavo (1979) *Le immunità parlamentari*, Torino; Mazziotti di Celso, Manlio (1972) *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano.

²⁷¹ "La Corte costituzionale giudica: [...] sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni."

²⁷² Si veda, in proposito, ad esempio l'ord. n° 118/1995 in cui la Corte riconosce legittimati a sollevare conflitto di attribuzione i promotori del referendum, in quanto frazione del corpo elettorale a cui la Costituzione direttamente affida delle funzioni, che è perciò assimilabile a potere dello Stato. Non così le autorità amministrative indipendenti, cfr. Corte cost. ord. n° 226/1995.

²⁷³ Cfr. la celeberrima sent. n° 7/1996, in cui la Corte dichiarava Filippo Mancuso legittimato a sollevare il conflitto di attribuzione, non in qualità di Ministro della giustizia, ma a fronte di una mozione di sfiducia personale, e quindi come qualsiasi Ministro. Afferma la Corte, premettendo in particolare che la posizione di Mancuso non è differenziata dagli altri membri del Governo per le particolari attribuzioni attribuite al Ministro di grazia e giustizia di cui agli artt. 107 e 110 Cost., per le quali era già stata affermata la legittimazione passiva con la sent. n° 379/1992, proprio per la particolare sfera di attribuzioni costituzionali di tale ministro: "La logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella

terzo luogo, il soggetto deve essere in grado di compiere atti in autonomia e in posizione di indipendenza²⁷⁴; infine, il soggetto deve porre in essere atti che siano direttamente imputabili allo Stato²⁷⁵.

Sul tema, si diceva, la dottrina ha suggerito da varie parti e in varie occasioni²⁷⁶ che il singolo parlamentare possa ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione²⁷⁷, ma a determinate condizioni: non si immagina in dottrina che il parlamentare possa avere una legittimazione generale ad agire per conflitto di attribuzione, ma, ove questa fosse riconosciuta, dovrebbe inerire soltanto alle prerogative parlamentari e rivolgersi soltanto nei confronti della camera di appartenenza.

È bene, però, verificare se sussistano i quattro requisiti indicati dalla Corte affinché il parlamentare possa essere considerato potere dello Stato.

Con riguardo al primo requisito, la risposta è evidente. Non solo il parlamentare è menzionato in Costituzione, ma al suo interno ne sono definiti i criteri per

collegialità dell'organo di cui essi fanno parte. Pertanto, il contrasto che eventualmente insorga fra un potere dello Stato ed il singolo ministro si profila come conflitto che interessa e coinvolge l'intero Governo. Diverso discorso va, invece, fatto quando la posizione del singolo ministro sia messa in discussione da una mozione di sfiducia individuale che, investendone l'operato, lo distingue e lo isola dalla responsabilità correlata all'azione politica del Governo nella sua collegialità, dando luogo non solo ad una sua specifica legittimazione sul piano del conflitto con le Camere, ma comportando anche peculiari implicazioni, come si vedrà più avanti, sul piano della responsabilità individuale." Nell'altra sentenza invece si affermava: "[...] non v'è dubbio che il Consiglio superiore della magistratura è l'organo direttamente investito delle funzioni previste dall'art. 105 della Costituzione e il solo competente a esercitarle in via definitiva e in posizione di indipendenza da altri poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953. Allo stesso modo, il Ministro della giustizia deve essere considerato legittimato a resistere nel presente conflitto, sempre in base al ricordato art. 37, essendo il diretto titolare delle competenze determinate dall'art. 110 della Costituzione, afferenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, il cui esercizio è assunto in questo giudizio come causa di menomazione delle competenze in ordine allo status dei magistrati attribuite al ricorrente dall'art. 105 della Costituzione. Non legittimato a resistere nel presente giudizio è, invece, il Presidente del Consiglio dei ministri [...] dal momento che le attribuzioni in contestazione sono esclusivamente affidate dalla Costituzione al Ministro della giustizia."

²⁷⁴ Carattere riconosciuto, ad esempio, alla Corte dei conti in Corte cost. sent. n° 406/1989, in cui si afferma: "Se l'ausiliarità di una funzione consiste in ciò, che questa è attribuita direttamente dalla Costituzione a un dato organo dello Stato al fine di assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi, certamente ricorre nel primo quella posizione di piena autonomia, che lo abilita a sollevare conflitto ai sensi dell'art. 134 della Costituzione contro un atto o comportamento di qualsiasi altro organo – ivi compresi gli organi costituzionali ausiliati in una delle forme sopraindicate – che esso reputi lesivo dell'attribuzione di cui è costituzionalmente investito"

²⁷⁵ Infatti, ad esempio, nell'ord. n° 380/1993 la Corte non riconosce la legittimazione a sollevare il conflitto alla Provincia di Torino, in quanto "non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art. 134 della Costituzione"

²⁷⁶ Cfr. ad es. Zanon. *Il libero mandato parlamentare* cit.; Zagrebelsky *Le immunità parlamentari* cit.

²⁷⁷ In senso contrario, Mazziotti di Celso, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato* cit.

l'elezione, alcune incompatibilità con altre cariche, una serie di tutele, il trattamento economico²⁷⁸.

Anche sul secondo requisito non si palesano grandi problemi, poiché la Costituzione prevede delle attribuzioni particolari per i parlamentari: ad esempio l'iniziativa legislativa di cui all'art. 71.

Sul quarto requisito, a partire dalla già citata ord. n° 380/1993, si può argomentare che se la provincia non è autorità statale, non si può dire altrettanto del parlamentare, anche perché lo stesso, in fin dei conti, agisce unicamente in ambito statale, tant'è che, come si è avuto modo di dire alla fine dello scorso capitolo, in Costituzione sono previste norme per una figura speculare, cioè il Consigliere regionale, che agisce però in ambito, appunto, regionale. Se non può ritenersi che il Consigliere regionale compia atti imputabili allo Stato, in quanto compie atti che invece vanno imputati alla Regione, bisogna ammettere, invece, che, specularmente, gli atti del parlamentare possono ritenersi compiuti nell'ambito di una funzione, quella, appunto, parlamentare, che è esercitata nell'ambito dello Stato.

La questione sul terzo è quella di più difficile soluzione. Si può obiettare, ad esempio, che in realtà il parlamentare non è in grado di manifestare una volontà definitiva, ma possa soltanto, all'interno del Parlamento, compiere degli atti che concorreranno a formare la volontà del Parlamento stesso, o anche della sola camera di appartenenza, la quale, analogamente a quanto si diceva per le Giunte, dovrà considerarsi in grado di determinare definitivamente la propria volontà. La dottrina²⁷⁹ usa come controargomentazione la circostanza che la funzione rappresentativa, così come la funzione giurisdizionale sia da considerarsi *diffusa*: così come il singolo giudice, nel momento in cui giudica, determina autonomamente la sua volontà, così il singolo parlamentare, nel momento in cui l'art. 67 gli affida direttamente la rappresentanza della Nazione, diventa in grado di manifestare una volontà che sia definitiva, in quanto questa farà capo a lui stesso, in virtù della sua libertà. Ciò avviene in modo particolarmente evidente quando compie quegli atti – non previsti direttamente dalla Costituzione, ma che trovano origine nei regolamenti parlamentari e sono comunque riferibili alla sua funzione, attribuita a livello costituzionale, di rappresentanza – di controllo

²⁷⁸ Cfr. gli artt. 56, 58, 59, 65, 68, 69, 98 Cost.

²⁷⁹ In particolare, Zanon.

sull'attività del Governo che gli sono direttamente imputabili, come le interrogazioni. Esse consistono nella domanda formulata, direttamente, dal singolo parlamentare al Governo, per avere informazioni su un fatto, sulla scienza del Governo di tale fatto o riguardo il se il Governo intenda prendere provvedimenti riguardo un fatto e, nel caso, quali²⁸⁰. Le interrogazioni sono direttamente imputabili al parlamentare, non al Parlamento, né alla camera di appartenenza: su di esse la presidenza ha solo il compito di compiere un controllo di conformità al regolamento e di convenienza²⁸¹, all'esito del quale le annuncia all'Assemblea; la risposta del Governo alle interrogazioni è data al singolo parlamentare, che può deciderne addirittura la forma e il luogo²⁸². Infatti, esse non sono da riferirsi al rapporto fiduciario, e quindi riconducibili ad un'attività del Parlamento, ma meramente ad un'attività parlamentare, facendo invece capo, come si è detto, alla rappresentanza²⁸³.

Sulla base di quanto detto, è corretto, a parere di chi scrive, ritenere il singolo parlamentare "potere dello Stato" e quindi ammettere la sua legittimazione ad agire per conflitto di attribuzione. Bisogna, però, prestare attenzione ad alcuni limiti che naturalmente devono ritenersi sussistenti qualora si dovesse ammettere tale legittimazione²⁸⁴. Infatti, non si può non notare che se è vero che il parlamentare ha una serie

²⁸⁰ Cfr. artt. 128 r.C. e 146 r.S.

²⁸¹ Almeno al Senato, cfr. art. 146 r.S., e, se per quanto riguarda la Camera ciò che il deputato potrà usare per sollevare il conflitto è l'abuso o la violazione del regolamento, il senatore potrà anche sollevare il conflitto sulla base di un esercizio, a suo parere, errato della discrezionalità del Presidente.

²⁸² Ossia oralmente o per iscritto, in Assemblea o in Commissione. Cfr. artt. 133 ss. r.C. e 147 ss. r.S. La circostanza che il parlamentare possa scegliere non solo il modo, ma anche il luogo, è indice del fatto che sia un atto riferito a lui in particolare.

²⁸³ Non si ritiene sia corretto riferire l'intero assetto delle funzioni di indirizzo e controllo al rapporto fiduciario: è vero che in quel caso viene in risalto specialmente la mozione di fiducia/sfiducia, ma è altrettanto vero che, nell'ottica di quel processo di democratizzazione di cui si diceva nello scorso capitolo, tali funzioni rientrano in ambito parlamentare proprio per il fatto che è in Parlamento che siedono i rappresentanti della Nazione. Forse, a ben vedere, lo stesso istituto della fiducia è una derivazione del principio di rappresentanza, ed è anch'esso riferibile all'attività di cui all'art. 67. In tal caso, esso si caratterizzerebbe come una mera *species* degli atti riferibili alla funzione rappresentativa, da cui si differenzia solo nella misura in cui è previsto un *modus* di esercizio, consistente, ad esempio, nella necessità di un numero minimo di rappresentanti necessario a presentare la mozione. Seguendo questa interpretazione, si può affermare senza troppa difficoltà che, se la deliberazione è imputabile alla relativa camera, l'attribuzione dell'impulso della mozione si riferisce al gruppo di parlamentari richiesto affinché sia validamente presentata. Così, in modo non dissimile dai promotori del referendum di cui si discuteva nell'ord. n° 118/1995 della Corte, dovrebbe ritenersi destinatario di funzioni anche quell'insieme, qualificato, di parlamentari che propone la mozione di sfiducia, diventando, almeno potenzialmente, legittimato passivo, ma non attivo, di un eventuale conflitto di attribuzione, se configurabile, sollevato dal Governo, prima della discussione della mozione stessa. E sembra confermare, almeno l'aspetto delle specifiche attribuzioni della minoranza qualificata, l'ord. n° 17/2019.

²⁸⁴ Che non divergono molto, in verità, da quelli proposti dalla stessa dottrina, di cui si diceva.

di funzioni e tutele a lui attribuite o, comunque, riferite, è altrettanto vero che queste sono destinate ad essere svolte in sede parlamentare, ossia nella camera di appartenenza, o, quando previsto, in sede di Parlamento in seduta comune. Così, anche le tutele previste per il parlamentare – in particolare quelle di cui all’art. 68 Cost. – devono ritenersi disposte in favore, come si diceva, del suo mandato, con il fine di permettere l’esplicazione ordinata e serena della funzione legislativa, di per sé affidata, congiuntamente, alle due camere²⁸⁵. Come la giurisprudenza ha affermato in più occasioni²⁸⁶, non è possibile un utilizzo indiscriminato dello strumento del conflitto, dovendosi preferire altri strumenti, ove presenti. Per quanto riguarda, infatti, lo stato processuale del parlamentare, è evidente che l’art. 68 preveda un “altro strumento”, cioè l’autorizzazione della camera di appartenenza. Se è la camera di appartenenza del parlamentare il tramite tra questo e il sistema giurisdizionale, nel caso di autorizzazione, è chiaro che un rapporto possa instaurarsi solo tra questa e il giudice o tra questa e il parlamentare, quindi, se è pacifico, come si diceva nello scorso capitolo, che il giudice possa sollevare il conflitto nei confronti della camera che ha negato l’autorizzazione, è da escludersi che il singolo parlamentare possa sollevare il conflitto nei confronti nel giudice²⁸⁷, o viceversa. Invece, sarebbe più corretto sostenere che un tale conflitto possa essere sollevato nei confronti della camera di appartenenza²⁸⁸, in quanto è ad essa riferibile l’atto lesivo delle prerogative del parlamentare, non già al giudice, che, nel momento in cui l’autorizzazione è concessa, esercita unicamente la sua funzione, ed in modo insindacabile dal punto di vista dei rapporti tra poteri.

²⁸⁵ Cfr. art. 70 Cost.

²⁸⁶ Una per tutte, nel caso dell’on. Cesare Previti, in Corte cost. ord. n° 101/2000 in cui, richiamando l’ord. n° 359/1999, si affermava che “*il giudizio per conflitto di attribuzione non può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale*”

²⁸⁷ Come chiarito in Corte cost. sent. n° 225/2001, sempre relativa al caso Previti, in cui la Corte dichiara inammissibile l’intervento dell’on. Previti, restando invece perfettamente ammissibile il ricorso proposto dalla singola camera nei confronti del giudice per violazione dell’art. 68, non solo perché oggetto della tutela è, alla fine, l’autonomia di questa, ma anche perché in essa si esplica il procedimento di autorizzazione, ed è il suo potere di autorizzare o meno gli atti di cui all’art. 68, che è menomato.

²⁸⁸ Sempreché l’autorizzazione sia stata concessa abusando della procedura al punto di menomare la sfera di attribuzioni del parlamentare, o negargli la tutela costituzionalmente garantita. A nulla varrebbe il semplice disaccordo del singolo parlamentare con la delibera della camera, perché ad essa è affidato il potere di concedere o meno l’autorizzazione, ed in questo si sostanzia la garanzia. Per argomentare in senso contrario bisognerebbe sostenere che l’autorizzazione deve essere concessa dal singolo parlamentare, il che è chiaramente contraddetto dal testo dell’art. 68.

Analoghe considerazioni dovrebbero valere nel caso di irregolarità o abusi nella verifica dei poteri. A queste, però, va aggiunta la circostanza che la sanzione che colpisce l'eletto irregolarmente non è la nullità del mandato, ma la decadenza dell'eletto dalla funzione, facendolo versare in una situazione finale analoga a quella del Ministro Mancuso²⁸⁹. Il fondamento su cui si baserebbe un tale conflitto è l'insindacabilità, da parte di tutti gli organi giurisdizionali – esclusa la Corte costituzionale – delle decisioni prese dalle camere ex art. 66 Cost. L'unico strumento, quindi, che avrebbe il parlamentare ingiustamente dichiarato decaduto sarebbe quello di sollevare conflitto di attribuzione per *menomatio potestatis* nei confronti della camera di appartenenza, in quanto sarebbe, in quel caso²⁹⁰, menomata la funzione rappresentativa affidata ad ogni membro del Parlamento ex art. 67.

Un caso interessante è quello che potrebbe – in astratto, ma non troppo – verificarsi in positivo, ossia nel momento in cui venisse *ingiustamente* dichiarato qualcuno eletto. In particolare, il riferimento è a quanto è avvenuto in seguito alle elezioni dell'attuale legislatura, in cui, a seguito dell'esaurimento dei candidati del Movimento 5 Stelle in Sicilia, il seggio al Senato è stato assegnato ad un'altra candidata, iscritta nelle liste della Regione Umbria. La dottrina²⁹¹ si è domandata se ci sia una lesione, se ci sia un rimedio e chi sia legittimato ad esperirlo, rispondendosi che sia stata lesa una prerogativa degli elettori del collegio elettorale, da una parte (Curreri), e l'aspirazione di tutti gli altri non eletti, non beneficiari della decisione della Giunta, di essere eletti, dall'altra (Vigevani), che tale rimedio sia il conflitto di attribuzione, per cattivo uso del potere da parte della Giunta, seguendo la terminologia della Corte nell'ord. n°

²⁸⁹ Nel senso che il parlamentare decaduto non sarà ritenuto mai eletto, ma, tramite la delibera assembleare, decaduto, con la differenza che, se da parlamentare ha accesso a taluni rimedi potrà accedervi anche in seguito alla delibera nella misura in cui li utilizzerà per contestare la stessa, come proprio considerato in Corte cost. sent. n° 7/1996 relativamente al Ministro. Nello stesso senso Biondi, Francesca. (2019) *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale* in *Il Filangeri*, quaderno 2019.

²⁹⁰ Ossia non nel caso della decadenza, ma della decadenza ingiusta, cioè frutto di abusi come per l'autorizzazione. Non deve ritenersi sufficiente il disaccordo del parlamentare con la decisione della Giunta e poi dell'Assemblea, ma occorre che ci sia un vero e proprio abuso, anche perché nella verifica dei poteri, come ha giustamente notato la dottrina, le camere devono giudicare *secundum legem*, prescindendo quindi non solo da valutazioni politiche, ma da qualsiasi discrezionalità.

²⁹¹ Cfr. Curreri, Salvatore. (2019) *L'assegnazione del seggio vacante in Sicilia: uno schiaffo alla "base regionale" del Senato*, in www.lacostituzione.info e, più di recente, Vigevani, Giulio Enea. (2019) *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli* in *Il Filangeri*, quaderno 2019.

17/2019, e che possono considerarsi legittimati tanto il non-parlamentare non eletto, quanto il collegio elettorale che non abbia potuto esprimere l'ulteriore senatore²⁹².

Non può invece, come ha tra l'altro chiarito la Corte di recente²⁹³, ritenersi sussistente la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare il conflitto nei confronti del Governo, proprio perché in realtà i rapporti tra il parlamentare ed il Governo non si esplicano in sede diversa da quella della singola camera. Sarà la camera, semmai, a poter sollevare il conflitto²⁹⁴, anche su sollecitazione dei singoli suoi componenti.

In realtà, non è facile immaginare una sede diversa da quella parlamentare in cui assume rilevanza il singolo parlamentare come titolare di attribuzioni proprie e quindi legittimato attivo nel conflitto di attribuzione. Tale legittimazione, per questo motivo, non va però negata, ma al più limitata, ed, in particolare, ai soli casi in cui ad essere colpite sono le attribuzioni relative allo *status* di parlamentare²⁹⁵, che vengono in rilievo in due sole circostanze, ossia nel rapporto tra il singolo parlamentare e la camera di appartenenza (cioè, come si diceva, nel caso dell'autorizzazione ex art. 68 concessa in modo abusivo, e nel caso della verifica dei poteri ex art. 66 cui consegue l'abusiva decadenza del parlamentare²⁹⁶) o nel rapporto tra la camera di appartenenza

²⁹² Non pochi dubbi genera però tale ricostruzione: verrebbe in questo modo a crearsi – per contrastare, senza dubbio, la disparità di trattamento tra l'eletto e il non-eletto che partivano dalla stessa situazione, come correttamente osservano i due autori – la contraddizione che, dove il singolo parlamentare ancora non sia stato riconosciuto in concreto legittimato attivo da parte della Corte, lo sarebbe un non-parlamentare per l'esercizio di medesime attribuzioni, con la differenza che il non-parlamentare, nella sua figura di candidato, difficilmente può essere considerato potere dello Stato secondo i requisiti posti della stessa Corte, anche ove si dovesse immaginare, come fa Vigevani, che tali requisiti li avrebbe acquisiti ove non ci fosse stata la convalida della non-elezione, ribaltando quanto sostenuto nel caso opposto del parlamentare decaduto.

²⁹³ Cfr. Corte cost. ord. n° 163/2018, ma anche ord. n° 181/2018.

²⁹⁴ Nella prima delle ordinanze di cui alla precedente nota, in particolare, si lamentava la violazione della riserva di legge ex art. 80, e della riserva d'assemblea ex art. 72, prerogative di cui è titolare, come ha osservato la Corte, l'assemblea e non il suo singolo componente.

²⁹⁵ Cioè, come si suggerisce in Piccirilli, Giovanni. (2019) *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto Costituzionale, rivista quadrimestrale* (3) vol. II, a partire dalla giurisprudenza costituzionale – in particolare da Corte cost. ordd. n° 277 e 280/2017 e 181/2018 cit. – solo a tutela del proprio mandato.

²⁹⁶ Sul tipo di violazione censurabile, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito in più occasioni (cfr. Corte cost. sent. n° 9/1959, e più recentemente ordd. n° 149/2016 e la citata n° 17/2019) che non è sufficiente una mera violazione o scorretta applicazione del regolamento. Così la sent. n° 262/2017: *“l'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza”* dovendo quindi, gli abusi, concretarsi in, per dirla con Borrello, Roberto. (2019) *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, n. 1, vol. III., una “evidente menomazione” o

e altri poteri dello Stato. Se nel primo caso²⁹⁷, infatti, il parlamentare è menomato direttamente, nel secondo la sua funzione può essere menomata solo di riflesso, perché direttamente è colpito l'organo di cui egli è parte, che è dotato, infatti, di legittimazione propria a sollevare il conflitto²⁹⁸.

Un caso assolutamente particolare ed insolito che si potrebbe venire a creare, riguarda la verifica – e quindi la convalida, o, in questo caso, la mancata convalida – della nomina di un senatore a vita. Com'è noto, la Costituzione all'art. 59 prevede due tipologie di senatori a vita, non elettivi, vale a dire i senatori di diritto e a vita, cioè gli ex Presidenti della Repubblica, e i senatori a vita di nomina presidenziale, cioè quei cinque cittadini elevati alla carica di senatore a vita dal Presidente della Repubblica, in quanto “*hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*”. Anche in questo caso, come per i senatori elettivi, è previsto dal Regolamento per la verifica dei poteri del Senato che i senatori nominati trasmettano l'elenco delle cariche e degli uffici ricoperti alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (art. 18, comma primo, r.v.p.S.²⁹⁹). L'articolo successivo prevede poi che la Giunta esercita un controllo di legittimità formale sulla validità dei titoli d'ammissione³⁰⁰. La questione che ci si è posti in dottrina è fino a che punto possa essere incisivo il controllo formale della Giunta, e cioè se consista nella regolarità formale del decreto o se possa comportare una valutazione sul merito della nomina. La risposta che si è fornita è che il controllo formale si estende fino alla sussistenza o meno degli

“sostanziale negazione” delle prerogative parlamentari. Peraltro, la Corte ha respinto ulteriormente due ricorsi di singoli parlamentari con le ordd. n° 274 e 275, relativamente all'uso della fiducia in sede di conversione del d.l. n° 135/2018, perché riteneva lo strumento in concreto non in grado di menomare le loro prerogative, ammettendo però la possibilità, seppure astratta, che anche nel procedimento legislativo possano verificarsi abusi tali da rendere legittimo un ricorso per conflitto di attribuzione.

²⁹⁷ Una questione che si dovrebbe porre in questa ipotesi è se la legittimazione passiva possa considerarsi sussistente solo in capo alla camera di appartenenza o anche in capo ad altri organi parlamentari. Non si ritiene però che si possa sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della giunta competente per la verifica dei poteri, per il semplice fatto che, in quel caso, la decisione finale spetterà comunque all'Assemblea, che delibererà con una pronuncia espressa o tacita, come si osservava relativamente all'art. 17-bis r.C. Già diverso e più complesso è valutare se legittimati passivi possano essere altri organi come il presidente della relativa camera, o un gruppo parlamentare, circostanza, quest'ultima, di cui si dirà *infra*.

²⁹⁸ Motivo per cui, come si diceva, il legittimato, attivo e passivo, nel caso di conflitto intorno all'art. 68 è la camera di appartenenza.

²⁹⁹ “*Ai fini dell'accertamento di eventuali incompatibilità con il mandato parlamentare, entro trenta giorni [...] dalla nomina i senatori sono tenuti a trasmettere [...]*”

³⁰⁰ Art. 19 r.v.p.S.: “*Sulla validità dei titoli di ammissione dei senatori nominati a vita dal Presidente della Repubblica, la Giunta esercita un controllo di legittimità, verificando la regolarità formale del decreto presidenziale di nomina e la sussistenza, nel nominato, dei requisiti di legge.*” Il relatore di tale procedura è, per prassi, lo stesso presidente della Giunta.

altissimi meriti del nominato, non anche della misura degli stessi³⁰¹. Il problema, in concreto, si pone nel momento in cui l'esito della verifica sia negativo.

Se, infatti, la nomina è convalidata non sorgono problemi in ordine al rapporto tra i poteri, così come se la nomina non è convalidata per ragioni meramente formali non c'è nulla che il Presidente della Repubblica o il senatore a vita possano fare per evitare la decadenza³⁰². Ciò che invece potrebbe creare un conflitto è la circostanza che la Giunta si trovi a non convalidare una nomina a senatore a vita per un controllo di legittimità esteso al punto di straripare nel merito della nomina stessa. In tal caso è fuor di dubbio che il Presidente della Repubblica sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost. perché a lui spetta valutare i meriti per decidere se nominare o meno un senatore a vita. La questione che ci si pone è se tale legittimazione spetta anche al senatore a vita la cui nomina non è convalidata, atteso che, anche in quel caso il senatore a vita dovrà ritenersi decaduto e non già mai nominato, con la conseguenza che la non convalida della nomina incide direttamente sul suo mandato.

Premettendo che si tratta di una situazione puramente teorica e che, in pratica, è molto difficile che si venga a creare, con la conseguenza che le probabilità di una pronuncia, fosse anche di inammissibilità del ricorso, da parte della Corte costituzionale sono decisamente basse, bisogna prendere in considerazione, nell'analizzarla ugualmente, due fattori. Il primo, è che già un altro potere dello Stato, cioè il Presidente della Repubblica, è sicuramente legittimato a sollevare il conflitto. Il secondo fattore è che, se anche l'art. 67 Cost. non fa distinzioni tra deputati e senatori e neppure tra senatori elettivi e di nomina, è pur vero che una differenza tra le due figure sussiste, in quanto i primi hanno ottenuto riconoscimento della propria rappresentatività direttamente da parte del corpo elettorale alle urne, mentre i secondi sono nominati dal Capo dello Stato, che neppure rappresentano. Sulla base di ciò la dottrina si è divisa tra chi ritiene la loro posizione assimilabile, almeno in mancanza di alternative, a quella di ogni membro del Parlamento, e cioè attribuendo anche a loro la rappresentanza nazionale³⁰³ e chi, invece, sostiene che non vi sia nessun motivo per attribuirgli

³⁰¹ Cfr. Di Ciolo & Ciaurro. *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. cit.

³⁰² Si prenda, ad esempio, il caso non controverso della sussistenza di cinque senatori a vita, tutti nominati dallo stesso Presidente della Repubblica, che procede a nominare un sesto senatore a vita. Tale nomina sarà chiaramente viziata, in quanto la Costituzione prevede che i senatori siano cinque.

³⁰³ Così ad es. Talamì, Maria Giovanna. (1986) *I senatori vitalizi*. Milano: Giuffrè

la rappresentanza nazionale, e quindi la responsabilità politica, ex art. 67 Cost.³⁰⁴. Quindi, atteso che, come si diceva, fondamento di un eventuale legittimazione attiva a sollevare conflitto di attribuzione da parte del singolo parlamentare è proprio l'art. 67, bisogna concludere che, se si accetta la seconda interpretazione, il senatore a vita che non vede la propria nomina convalidata potrà solo beneficiare degli effetti di un eventuale conflitto sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Senato. Al contrario, aderendo alla prima conclusione, e coerentemente con quanto detto finora, bisognerebbe ritenere che il senatore a vita la cui nomina non è convalidata per motivi di merito sarebbe legittimato a proporre conflitto di attribuzione quanto il Presidente della Repubblica, perché sarebbe menomata anche la sua funzione rappresentativa, e non solo il potere di nomina del Capo dello Stato.

Ad ogni modo, come si premetteva, si tratta di una questione che difficilmente verrà a porsi in termini concreti.

2. Il libero mandato negli statuti dei partiti politici.

Tornando invece al tema centrale dell'elaborato, cioè al rapporto tra gli eletti, gli elettori ed il partito, è opportuno ora esaminare come in quest'ambito la norma di cui all'art. 67 Cost. possa essere violata.

Come si è avuto modo di evidenziare precedentemente (vd. II § 2.2), il partito politico si caratterizza per la sua continuità temporale, che lo distingue dal comitato elettorale, rendendolo idoneo a farsi collettore delle istanze politiche degli elettori, e permettendogli di svolgere quindi la funzione attribuitagli dall'art. 49 Cost. Allo stesso modo, però, si è anche ricordato quello che in dottrina è stato a lungo pacifico, e che si fonda su una risalente pronuncia della Corte costituzionale, la già citata sent. n° 14/1964, vale a dire che il parlamentare non può, di fatto, essere vincolato da alcun accordo, sia nei confronti degli elettori, sia del partito, riguardo all'esercizio della sua funzione, ma può decidere di accettare le direttive di partito accogliendole come obbligazioni naturali.

³⁰⁴ Così, invece, ad es. Paterniti, Francesco. (2006) *Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale* in www.forumcostituzionale.it.

Si aggiunge, inoltre, che nel nostro sistema non sono previsti strumenti di revoca del mandato parlamentare, come l'istituto del *popular recall*, presente negli Stati Uniti d'America e nei sistemi socialisti, nemmeno per motivi gravissimi³⁰⁵.

Su queste basi, si è riscontrata più volte l'esigenza, in dottrina, di proporre un'interpretazione dell'art. 67 Cost. e della sua relazione con altre disposizioni in Costituzione, prime fra tutti l'art. 1 e l'art. 49 Cost., diverse da quelle della Corte, volte a immaginare un sistema in cui il parlamentare non sia irresponsabile dal momento in cui è eletto fino alle nuove elezioni, ma sia assoggettabile a delle regole che, se non vincolano *strictu sensu* il suo mandato – cioè non disciplinano l'esercizio della sua funzione – lo sanzionano nel momento in cui disattende in maniera significativa il rapporto che lo lega agli elettori³⁰⁶.

2.1. Il *transfuguismo*.

Un tema particolarmente sentito durante le legislature immediatamente successive alla profonda crisi del sistema verificatasi all'inizio degli anni '90 è la mobilità parlamentare, che ha contraddistinto soprattutto la XIII legislatura. Come si è avuto modo di ricordare nello scorso capitolo, in quel periodo si è registrato il più significativo picco di tale fenomeno, al punto che il Gruppo Misto, come si diceva caratterizzato dalla residualità e, consequenzialmente e fisiologicamente, ridotta dimensione, si mostrava come il terzo più grande gruppo alla Camera, contando al suo interno, al suo massimo – nel 2000 – ben novantanove membri.

Nella breve legislatura precedente, la XII, che aveva visto per la prima volta l'applicazione di un sistema elettorale maggioritario (le ll. 276 e 277 del 1993, che insieme compongono la c.d. legge Mattarella – o, in modo improprio, *Mattarellum*³⁰⁷), ci si era interrogati sulla soluzione alla crisi politica che aveva segnato gli anni immediatamente precedenti, e si tendeva a proporre, come soluzione, il passaggio da un

³⁰⁵ Per un approfondimento sul *popular recall* si veda Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*. cit.

³⁰⁶ In particolare, tale ricostruzione era proposta *ibid.*, ed una regolazione del fenomeno in tal senso era ivi auspicata, e già era proposta in altri termini in Curreri, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare* cit.

³⁰⁷ Termine coniato da Giovanni Sartori. L'altro soprannome della legge, decisamente meno fortunato, è stato quello di *Minotauro*.

proporzionalismo esasperato a quella che gli studiosi hanno chiamato *democrazia maggioritaria*³⁰⁸, vale a dire il deviare da quell'assetto tacitamente proporzionale³⁰⁹ proposto dai padri costituenti e passare a un modello bipolare, in cui l'allineamento politico non è più derivato dalle ideologie ma dalla conformazione delle coalizioni alle urne, risultando in una semplice divisione tra una maggioranza, più o meno politicamente coesa, e una più o meno varia opposizione³¹⁰.

In realtà, com'è noto, la XII legislatura ebbe vita estremamente breve, e portò alla nascita del primo governo tecnico della storia repubblicana – il Governo Dini – in seguito alla disgregazione della maggioranza che sosteneva il Governo Berlusconi³¹¹.

Come sostenuto da D'Alimonte a dieci anni dalla prima applicazione della legge Mattarella³¹², però, non fu tale cambio di sistema – da proporzionale a, sostanzialmente, maggioritario³¹³ - a causare la frammentazione politica caratteristica del decennio c.d. di transizione³¹⁴, ma le due crisi che avevano portato, da un lato, alla scomparsa della *Democrazia Cristiana*³¹⁵ e, dall'altro, alla frantumazione del *Partito Comunista Italiano*³¹⁶, che, da soli, ricevevano circa il 60% dei consensi. Semmai, l'intento della legge Mattarella sarebbe stato proprio l'opposto, cioè quello di agire

³⁰⁸ In particolare, cfr. Massari, Oreste. (1995) *Italia, democrazia maggioritaria? Sfide e pericoli della transizione italiana*. Genova: Costa & Nolan.

³⁰⁹ Di cui si diceva in una nota del precedente capitolo.

³¹⁰ Sul punto, si veda Corbetta, Piergiorgio. Segatti, Paolo. (2004) *Bipolarismo immaginario*, in *il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica* 1/2004, pp. 47-56, che sostengono una tendenza all'uniformazione degli elettorati di destra e sinistra, risultante in quello che loro definiscono un bipolarismo, appunto, *immaginario*, perché esistente e valido solo in Parlamento e secondo questo *cleavage*.

³¹¹ Tale maggioranza era composta da *Lega Nord* (117 deputati e 60 senatori), *Forza Italia* (113 deputati e 36 senatori), *Alleanza Nazionale* (109 deputati e 48 senatori) e *Centro Cristiano Democratico* (27 deputati e 12 senatori) a cui si aggiungevano 15 senatori del Misto. Com'è noto, il Governo Berlusconi vede la sua fine in seguito alla defezione della *Lega Nord*, che propone, insieme all'opposizione, una mozione di sfiducia. Il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, rassegna le sue dimissioni al Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, il 22 dicembre 1994, prima che la mozione possa essere posta in votazione.

³¹² Cfr. D'Alimonte, Roberto. (2004) *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del "mattarellum"*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 3/2004, pp. 497-522

³¹³ Com'è noto la legge Mattarella costituiva un sistema misto, in cui tre quarti dei seggi erano assegnati con metodo maggioritario, il restante quarto con metodo proporzionale, e prevedeva una soglia di sbarramento del 4% alla Camera.

³¹⁴ Tale fu proprio una delle critiche che si mossero sia durante la genesi del nuovo sistema, sia nel tempo in cui scriveva l'autore, cioè alla vigilia della nuova legge elettorale, la l. 270/2005, soprannominata, sempre da Sartori, *Porcellum*, che tornava ad essere proporzionale, ma prevedeva un premio di maggioranza. Com'è noto, proprio quest'ultima legge è stata oggetto della storica sent. n° 1/2014 della Corte costituzionale.

³¹⁵ Il riferimento è, chiaramente, a Tangentopoli.

³¹⁶ Si tratta, ovviamente, del fallimento del modello comunista, storicamente rappresentato dalla caduta del Muro di Berlino.

sulla frammentazione, già evidente, costringendo i molti e piccoli partiti a riunirsi in coalizioni.

Nella legislatura successiva, la XIII, tali coalizioni, rafforzate dalla prova della breve XII legislatura, riuscirono, in realtà, a formare un assetto parlamentare politicamente duale, ma, da una parte, non evitarono che ci fossero defezioni al loro interno e dall'altra non impedirono la frantumazione dei partiti più piccoli, causando il significativo incremento numerico del Misto, che, come si è ricordato nello scorso capitolo, ha ideato, al suo interno, le c.d. componenti politiche.

A seguito del dilagare in maniera sempre più significativa del fenomeno del trasformismo, la dottrina, a cavallo del millennio, iniziò a domandarsi se potesse crearsi un argine alla mobilità parlamentare, e iniziò a proporre un'interpretazione diversa dell'art. 67 Cost. che non escludesse la possibilità di limitare la libertà del parlamentare, non violando però il divieto posto dalla lettera dell'articolo³¹⁷.

Tale criticizzazione del transfughismo parlamentare, non era però nuova al diritto costituzionale di altri stati europei. In particolare, la Spagna si era trovata ad affrontare la stessa problematica già più di un decennio prima, ed aveva da tempo approntato le prime soluzioni.

La Costituzione spagnola del 1978 ha, sul mandato parlamentare, più analogie che differenze con quella italiana. Innanzitutto, diversamente dal nostro sistema, all'art. 66, primo comma, C.E., è previsto che siano le *Cortes generales* e non i singoli parlamentari, ad essere destinatari della funzione rappresentativa³¹⁸. Analogamente, invece, sussiste il divieto di mandato imperativo, che è sancito dall'art. 67, secondo comma, C.E.³¹⁹.

In realtà, i primi casi di *transfuguismo* sono avvenuti ancora prima dell'approvazione della *Constitucion*, durante il periodo costituente, per poi riproporsi nella I e nella II legislatura (1979-1982 e 1982-1986). Il fenomeno ha avuto una certa rilevanza, da subito, anche sul piano locale. Proprio a livello locale, infatti, si era tentato di dare

³¹⁷ Così ad esempio Curreri, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare* cit., Mannino, Armando. *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo* e Zanon, Nicolò. *Il transfughismo parlamentare: attenti a non toccare quello che resta del libero mandato* entrambi in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2001.

³¹⁸ Così recita l'art. 66 C.E. al primo comma: "*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*".

³¹⁹ Esso recita: "*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.*"

una soluzione legislativa al fenomeno, percepito in maniera negativa. Infatti, era stato previsto all'art. 11, settimo comma, della L.E.L.³²⁰ (*Ley* 39/1978) che il consigliere comunale che avesse cessato di far parte del partito in cui era stato eletto sarebbe stato punito con la perdita del mandato e sarebbe stato sostituito con altro candidato della stessa lista³²¹. Su tale legge si pronunciò il *Tribunal Constitucional* nel 1983, in due sentenze³²², dichiarando l'incostituzionalità di tale articolo perché confliggente più che con l'art. 67, secondo comma C.E., con l'art. 23 C.E., in quanto prevedeva il diritto di accesso dei cittadini alla vita pubblica in condizioni di uguaglianza³²³. Il *Tribunal* ha affermato, infatti, a partire dalla considerazione che tale uguaglianza fosse violata dalla circostanza che la L.E.L. facesse una evidente differenza tra i c.d. candidati di partito e i candidati indipendenti, che la permanenza dei rappresentanti dipende dalla volontà degli elettori, non da quella del partito e che l'idea di rappresentanza e di libertà del mandato sono inscindibili³²⁴, annullando quindi lo sforzo del legislatore di evitare fenomeni patologici di mobilità parlamentare.

Si tentò, così, dopo il tentativo dei regolamenti parlamentari del 1982, volto a ridurre le dimensioni del fenomeno almeno al livello centrale³²⁵, una soluzione

³²⁰ *Ley des Elecciones Locales*

³²¹ “*Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato.*” Il comma sesto - *número anterior* - prevedeva: “*En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un candidato proclamado electo, la vacante será atribuida al candidato de la misma lista a quien corresponda, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior. El mismo criterio será aplicable, de acuerdo con la disposición final cuarta de esta Ley, para cubrir las vacantes de Concejales que se produzcan en el Ayuntamiento dentro de los tres años siguientes a la fecha de celebración de las elecciones.*”

³²² SS.T.C. n° 5 e 10/1983

³²³ “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*”

³²⁴ “[...] *en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (artículo 1.3), la idea de representación va unida a la de mandato libre.*”

³²⁵ Nei regolamenti approvati nel 1982, era previsto, per disincentivare la mobilità parlamentare, che, al *Senado*, chiunque cessasse di essere parte di un gruppo diverso dal Misto fosse iscritto in quest'ultimo d'ufficio, se, nel termine di tre giorni, non avesse aderito ad uno degli altri gruppi costituiti, previa approvazione da parte del portavoce, perdendo però gli incarichi che aveva precedentemente nelle commissioni (artt. 30,3 e 29 r.S. spagnolo) e, al *Congreso*, che si potesse cambiare gruppo soltanto nei primi cinque giorni di ogni sessione, salvo per aderire al gruppo misto (27,1 r.C.D.). Come si afferma in Curreri, Salvatore. (2005) *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*. Firenze University Press, tali regolamenti non sono particolarmente incisivi nell'affrontare il problema, perché prevedono strumenti poco disincentivanti che lasciano sostanzialmente impregiudicata, per il parlamentare, la possibilità di cambiare gruppo.

innanzitutto legislativa, consistente nella *ley orgánica* 8/1991, modificando l'istituto della *moción de censura* nei comuni previsto all'art. 137 della L.O.R.E.G.³²⁶ del 1985³²⁷, al fine di limitare uno dei due effetti del *transfuguismo*, cioè l'instabilità governativa. Poi, si provò a risolvere la questione con una soluzione pattizia, preelettorale, per limitare il fenomeno invece a livello locale, l'*Acuerdo sobre el transfuguismo*, del 7 luglio 1998, con cui i partiti si impegnavano a tenere taluni comportamenti, come il non accogliere i consiglieri transfughi³²⁸, e promuovere alcune riforme all'interno delle istituzioni, come l'inserire nei regolamenti delle corporazioni locali figure come i "*No inscritos*" o i "*Consejales independietes*"³²⁹ al fine di disincentivare i fenomeni di mobilità all'interno delle istituzioni locali³³⁰. In seguito alla pronuncia del 2017 del *Tribunal Constitucional*, ciò che rimane nell'ordinamento spagnolo della lotta al *transfuguismo* è un assetto direttamente derivante dall'*Acuerdo* e dalla sua trasposizione –

³²⁶ *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*

³²⁷ Tale articolo, per quel che qui interessa, recitava, nella sua prima versione: "*1. El Alcalde puede ser destituido de su cargo mediante moción de cesura adoptada por la mayoría absoluta del número legal de Concejales. 2. La moción debe ser suscrita, al menos, por la tercera parte de los Concejales e incluir el nombre del candidato propuesto para Alcalde, quien quedará proclamado como tal en caso de prosperar la moción. Ningún Concejales puede suscribir durante su mandato más de una moción de censura [...]*". Così invece è modificato dalla l.o. 8/1991: "*1. El Alcalde puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura adoptada por la mayoría absoluta del número de Concejales. 2. La moción debe ser suscrita, al menos, por la mayoría absoluta de los Concejales e incluir el nombre del candidato propuesto para Alcalde, quien quedará proclamado como tal en caso de que prospere la moción [...]*". Come si può notare, ciò che fu modificato è il requisito numerico dei firmatari della mozione, che, da un terzo dei consiglieri viene aumentato alla maggioranza assoluta, vale a dire lo stesso numero di consiglieri richiesto per l'approvazione di tale mozione.

³²⁸ Cfr. *Acuerdo*, secondo punto.

³²⁹ Cfr. *Acuerdo*, terzo punto.

³³⁰ Il quarto punto dell'*Acuerdo* impegnava inoltre i partiti a promuovere un'ulteriore riforma della L.O.R.E.G. che è iniziata con la l.o. 8/1999, in cui si modifica sensibilmente l'art. 197, aggiungendo un quarto, un quinto ed un sesto comma, oltre ad espandersi i precedenti, al fine di razionalizzare l'istituto, e si introduce l'art. 197-bis, che disciplina anche la *cuestión de confianza*, volta a neutralizzare, prevenendola, la mozione di censura. Tale riforma è stata portata a termine solo con la l.o. 2/2011, che introduce due paragrafi alla lettera a del primo comma, che risulta così: "*La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejales cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción. En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.*" Come si può vedere, la riforma era radicale, perché prevedeva addirittura un innalzamento del quorum richiesto per la mozione nel momento in cui a firmarla fossero anche dei consiglieri eletti nella stessa lista del sindaco o, comunque, quando uno dei proponenti fosse un transfuga. In seguito a una questione di legittimità costituzionale, il *Tribunal Constitucional* ha dichiarato il terzo paragrafo del comma primo, lettera a, illegittimo, con sent. n° 151/2017.

a tratti dubbia – nella disciplina della materia, ma la questione rimane più che mai attuale. Non sembra, in particolare, che in quel contesto la direzione verso un sistema tendenzialmente maggioritario, sia in ambito locale, sia nazionale, abbia portato i risultati sperati, lasciando il fenomeno della mobilità pressoché impregiudicato.

Neppure in Italia, però, si riuscì ad arginare il fenomeno. La XIII legislatura, destinata a rimanere, nella narrazione, associata al fenomeno della mobilità parlamentare³³¹, non è stata in realtà la legislatura con il maggior numero di cambi di gruppo. Se in quella legislatura, infatti, si sono verificati oltre quattrocento cambi di gruppo, che hanno coinvolto oltre il 20% dei parlamentari³³², quella che ha superato ogni record è la XVII legislatura: in essa i cambi di gruppo sono stati 566, che hanno coinvolto 347 parlamentari, cioè il 36,53% degli eletti³³³, dopo quattro legislature in cui il tasso di mobilità, seppur in crescita, era rimasto decisamente più contenuto³³⁴. Il fenomeno, quindi, è tutt'altro che superato, e anche nell'attuale legislatura i cambi di gruppo hanno già superato il centinaio.

2.2. (Segue.) Sanzioni: il caso del M5S.

Proprio nella XVII legislatura, si è affacciato per la prima volta in Parlamento un soggetto politico totalmente nuovo, con diversi presupposti ideologici rispetto ai partiti tradizionali o alle loro derivazioni: il *MoVimento 5 Stelle*.

Tale soggetto, nato nel 2009, e presentatosi alle elezioni politiche nazionali per la prima volta nel 2013, è caratterizzato da una visione peculiare della rappresentanza e del rapporto eletti – partito – elettori, che differisce radicalmente da quella degli altri partiti politici³³⁵ e che sembra invece essere radicata all'idea, risalente, come si diceva

³³¹ Oltre ad essere, tra l'altro, la legislatura in cui si è verificata la prima crisi parlamentare della storia repubblicana, quella che ha determinato la caduta del Governo Prodi I, in seguito all'abbandono della maggioranza da parte dei gruppi di *Rifondazione Comunista* (26 deputati e 11 senatori) – decisivo il gruppo alla Camera.

³³² Cfr. (2016) *Giro di valzer. Quando deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento*. Minidossier a cura di Associazione Openpolis.

³³³ Cfr. (2018) *L'infinito giro di valzer dei cambi di gruppo*, a cura di Associazione Openpolis.

³³⁴ Ma non meno significativo a livello politico. La caduta, infatti, del Governo Prodi II, nella XV legislatura, è in qualche modo ascrivibile al fenomeno: non solo il gruppo *UDEUR*, ma anche altri singoli senatori, eletti nelle liste della coalizione di centro-sinistra, hanno votato a favore della mozione di sfiducia presentata al Senato.

³³⁵ Definizione dalla quale si distanzia, già nell'art. 4 del suo statuto originario

nel primo capitolo, alla Rivoluzione francese, della *sovranità popolare* intesa nel suo significato originario³³⁶.

Il concetto di rappresentanza alla base dell'assetto interno del *MoVimento*, parte dall'idea che essa sia strumentale alla democrazia diretta, e che quindi gli eletti del partito siano uno strumento per l'esercizio della democrazia diretta in seno ad un sistema rappresentativo, e, conseguentemente, si basa su un modello che rifiuta il divieto del mandato imperativo³³⁷.

Prescindendo però da un'analisi approfondita del fenomeno M5S³³⁸, è opportuno osservare la soluzione proposta riguardo il tema della mobilità parlamentare.

Se gli altri partiti, nel corso delle legislature, hanno deprecato il fenomeno senza però intervenire, anche a causa della cristallina risposta data dalla Corte nella già citata e famosa sentenza n° 14/1964³³⁹. Non si rinviene, infatti, alla data odierna, in alcuno statuto di altri partiti o gruppi parlamentari, una previsione che sanziona l'abbandono del gruppo di appartenenza³⁴⁰. Il *MoVimento*, invece, non nella XVII, ma nella presente legislatura, nel dotarsi dei regolamenti dei gruppi parlamentari ha previsto – all'art. 21, quinto comma del regolamento del gruppo al Senato e dello statuto del gruppo alla Camera – una “penale” di 100.000 € da corrispondere al *MoVimento* stesso³⁴¹, per il parlamentare che abbandona il gruppo³⁴².

³³⁶ In questo senso cfr. Grasso, Giorgio. (2017) *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*. in *Osservatorio Costituzionale* 2/2017

³³⁷ *Ibid.* anche se si rileva che formalmente nello statuto dell'Associazione Movimento 5 Stelle del 2012 si accoglieva tale divieto.

³³⁸ Per la quale si rinvia: per un approfondimento sull'ideologia e sul periodo 2009-2013 a Biorcio, R. & Natale, P. (2013) *Politica a 5 stelle: idee, storia e strategie del movimento di Grillo*. Milano: Feltrinelli.; per un'analisi sul periodo successivo, fino alla prima fase di governo, ad esempio, a Marco Di Maggio & Manuela Perrone (2019) *The political culture of the Movimento Cinque Stelle, from foundation to the reins of government*, *Journal of Modern Italian Studies*.

³³⁹ In cui, come si ricordava, la Corte ha statuito che il parlamentare è libero di seguire le istruzioni del proprio partito, come è libero di sottrarsene.

³⁴⁰ In realtà, negli statuti dei gruppi parlamentari di *Forza Italia* e *Fratelli d'Italia* non ha dimora nemmeno un articolo che preveda sanzioni in generale. Diversamente, negli statuti dei gruppi parlamentari di *PD*, *Lega Nord*, e *Italia Viva* è presente un articolo che prescrive delle sanzioni (si tratta, ad esempio e rispettivamente, degli artt. 12, 13 e 12 dei regolamenti di tali gruppi al Senato). Queste però puniscono comportamenti relativi all'attività interna del gruppo e/o al rispetto degli statuti/codici etici dei rispettivi partiti, non imponendo un'obbligazione di alcun genere ma, nella peggiore delle ipotesi, prevedendo l'espulsione dal gruppo stesso. Insomma, non viene pregiudicata in alcun modo, e nemmeno condizionata, la libertà del mandato dei membri del gruppo.

³⁴¹ E non al singolo gruppo parlamentare, come si osserva criticamente in Gianfrancesco, Eduardo. (2018) *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo Statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera* in *Quaderni Costituzionali*.

³⁴² In verità una tale soluzione era già stata prevista dal codice etico, come si osserva in Bin, Roberto. (2017) *Ma mi faccia il piacere! La “multa” del M5S ai “ribelli”*. in www.lacostituzione.info, sia in

Tale soluzione statutaria al problema del transfughismo, che rientrerebbe nel processo di riappropriazione della centralità, da parte del partito, affidata a questo in Costituzione all'art. 49, è stata, in verità, criticata da tutti. La dottrina, all'unanimità o quasi, ha sostenuto, correttamente, che tale clausola violi il divieto di mandato imperativo previsto all'art. 67 Cost., in quanto imporrebbe un'obbligazione al parlamentare che decida, liberamente, di cambiare gruppo parlamentare³⁴³, e sarebbe nulla per violazione di norme imperative, ex artt. 1418 e 1419 c.c. ove fatta valere in giudizio³⁴⁴. Si potrebbe, in realtà, controargomentare che tale norma non violi la libertà del mandato parlamentare, in quanto non preveda, come in realtà si propone da tempo in varie circostanze, la decadenza del parlamentare, o l'obbligo di dimissioni in seguito all'abbandono del gruppo, ma tale argomentazione avrebbe il difetto di non considerare la funzione ultima della previsione della norma di cui all'art. 67 Cost. e di quelle ad essa connesse (su cui, ampiamente, *supra*), ossia di salvaguardare innanzitutto la serenità del parlamentare nello svolgere la sua funzione. Com'è evidente, l'idea di incorrere in una sanzione pecuniaria, peraltro significativa, come conseguenza di un atto politico assolutamente libero e consustanziale allo stesso esercizio del mandato – se non, addirittura, espressivo al massimo della rappresentanza nazionale, nel momento in cui si accetta la possibilità del disallineamento, da parte dell'elettorato, dalla visione del partito in favore del quale si è dato il voto alle elezioni – è indubbiamente lesiva della serenità del parlamentare, e per tale motivo non può accogliersi nell'attuale assetto costituzionale.

Una tale situazione, però, apre a due considerazioni: se, cioè, sia possibile un sindacato da parte dei presidenti delle camere sugli statuti/regolamenti dei singoli parlamentari, e se, invece, il singolo parlamentare possa sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del gruppo di appartenenza, contro una norma del regolamento di quest'ultimo.

vista delle elezioni comunali a Roma, per le quali il cambio di gruppo è sanzionato con una penale di 150.000 €, sia per le elezioni al Parlamento europeo, in cui i transfughi sono sanzionati con una penale di 250.000 €.

³⁴³ Così Curreri, Salvatore (2018) *La legittimità del regolamento interno del gruppo parlamentare del M5S sul tavolo della Presidente del Senato* in www.lacostituzione.info; Veronesi, Paolo (2018) "E mo' paghi!". *Sulla penale imposta dallo statuto del Gruppo MoVimento 5 Stelle alla Camera e al Senato*. in *Quaderni Costituzionali*; Bin, Roberto (2018) *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*. in www.lacostituzione.info; oltre agli articoli già citati ed altri.

³⁴⁴ Cfr., ma non esclusivamente, Gianfrancesco. *Chi esce paga* cit.

Sul primo punto, ci si è domandati se possa ascrivere alla funzione prevista dagli artt. 8 r.S.³⁴⁵ e 8, primo comma r.C.³⁴⁶, in particolare in riferimento al buon andamento dei lavori, la possibilità dei presidenti di Camera e Senato di esercitare un sindacato preventivo sullo statuto dei relativi gruppi parlamentari. La questione è stata sollevata alla Camera dai deputati Magi e Ceccanti, in cui si chiede al Presidente della Camera di sindacare lo statuto del gruppo del *MoVimento* in quanto *contra constitutionem* perché violante l'art. 67 Cost. con la penale di cui all'art. 21, quinto comma, l'art. 15, secondo comma, r.C.³⁴⁷ con gli artt. 4, settimo comma³⁴⁸, e 5, secondo comma³⁴⁹, l'art. 15, comma 2-bis, r.C.³⁵⁰ con gli artt. 11, commi primo e quarto³⁵¹ e 6, primo comma³⁵², e contrastante la *ratio* dell'art. 68 Cost. all'art. 21, secondo comma, lettera c)³⁵³³⁵⁴. A tali richieste di sindacato, il Presidente della Camera ha risposto osservando che l'art. 8 r.C. non prevede alcun potere di sindacato della presidenza sugli statuti dei gruppi, e ricordando che una tale richiesta di sindacato era stata presentata

³⁴⁵ “Il Presidente rappresenta il Senato e regola l'attività di tutti i suoi organi, facendo osservare il Regolamento. Sulla base di questo, dirige la discussione e mantiene l'ordine, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni e ne proclama i risultati. Sovrintende alle funzioni attribuite ai Questori ed ai Segretari. Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'Amministrazione del Senato.”

³⁴⁶ “Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il Regolamento, e dell'amministrazione interna. Sovrintende a tal fine alle funzioni attribuite ai Questori e ai Segretari.”

³⁴⁷ “Ciascun Gruppo, nella prima riunione, nomina il presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo. Nell'ambito di tali organi il Gruppo indica il deputato o i deputati, in numero non superiore a tre, ai quali affida, in caso di assenza o impedimento del proprio presidente, l'esercizio dei poteri a questo attribuiti dal Regolamento. Della costituzione di tali organi come di ogni successivo mutamento nella loro composizione è data comunicazione al Presidente della Camera.”

³⁴⁸ Modificato il 24 luglio 2019, prevedeva, per l'elezione del presidente del gruppo una designazione da parte del Capo politico del *MoVimento*.

³⁴⁹ Modificato il 24 luglio 2019, prevedeva la possibilità, per il Capo politico, di revocare il presidente del gruppo.

³⁵⁰ “Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun Gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell'assemblea del Gruppo l'organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di cui all'articolo 15-ter e indica l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del Gruppo.”

³⁵¹ Così il primo comma: “Il Direttore amministrativo, nominato dal Presidente del gruppo, può essere scelto anche tra persone esterne al Gruppo, purché individuato tra soggetti di comprovata esperienza amministrativa e contabile, e dura in carica per tutta la durata della legislatura”. Così il quarto comma: “Il Direttore amministrativo può essere chiamato a rispondere del proprio operato dinanzi al Comitato Direttivo e la sua nomina può essere revocata dallo stesso in ogni momento”

³⁵² Modificato il 24 luglio 2019, prevedeva che tutti i membri del direttivo fossero nominati dal presidente del gruppo su proposta del Capo politico.

³⁵³ “Costituiscono, comunque, cause di sanzione: [...] c) mancate dimissioni dalla propria carica in caso di condanna penale, ancorché non definitiva;”

³⁵⁴ Cfr. la lettera, datata 11 aprile 2018, dell'on. Stefano Ceccanti al Presidente della Camera, Roberto Fico, su www.stefanoceccanti.it.

nella legislatura precedente, ed era stata negata dalla presidenza in seguito alla conclusione del Collegio dei Questori della Camera, che aveva appunto rilevato come non ci fosse una norma, nel regolamento, che attribuisse al Presidente un tale potere di sindacato³⁵⁵.

Da ciò consegue che, in concreto, non ci sia alcun sindacato possibile sugli statuti dei gruppi parlamentari, se non, come si è suggerito da alcune parti, quello della Corte costituzionale. In particolare, si sono suggerite due strade. La prima, è il conflitto di attribuzione. Tale conflitto, secondo anche la ricostruzione che si suggeriva *supra*, potrebbe vedere, in astratto, il singolo parlamentare come legittimato attivo. Ci si chiedeva se il gruppo potesse essere considerato potere dello Stato e, di conseguenza, se potesse avere legittimazione passiva in tale conflitto. In dottrina c'è chi ritiene che il gruppo parlamentare possa avere questa qualifica, in quanto attribuito di prerogative dalla Costituzione³⁵⁶ e c'è chi, invece, ha osservato che, in primo luogo la Corte non ha mai ritenuto ammissibile alcun ricorso presentato dal singolo parlamentare (come peraltro si ricordava anche *supra*, insieme alle altre osservazioni relative all'effettiva configurabilità della legittimazione attiva in capo al singolo parlamentare, a cui si rimanda) e che, in base alla teoria degli *interna corporis*, gli statuti/regolamenti dei gruppi parlamentari, in quanto *interna corporis acta*, sarebbero insindacabili. Sulla base di questo si è anche sostenuto, però, che la legittimazione passiva spetterebbe alla camera di appartenenza, e quella attiva alla magistratura³⁵⁷, nel momento in cui si fosse data applicazione alla clausola non conforme alla legge o alla Costituzione³⁵⁸.

Ad ogni modo, come *supra*, si rileva nuovamente che la Corte non ha avuto occasione di pronunciarsi, e, fino ad allora, la questione rimane aperta.

³⁵⁵ Cfr. la lettera, datata 17 aprile 2018, del Presidente della Camera, Roberto Fico, agli onn. Riccardo Magi e Stefano Ceccanti.

³⁵⁶ Cfr. Gianfrancesco. *Chi esce paga* cit.

³⁵⁷ O, perché no, anche allo stesso singolo parlamentare, ma nei confronti della camera di appartenenza.

³⁵⁸ Cfr. Cavaggion, Giovanni. (2019) *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*. In *Rivista AIC* 2/2019.

3. Crisi della rappresentanza politica: libertà del mandato e consenso digitale.

Nei primissimi anni del terzo millennio, si scriveva in dottrina della crisi del sistema dei partiti e della rappresentanza politica³⁵⁹, dove tale crisi era imputata ad un pluralismo estremizzato, anche ideologico, in cui anche quei principi che si ritenevano essere comuni a tutte le parti politiche venivano messi in discussione. Inoltre, si sosteneva, con l'avvento dei *mass media* il ruolo del partito era significativamente ridimensionato, perché non più capace di essere quel collettore che era stato in epoca liberale, a giustificare la pretesa di rappresentanza generale.

In realtà, però, se la crisi della rappresentanza politica è stata paventata solo allora, si era annunciata la crisi del partito già da tempo: con la fine dell'era ideologica, i partiti avevano perso la loro connotazione di partiti di massa, per diventare invece dei partiti generalisti, e, specialmente a destra, a forte connotazione leaderistica³⁶⁰.

Ora, a vent'anni dall'inizio del millennio, si può forse iniziare a disegnare un quadro più chiaro su tale crisi.

Innanzitutto, quando si scriveva dell'impatto dei *mass media* sul mondo della politica, di certo non immaginava che, nel 2009, sarebbe nato un soggetto politico trascendente dalla piazza fisica, che si è riunito, fin dalla sua origine, nell'agorà virtuale di blog e *social network*³⁶¹, e ancora più difficilmente avrebbe potuto immaginare che le campagne elettorali sarebbero state combattute a colpi di foto e v-log su Facebook³⁶².

Il nuovo approccio alla vita politica portato da Beppe Grillo e dal suo movimento è stato un vero e proprio terremoto nel modo di immaginare la partecipazione: essa non si risolve più nel frequentare i circoli di partito, nel prendere la parola nelle

³⁵⁹ Cfr., semplicemente per ricordarne due, Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*. cit. e Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti* cit.

³⁶⁰ Come si è analizzato nel precedente capitolo, a cui si rinvia.

³⁶¹ Come si osserva in Biorcio & Natale. *Politica a 5 stelle* cit. il *MoVimento* nasce infatti dalla combinazione di tre elementi: la notorietà del leader, la canalizzazione della protesta e, soprattutto, la costruzione del *MoVimento* online, e, solo dopo, la sua trasposizione offline.

³⁶² Il riferimento specifico è all'ultimissima campagna elettorale per le elezioni regionali in Emilia-Romagna, dove il risultato comparativamente straordinario della *Lega Nord* deve essere imputato tanto al suo leader quanto alle sue capacità mediatiche, però la trasposizione delle campagne elettorali online non è fatto dell'ultimo anno, ma è frutto di un processo durato quasi due decenni.

assemblee e proporre agli eletti un generico piano d'azione ideale, per poi avere in mano l'effettivo potere decisionale solo al momento delle elezioni. Con strumenti come la Piattaforma Rousseau, in cui ogni decisione è sottoposta al vaglio degli iscritti, il cittadino ha la possibilità di farsi direttamente agente politico, arrivando a determinare – o ad avere l'illusione di farlo – l'operato effettivo del singolo rappresentante e dell'intera forza politica, anche su questioni particolarmente delicate³⁶³³⁶⁴.

Quella che è stata portata nel dibattito politico è una domanda di rivoluzione del sistema partecipativo, che da rappresentativo si vuole spostare sempre più verso il modello della democrazia diretta.

È anche vero, però, che l'esigenza di un modello di partecipazione più incisivo non è completamente una novità nei sistemi occidentali: prova ne siano le *Town Halls* nordamericane e il sistema del *Débat Public* francese³⁶⁵, che ben prima dell'emersione del *MoVimento 5 Stelle* integravano un modello di democrazia c.d. partecipativa-deliberativa, che si può intendere come situazione di compromesso tra i due modelli.

Inoltre, non si può ignorare la coincidenza storica tra l'ascesa del *MoVimento 5 Stelle* e la fine della parabola berlusconiana. Se, infatti, Silvio Berlusconi era “sceso in campo” come alternativa liberale ad una classe politica ormai oscurata dallo scandalo delle tangenti, per poi rivelarsi egli stesso una figura estremamente controversa, il *MoVimento* ha invece, dal primo momento, impersonato la figura dell'alternativa a tutti gli altri schieramenti, in un campo, quello del pensiero politico, già saturo: esso si è proposto come antitetico al modello più o meno liberal-conservatore di Berlusconi e delle formazioni di centro-destra, ma anche all'intero spettro progressista, arrivando ad esprimere una posizione “né di destra né di sinistra” assurgendo ad interprete unico della volontà popolare, sulla base di un buonsenso ideologico³⁶⁶.

³⁶³ Com'è avvenuto, peraltro, nella nascita di entrambi gli ultimi governi, in cui le consultazioni del Presidente della Repubblica sono state intervallate da consultazioni sulla Piattaforma riguardo l'opportunità o meno di allearsi con l'una o l'altra forza politica.

³⁶⁴ In senso analitico del fenomeno cfr. Di Cosimo, Giovanni. (2019) *Piattaforme vs. Gazebo: dove va la democrazia?* E Ferrari, Fabio. (2019) *Una vecchia questione: la democrazia nei partiti*. Entrambi in www.lacostituzione.info.

³⁶⁵ Cfr. Bilancia, Paola. (2018) *Crisi nella democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica* in *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino: Giappichelli.

³⁶⁶ Tale buonsenso è espressione del pensiero di un popolo inteso non come comprensivo di tutte le parti sociali, ma come esclusivo di quelle frazioni di società corrotte e corruttibili, che diventano il non-popolo, la casta, per usare un termine abusato. Cfr. in proposito Moschella, Giovanni. (2019) *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*. in *Consulta Online*, fasc. 2/2019.

Se una tale posizione, nel contesto dell'art. 67 Cost. desta, se non allarme, quantomeno perplessità³⁶⁷, la rivoluzione che si propone da parte di tale soggetto politico – e che, in realtà, è comune, almeno parzialmente, ad alcuni altri soggetti politici in Italia³⁶⁸ e all'estero³⁶⁹ – è proprio nei confronti di tale assetto. La democrazia diretta è, in effetti, antitetica alla democrazia rappresentativa, che trova uno dei suoi cardini – forse il più importante – proprio nell'art. 67 Cost. Sulla base di ciò, l'obiettivo finale di partiti come il *MoVimento 5 Stelle*, chiamati, proprio per questo, populistici, è quello di superare il modello dell'art. 67, cioè della rappresentanza, in favore di un sistema in cui sono direttamente i cittadini a prendere le decisioni politiche, senza l'intermediazione dei rappresentanti. Come ritenuto, a parere di chi scrive, correttamente, da autorevole parte della dottrina, però, la norma (o le norme) di cui all'art. 67 Cost. rientrerebbe(ro) tra quelle non modificabili secondo la procedura ex art. 138 Cost. perché fondamentali³⁷⁰, con la conseguenza che quei partiti che si pongono l'obiettivo di modificare tale articolo in maniera sostanziale non possono che considerarsi antisistema, nell'accezione di contrari ad un sistema che non riconoscono come il proprio.

Oltretutto, il venir meno di una garanzia quale quella rappresentativa, specialmente in ragione della pretesa di rappresentanza universale di una singola fazione politica, porterebbe alla fine del pluralismo, e alla sottorappresentazione delle minoranze³⁷¹, comportando così, se non l'oclocrazia, l'impoverimento irreversibile del dibattito politico.

Il timore di una deriva olocratica, tuttavia, non può ritenersi infondato: un altro fattore della crisi della rappresentanza politica – questo sì, dovuto unicamente ai *mass media*, e rinvenibile, seppure in parte, già al tempo in cui si iniziava a scrivere di crisi della democrazia – è la semplificazione dell'oggetto di discussione. Se, infatti, la rappresentanza politica trova il suo fondamento nel delegare il potere decisionale a chi ha, da un lato, una maggiore sensibilità, secondo la teoria dei “migliori”, in voga nella

³⁶⁷ Specialmente, relativamente al fatto che la rappresentanza nazionale è assegnata ad ogni membro del parlamento, non solo ad alcuni. Risulta dissonante con tale previsione l'affermazione che solo una determinata parte politica sia in grado di svolgere la funzione rappresentativa.

³⁶⁸ Si pensi al mutamento in senso populista della stessa *Lega Nord*.

³⁶⁹ Uno per tutti, il *Brexit party* di Nigel Farage.

³⁷⁰ Cfr. Zanon. *Il libero mandato parlamentare*, cit.

³⁷¹ Come osservato, correttamente in Rinaldi, Eleonora (2020) *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione* in *Partiti politici e forma di governo, convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019*.

fase liberale, e soprattutto più tempo, in quanto la sua occupazione diventa la politica, come proposto da Kelsen nel formare il *Parteienstaat*, in un sistema in cui a compiere scelte politiche è il *quavis de populo*, che non si occupa unicamente di politica, ma svolge altre attività, è necessario che il dibattito politico si incentri su temi di facile – e rapida – conoscibilità, che non richiedano un approfondimento tale da essere fuori dalla portata di tutti i cittadini. Il rischio, in questo caso, è quello di ridurre a opinioni basate sull'istinto e sulle sensazioni del momento, dibattiti che richiedono un'analisi molto approfondita. Per restare nell'ordinario, basti pensare a quanto possa essere difficile ridurre, in modo comprensibile a chiunque, un dibattito complesso come quello sulla legge di bilancio.

Dall'altro lato, però, non si può negare, come si diceva all'inizio del paragrafo, che il ruolo tradizionale dei partiti è giunto alla sua conclusione, o meglio, forse, che i partiti attualmente non sono più in grado di ricoprire quel ruolo. Infatti, anche in seguito alla semplificazione di cui si diceva, un indice di tale incapacità è rilevabile proprio nella convergenza ad unità degli schieramenti, che si mostrava già negli anni '90. Non c'è più infatti, una significativa differenza ideologica tra destra e sinistra, piuttosto un generico senso di buonsenso, stavolta sì, di destra o di sinistra, che viene applicato nel prendere le decisioni, con la rilevante conseguenza che, se il buonsenso dei movimenti populistici è un buonsenso ideologico, cioè è esso stesso fondamento del pensiero politico, che riporta ai cittadini, e non ai loro rappresentanti, la sensibilità politica in ragione del loro dover affrontare i problemi quotidiani, il buonsenso di cui si sono armati i partiti tradizionali è segnale di una profonda crisi di pensiero, perché non è intenzionale. Si badi però, in entrambi i casi il buonsenso politico è critico, perché si contrappone al concetto di visione politica, oltre che a quello, ormai superato di ideologia, ma se da un lato esso è indice della crisi, dall'altro se ne fa interprete.

Conclusioni.

Come si è cercato di evidenziare, il principio di cui all'art. 67 Cost. si propone come perno centrale di uno specifico assetto dello Stato moderno, che è quello democratico-rappresentativo. La sua genesi è iniziata in un momento di grave crisi istituzionale di un Paese, quale l'Inghilterra, in cui era in atto un processo di radicale revisione della monarchia. Il suo perfezionamento si è realizzato con la Rivoluzione francese; in cui lo strumento del divieto di mandato imperativo sarebbe servito più come scudo dell'assolutismo che come partecipazione del popolo. La sua diffusione è avvenuta nell'era delle Costituzioni, nell'ultimo grande periodo di pace e benessere prima dei conflitti mondiali, e solo dopo questi si è portata a compimento.

Nonostante l'estrema sinteticità dei resoconti dei lavori preparatori e la celerità con cui sia stato inserito l'art. 67 in Costituzione non consentano di apprezzarne l'estensione temporale, il processo che ha portato alla sanzione del principio di cui all'articolo citato ha radici profonde nella storia.

Occorre domandarsi, a questo punto, se tale processo sia unicamente storico. Bisogna chiedersi, cioè, se il divieto del mandato imperativo fosse un istituto storicamente inevitabile, e se la sua genesi, il suo sviluppo e la sua diffusione fossero conseguenze imprescindibili dell'evoluzione sociale.

Sì, e no. Non bisogna, quando si considera la storia come sequenza di eventi, farsi prendere dalla frenesia di leggerli obbligatoriamente secondo schemi eziologici. Certo, non v'è dubbio che non ci sarebbe stato alcun divieto nell'ordinanza del 1789 se non si fosse già diffusa, altrove, una cultura giuridica in cui tale principio era presente, come non ci sarebbe stata alcuna previsione analoga nella prassi parlamentare inglese se non fosse stata elargita la *Magna Charta* e così via, ma procedendo unicamente per questa strada si arriverebbe a sostenere che il divieto in parola è conseguenza della nascita stessa delle prime società tribali, o, addirittura della scoperta del fuoco.

È evidente, quindi, che una ricostruzione unicamente storica non può essere considerata soddisfacente. D'altronde, come si è ricordato nel corso del primo capitolo, quello che era uno strumento di tutela del Re agli Stati Generali è stato poi

conservato anche dai rivoluzionari, con una *ratio* diametralmente opposta a quella secondo cui lo strumento era venuto alla luce.

Se si accetta questo dato, bisogna prendere in considerazione altri due elementi: uno giuridico e uno politico. Quest'ultimo, com'è evidente, e come si è evidenziato, consiste nella necessità per un ceto sociale, quello borghese, promotore della Rivoluzione, di mantenere la sua primazia, sia nei confronti degli altri due "Stati" – nobiltà e clero – sconfitti dal processo rivoluzionario, sia nei confronti dei ceti più bassi, ricondotti anch'essi al Terzo Stato ma ancora destinati all'irrelevanza politica. A questa esigenza si è risposto con vari strumenti, ad esempio con il requisito di censo per l'elettorato attivo. Tra questi, il concetto di sovranità nazionale, per cui i deputati, eletti tra la borghesia e dalla borghesia, erano chiamati a rappresentare la Nazione, in quanto, come si è ampiamente detto, ente superiore e trascendente dal Popolo. L'elemento giuridico invece, che discende da quello politico, è che, per organizzare in modo sistematico uno Stato la cui sovranità appartiene alla Nazione, che la esercita tramite i suoi rappresentanti, questi devono essere slegati da ogni tipo di mandato, perché se è vero che la Nazione non è il Popolo, non può essere il Popolo a determinare la condotta dei rappresentanti della Nazione.

Con riguardo, invece, allo sviluppo e alla diffusione dell'istituto, è evidente che ad esso abbia contribuito l'importante operazione di divulgazione giuridica messa in atto da baionette e cannoni francesi, così come per il diritto civile. Oltretutto, occorre pur sempre tenere a mente che le società europee dell'Ottocento erano piuttosto simili l'una all'altra, di conseguenza, nel momento in cui ad essere importato è un modello giuridico valido, tale modello è trasposto, e così è stato – con le debite differenze, come si è detto – per il complesso sovranità nazionale – divieto di mandato imperativo.

Di conseguenza, l'approccio da tenere nei confronti del momento genetico dell'istituto non può essere tale da limitarsi ad analizzare le cause storiche, prescindendo dal momento politico-giuridico. È opportuno, al contrario, considerare che il divieto di mandato imperativo nasce non per ineluttabilità storica, ma per scelta: la scelta di un Re in crisi, la scelta di una classe sociale in ascesa, la scelta di Stati che si davano un ordinamento. Sono quindi da rifiutare sia una

ricostruzione meramente storica, sia una ricostruzione meramente politico-giuridica, in favore di una soluzione di compromesso, che colga gli aspetti di entrambe.

Venendo invece al diritto vigente, si può notare, come si è detto e come si ribadisce, che il divieto sancito dall'art. 67 è un divieto senza sanzione. Non è prevista in alcuna fonte dell'ordinamento una conseguenza negativa per la violazione della libertà del mandato. La domanda che ci si deve fare allora è: tale divieto è destinato a rimanere lettera morta?

Come si è sostenuto, l'art. 67 Cost. non contiene una norma isolata: questa è, in realtà, il centro attorno a cui orbita il mandato parlamentare. Il senso del divieto di cui all'art. 67 Cost. è la sua relazione con esso ed è la fonte della sua libertà, che si esplica in più momenti e nei confronti di più soggetti. Come si è visto, infatti, sono strettamente collegate all'art. 67 le prerogative di cui all'art. 68, l'indennità di cui all'art. 69 e, soprattutto, il sistema di cui all'art. 66 Cost.

Il ruolo del parlamentare è fondamentale nel nostro sistema. Egli, eletto dal Popolo – sovrano – tramite i partiti, che hanno la funzione di concorso politico, è chiamato a rappresentare la Nazione – nel senso di cui si è detto nel secondo capitolo – sedendo in Parlamento, dove, assieme agli altri parlamentari esercita le funzioni a questo attribuite. Le sue attribuzioni particolari, quindi, vengono in rilievo nei confronti di due soggetti complessi, l'elettorato e il Parlamento, con i suoi organi, con l'aggiunta di un terzo, cioè il partito. È possibile, in un primo momento, accomunare la posizione degli elettori con quella del partito: come nei confronti degli elettori il divieto opera comportando la nullità di qualsiasi mandato imperativo si voglia dare ai parlamentari, così, come ha affermato la Corte nella sentenza n° 14/1964, nei confronti del partito opera sancendo l'irrilevanza di ogni istruzione imperativa data al parlamentare, che è tanto libero di seguirla quanto di sottrarsene, senza che per ciò il suo mandato sia pregiudicato. È anche vero, però, che il partito ha un ruolo – almeno nella fase iniziale della durata del mandato – all'interno del Parlamento, e tale ruolo si esprime tramite il gruppo parlamentare, che è un ente, senz'altro, diverso da questo, ma che ad esso fa riferimento. Come si è ricordato, si sostiene, infatti, già da tempo che il gruppo parlamentare sia la faccia istituzionale del partito, la sua trasposizione in Parlamento. Alla luce di ciò si è immaginato, e si è visto concretamente analizzando la questione dei regolamenti dei gruppi

facenti riferimento al *MoVimento 5 Stelle*, che il partito possa violare il divieto, e quindi la libertà del mandato parlamentare, anche dall'interno del Parlamento, imponendo, ad esempio, nei regolamenti dei gruppi parlamentari, sanzioni che colpiscono la serenità del parlamentare impedendogli il libero svolgimento delle proprie funzioni. Com'è noto e come si è detto, è sicuramente complicato stabilire la sindacabilità effettiva di tali regolamenti, e di conseguenza è difficile affermare con certezza se il parlamentare sia al riparo da violazioni del divieto da parte del partito anche all'interno del gruppo parlamentare. Si è suggerito, però, di esplorare la via del conflitto di attribuzione come scudo contro tali violazioni, con un caveat: bisognerà anzitutto sciogliere il nodo di se e in base a cosa il gruppo parlamentare possa ritenersi potere dello Stato, veste giuridica che gli permetterebbe di presenziare davanti alla Corte costituzionale, o se invece, di tali violazioni, debba essere investita la camera di appartenenza.

Non sembrano esserci dubbi, invece, specialmente in seguito alle più recenti pronunce della Corte, su che il singolo parlamentare possa, almeno in astratto, utilizzare tale strumento per difendere le proprie prerogative, considerandosi quindi potere dello Stato, almeno con riguardo alle sue attribuzioni costituzionali. Sulla base di questo, come si è sostenuto, egli sarebbe in grado non solo di difendersi dagli abusi del gruppo parlamentare, se il nodo di cui si diceva sarà sciolto dalla dottrina e dalla giurisprudenza in senso affermativo, ma anche nei confronti degli abusi della propria camera di appartenenza. Abusi che, però, come si è detto, non possono consistere in semplici violazioni del regolamento, ma devono risultare in vere e proprie menomazioni dello status del parlamentare.

La tutela a cui il parlamentare avrebbe accesso con lo strumento del conflitto di attribuzione, qui si ritiene debba essere la più ampia. Non si può limitare, infatti, alle sole intrusioni dirette sulla libertà del suo mandato, ma anche in quelle indirette, che possono derivare dall'uso abusivo della concessione delle autorizzazioni richieste ex art. 68, e dalla verifica dei poteri. Con particolare riferimento a quest'ultima, non solo si ritiene che debbano avere accesso alla tutela contro gli abusi nelle procedure di verifica i parlamentari elettivi, indiscutibilmente titolari della funzione rappresentativa di cui all'art. 67, che qui verrebbe colpita, ma anche i senatori a vita, a tutela della propria nomina.

È vero, infatti, che la posizione di questi senatori è differenziata, come sostiene parte della dottrina, rispetto a quella di tutti gli altri parlamentari, ma ci si inganna quando si sostiene che il discrimine sia la rappresentanza. La distinzione tra i senatori a vita e i parlamentari elettivi è, infatti, il solo momento assuntivo della funzione rappresentativa. Che siano anch'essi rappresentativi della Nazione è confermato dal tenore letterale dell'art. 59 Cost., quando afferma che i cittadini nominati a senatori a vita debbano aver illustrato la Patria – e non sé stessi – per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Non basta, insomma, che tali soggetti siano meritevoli, ma serve che abbiano dato lustro alla Patria, e che l'abbiano rappresentata già prima della loro nomina. Con riguardo alla considerazione che, in realtà, la nomina altro non sarebbe che un riconoscimento di un servizio già compiuto, bisogna ricordare, dal lato formale, che essi hanno, in realtà, le stesse attribuzioni degli altri senatori, potendo infatti presentare proposte di legge, proporre emendamenti, attivare le funzioni di indirizzo e controllo e così via, con la sola eccezione del non essere obbligati ad inserirsi in un gruppo, il che però non gli esclude dalla funzione di rappresentanza politica, ma solo dalla logica delle fazioni. Dal lato sostanziale, invece, non si può non notare come, nella recente storia della Repubblica, alcuni senatori a vita abbiano avuto un ruolo politico di primissimo piano: come il sen. Monti ha assunto l'incarico di governo dopo la nomina a senatore a vita, così, oggi, è la sen. Segre a guidare la lotta alla discriminazione e all'odio, a dimostrazione che tali figure sono perfettamente idonee a svolgere funzioni politiche nel senso della gestione dello Stato e funzioni politiche nel senso di dialogo ideologico, come qualsiasi altro parlamentare.

La terza domanda, infine, che ci si deve porre, è quale sia il futuro del divieto di mandato imperativo e, conseguentemente, della libertà del mandato parlamentare.

Com'è noto, l'art. 1 della Costituzione, nell'affidare la sovranità al Popolo, sancisce che il suo esercizio è indirizzato dalla Costituzione stessa, che ne determina forme e limiti. La forma che la Costituzione detta per l'esercizio della sovranità è la democrazia rappresentativa, per cui il Popolo esercita il suo potere sovrano attraverso dei rappresentanti, che questo elegge, i quali svolgono le proprie funzioni, nella più ampia libertà, sulla base della fiducia accordata loro dal Popolo, in

ragione di una posizione politica espressa tramite il raccordo del partito, nella quale gli elettori particolari si rivedono.

Lo scopo del divieto, in tale struttura, è quello di garantire che questa funzione di rappresentanza, in tutte le sue forme, sia svolta nel modo più autentico, il che può essere garantito solo dalla totale libertà. Comunque, il punto sta proprio nella rappresentanza. Quando si affermava, portando all'estremo la visione di parte della dottrina, che in realtà la norma contenuta nell'art. 67 Cost. è una, e non due, si radicalizzava il legame tra la rappresentanza della Nazione – o, meglio, la rappresentanza in generale – e la libertà del mandato, intendendo il divieto in parola come elemento imprescindibile della forma di governo scelta dai costituenti, sulla base dei risultati del referendum del 2 giugno 1946, con la conseguenza di doversi ritenere immodificabile con la procedura di cui all'art. 138 Cost.

Ciò non significa che un modello di democrazia rappresentativa in cui vige il mandato imperativo non sia possibile: il Portogallo ne è un esempio evidente. Tuttavia, resta il fatto che non si tratta dello stesso impianto dato in sede costituente, che proprio sul divieto di mandato imperativo si regge.

È vero, però, che la realtà fattuale porta a svolgere due tipi di considerazioni: se, da un lato, viene in luce una sempre maggiore istanza di partecipazione diretta dei cittadini alla gestione dello Stato, che non si ferma alla richiesta di potenziare o prevedere nuovi strumenti partecipativi, ma arriva a rivendicare lo stesso esercizio della sovranità in prima persona da parte del Popolo, da un altro, già da tempo e sul fronte opposto, bisogna osservare come, pur nell'ottica di una rappresentanza generale e non particolare, tende a diminuire sempre più la significatività del rapporto tra rappresentante e rappresentato e aumenta, al contrario, la rilevanza dei partiti o dei loro *leader*, al punto che quando l'elettore si trova a dover scegliere il suo rappresentante, compie una scelta che prescinde dal nome del candidato e si orienta, invece, in favore del partito, che diventa sempre più il protagonista effettivo della funzione rappresentativa, soppiantando il singolo parlamentare, che diviene, come diceva Kelsen, quasi un dipendente del partito.

Entrambe le visioni, però, stridono con l'estrema libertà sancita in favore del parlamentare, ritenuta, in entrambi i casi, eccessiva, e sulla base di ciò ambiscono a porle un limite.

Si è discusso, in dottrina, specialmente dopo la già citata sent. 14/1964, quali strumenti potessero essere adottati per limitare la libertà del parlamentare, e si è arrivati a sostenere che lo strumento più plausibile è prevedere un vincolo legale, anteriore alla formazione del rapporto tra eletto ed elettorato, in modo da aggirare la previsione del divieto. Sebbene tale previsione possa apparire risolutiva, non bisogna dimenticare che, così come si è risposto negativamente in relazione alla possibilità di prevedere un mandato di partito, così si deve rispondere riguardo ad un altro strumento di vincolo. Il cuore della previsione, infatti, non è tanto da dove venga il vincolo, ma la sua stessa sussistenza, cosicché anche dove il vincolo avesse fonte legale, e non negoziale, non sarebbe meno invalido, e la legge che lo prevedesse non sopravviverebbe ad un eventuale controllo di legittimità.

In realtà, il tema è un altro, ed attiene alla genesi del diritto, cioè a quel momento in cui esso è *facultas exigendi* e non ancora *agendi*. Se, infatti, come si è detto, il divieto in parola è connaturato alla forma di governo scelta, e quindi appartiene alle fondamenta dell'ordinamento, qualsiasi istanza tendente a modificarlo o a rimuoverlo è obbligata a fare i conti con il non poter avere spazio all'interno dell'ordinamento stesso. La facoltà di esigere che un nuovo modello sostituisca quello precedente è comunque garantita, ma non dalla fonte costituzionale. In effetti, tale facoltà atterrebbe ad un livello superiore al diritto stesso, in quanto è essa stessa la fonte che permette a quest'ultimo di venire alla luce. Quel livello superiore è quello precontrattuale, quello, cioè, in cui i singoli individui decidono di farsi Popolo e dotarsi di regole comuni, cedendo parte della propria sovranità. È solo, quindi, in un momento costituente che si può modificare l'essenza più intima di un ordinamento.

Con tale consapevolezza si devono muovere tali esigenze, e con la coscienza che non v'è spazio nel nostro modello di democrazia rappresentativa per una rappresentanza azzoppata, non libera di svolgere le sue funzioni in serenità.

Fino a quando una simile fase costituente non si sarà palesata, il destino del divieto in parola rimarrà impregiudicato, e il suo futuro sarà saldamente all'interno della nostra Costituzione.

Bibliografia.

- Aristotele. *La costituzione degli ateniesi*.
- Aristotele. *La politica*.
- Ascheri, Mario. (2007) *Il diritto dal Tardo Impero Romano all'alto Medioevo: estratto da Introduzione storica al diritto medievale*. Torino: G. Giappichelli.
- Associazione Openpolis (a cura di). (2016) *Giro di valzer. Quando deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento*. Minidossier.
- Associazione Openpolis (a cura di). (2018) *L'infinito giro di valzer dei cambi di gruppo*.
- Avril, Pierre. (1986) *Essais sur les partis politiques*, Payot et Rivages: Parigi.
- Azzariti, Gaetano. (2015) *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*. in *Scritti in onore di Antonio D'Atena* vol. I.
- Bilancia, Paola. (2018) *Crisi nella democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica* in *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino: Giappichelli.
- Bin, Roberto. & Pitruzzella, Giovanni. (2019) *Diritto pubblico*. diciassettesima edizione. Torino: G. Giappichelli.
- Bin, Roberto. (2017) *Ma mi faccia il piacere! La "multa" del M5S ai "ribelli"*. in www.lacostituzione.info.
- Bin, Roberto. (2018) *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*. in www.lacostituzione.info.
- Biorcio, R. & Natale, P. (2013) *Politica a 5 stelle: idee, storia e strategie del movimento di Grillo*. Milano: Feltrinelli.
- Blet, Pierre. (1955) *L'article du Tiers aux états généraux de 1614*. in: *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 2 n. 2.
- Bodin, Jean (1583) *Les six livres de la République*.
- Bordignon, Fabio. (2014), *Il Partito del Capo: da Berlusconi a Renzi*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

- Bordignon, Fabio. (2014), *Matteo Renzi: A Leftist Berlusconi for the Italian Democratic Party?* In *South European Society and Politics*, vol. 19, n. 1.
- Borrello, Roberto. (2019) *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, n. 1, vol. III.
- Bubelis, William S. (2012) *La Cité des réseaux. Athènes et ses associations, VI-Ier siècle av. J.-C.* in *The classical review*. 62 (1).
- Burke, Edmund. (1774) *Speech to the electors of Bristol*.
- Calise, Mauro. (2010) *Il partito personale: i due corpi del leader*. Nuova ed. ampliata. Roma: Laterza.
- Camerlengo, Quirino. (2019) *Liber amicorum per Pasquale Costanzo: riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali*.
- Capano, Giliberto. Giuliani, Marco. (2001) *Legiferare e governare fra prima e seconda Repubblica, in il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica* 5/2001.
- Capogrossi Colognesi, Luigi. (2007) *Diritto e potere nella storia di Roma*. Napoli: Jovene.
- Caretti, Paolo & De Siervo, Ugo. (2018) *Diritto costituzionale e pubblico*. Terza edizione aggiornata. Torino: Giappichelli.
- Caretti, Paolo. & Tarli Barbieri, Giovanni. (2016) *Diritto regionale*. Quarta edizione. Torino: G. Giappichelli.
- Caristo, Felice. Oliverio, Nicodemo. (2017) *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo*. Catanzaro: Il Pensiero Edizioni.
- Carusi, Paolo. (2014) *I partiti politici italiani dall'Unità ad oggi*. 2. ed. aggiornata. Roma: Studium.
- Cassandro, Giovanni. *I partiti politici nel quadro della Costituzione*, in (1969) *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*. Firenze: Vallecchi.
- Cassella, Fabrizio. (1997) *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*. Napoli: Jovene.

- Cavaggon, Giovanni. (2019) *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*. In *Rivista AIC* 2/2019.
- Cerutti, Carlo. *La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo: il divieto di mandato imperativo*. Padova: CEDAM, 2017. Print.
- Chartier Roger. (1976) *A propos des États généraux de 1614*. in: *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 23 n. 1.
- Ciaurro, Luigi. Art. 67, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), (2006) *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino.
- Cicerone. *De re publica*.
- Compagna, Luigi. (1983) *Dal mandato imperativo al mandato rappresentativo nella costituzione francese del 1791*. *Assemblee di Stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno (secoli XV-XX)*, Atti... vol. I Rimini: Maggioli.
- Corbetta, Piergiorgio. Segatti, Paolo. (2004) *Bipolarismo immaginario*, in *il Mulino*, *Rivista bimestrale di cultura e di politica* 1/2004.
- Cotta, Maurizio & Verzichelli, Luca. (2011) *Il sistema politico italiano*. Seconda edizione. Bologna: Il Mulino.
- Crisafulli, Vezio. *I partiti nella Costituzione*, in (1969) *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*. Firenze: Vallecchi.
- Curreri, Salvatore. (2004) *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*. Firenze University Press.
- Curreri, Salvatore. (2005) *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*. Firenze University Press.
- Curreri, Salvatore. (2006) *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*. in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*. Torino: Giappichelli.
- Curreri, Salvatore. (2018) *La legittimità del regolamento interno del gruppo parlamentare del M5S sul tavolo della Presidente del Senato* in www.lacostituzione.info.
- Curreri, Salvatore. (2019) *L'assegnazione del seggio vacante in Sicilia: uno schiaffo alla "base regionale" del Senato*, in www.lacostituzione.info.

- Curreri, Salvatore. *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Milano, Giuffrè.
- D'Alimonte, Roberto. (2004) *I rischi di una nuova riforma elettorale*. In difesa del "mattarellum", in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 3/2004.
- D'Atena, Antonio. (2017) *Diritto regionale*. 3. ed. Torino: G. Giappichelli.
- Di Ciolo, Vittorio & Ciaurro, Luigi. (2013) *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Quinta edizione aggiornata al marzo 2013. Milano: Giuffrè.
- Di Cosimo, Giovanni. (2019) *Piattaforme vs. Gazebo: dove va la democrazia?* in www.lacostituzione.info.
- Di Maggio, Marco. & Perrone, Manuela. (2019) *The political culture of the Movimento Cinque Stelle, from foundation to the reins of government*. in *Journal of Modern Italian Studies*.
- Dogliani, Mario. (1994) *Introduzione al diritto costituzionale*. Il Mulino: Bologna.
- Duranti, Stefano. (2005) *Commento alla lettera c), comma 1, dell'articolo 4: il divieto di mandato imperativo nella prassi politica e nella teoria costituzionalista italiana. Legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*. Milano: Giuffrè.
- Duverger, Maurice. (1980) *I partiti politici*. 5. ed. Milano: Edizioni di Comunità.
- Elia, Leopoldo. (1963) *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*.
- Falzone, Vincenzo. et al. (1969) *La Costituzione della Repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*. 3. ed. Roma: Colombo.
- Febraro, Maria Flora. (2011) *Immunità, prerogative e sospensioni dei processi penali in favore delle più alte cariche istituzionali* in Giunchedi, Filippo. et al. *La giustizia penale differenziata*. Torino: G. Giappichelli.

- Ferrari, Fabio. (2019) *Una vecchia questione: la democrazia nei partiti* in www.lacostituzione.info.
- Fioravanti, Maurizio. (2018) *La Costituzione democratica: modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.
- Gianfrancesco, Eduardo. (2018) *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo Statuto del Movimento 5 Stelle della Camera* in *Quaderni Costituzionali*.
- Giangaspero, Paolo. (2019) *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale* 3/2019.
- Giannetti, Daniela. Laver, Michael. (2001) *Party system dynamics and the making and breaking of Italian governments*. In *Electoral Studies* vol. 20 fasc. 4.
- Gianniti, Luigi. & Lupo, Nicola. (2018) *Corso di diritto parlamentare*. Terza edizione. Bologna: Il Mulino.
- Giustiniano I & Triboniano. *Codex Iustinianus repetitae praelectionis*.
- Giustiniano I. *Institutiones*.
- Grasso, Giorgio. (2017) *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 stelle*. in *Osservatorio Costituzionale* 2/2017.
- Gueli, Vincenzo. *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia* in (1964) *Scritti vari* Milano: Giuffrè.
- Hallam, Henry. (1827) *The constitutional history of England from the accession of Henry VII to the death of George II*, 4 voll., London: John Murray.
- Hansen, Mogens Herman. (1976) *How Many Athenians Attended the ‘Ecclesia’?* in *Greek, Roman and Byzantine studies*. 17 (2).
- Hansen, Mogens Herman. (1977) *How Did the Athenian ‘Ecclesia’ Vote?* in *Greek, Roman and Byzantine studies*. 18 (2).
- Hansen, Mogens Herman. (1977) *How Often Did the ‘Ecclesia’ Meet?* in *Greek, Roman and Byzantine studies*. 18 (1).
- Hansen, Mogens Herman. (1978) *‘Demos, Ecclesia’ and ‘Dicasterion’* in *Classical Athens. Greek, Roman and Byzantine studies*. 19 (2).
- Hansen, Mogens Herman. (1983) *Political Activity and the Organization of Attica in the Fourth Century B.C.* in *Greek, Roman and Byzantine studies*. 24 (3).

- Hayden, James Michael. (1963) *The Estates General of 1614*, Loyola University Chicago, Dissertations.
- Held, David. (1997) *Modelli di democrazia*. Nuova edizione. Bologna: Il Mulino.
- Heller, William B. Mershon, Carol. (2005) *Party Switching in the Italian Chamber of Deputies, 1996-2001*. in *The Journal of Politics* vol. 67 n. 2.
- Heller, William B. Mershon, Carol. (2008) *Dealing in Discipline: Party Switching and Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988-2000*. in *American Journal of Political Science* vol. 52 n. 4.
- Henig, Ruth. (1998) *The Weimar Republic: 1919-1933*. London: Routledge.
- Hespanha, Antonio Manuel. (1999) *La cultura giuridica europea*, Bologna: Il Mulino.
- Humm, Michel. (2005), *Appius Claudius Caecus: la République accomplie*, France.
- Ieraci, Giuseppe. (2008) *L'Ulivo e la libertà: governi e partiti in Italia nella democrazia dell'alternanza*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste.
- Jellinek, Georg. (1949) *La dottrina generale del diritto dello Stato*. Giuffrè: Milano.
- Kelsen, Hans. (1925) *Das Problem des Parlamentarismus* trad. C. Geraci.
- Kennedy, Geoff. (2014), *Cicero, roman republicanism and the contested meaning of libertas*, in *Political studies* vol. 62 n. 3.
- Lanchester, Fulco. (1985) *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*. Milano: Giuffrè.
- Lanchester, Fulco. (2014) *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*. Milano: Giuffrè.
- Lo Faro, Francesco. & Bottai, Giuseppe. (1928) *Il nuovo parlamento nello stato fascista: studio giuridico-politico*. Roma: ARE.
- Locke, John. (1690) *Second Treatise of Government*.
- Mancuso, Gaetano. (2006) *Brevi note sul concetto di sovranità nel pensiero politico della Repubblica*. in *Tradizione romanistica e Costituzione*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.

- Manin, Bernard. (2010) *Principi del governo rappresentativo*. Bologna: Il Mulino.
- Mannino, Armando. (2001) *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo* in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2001.
- Mannino, Vincenzo. (2006) *L'idea di sovranità e la constitutio nella Roma repubblicana*. in *Tradizione romanistica e Costituzione*, Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Maraffi, Marco. (2006) *Nella selva della politica: partiti, coalizioni e altri animali*. in *Dov'è la vittoria?* Bologna: Il Mulino, 2006.
- Marino, Bruno. Martocchia Diodati, Nicola. (2017) *Masters of their fate? Explaining MPs' re-candidacy in the long run: the case of Italy (1987-2013)*. in *Electoral Studies* vol. 48.
- Martinelli, Claudio (2018) *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale* in www.federalismi.it.
- Martines, Temistocle & Silvestri, Gaetano. (2017) *Diritto costituzionale*. Quattordicesima edizione / interamente riveduta da Gaetano Silvestri. Milano: Giuffrè.
- Martines, Temistocle. (2005) *Diritto parlamentare*. Milano: Giuffrè.
- Martini, Remo. (2006) *Roma e Atene. Note comparatistiche in campo costituzionale*. in *Tradizione romanistica e Costituzione*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Massari, Oreste. (1995) *Italia, democrazia maggioritaria? Sfide e pericoli della transizione italiana*. Genova: Costa & Nolan.
- Massari, Oreste. (2010) *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*. 8. ed. Roma: GLF Editori Laterza.
- Mazziotti di Celso, Manlio. (1972) *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano.
- Miceli, Vincenzo. (1892) *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia: Boncompagni.
- Mill, John Stuart. (1861) *Considerations on Representative Government*. London: Parker, Son & Bourn.

- Montero, José. & Riera, Pedro. (2010) *La riforma del sistema elettorale spagnolo*. in *La politica e le radici*. Liviana.
- Montesquieu. (1746) *De l'esprit des lois*.
- Morelli, Alessandro. (2018) *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Morelli, Alessandro. (2019) *Formazione del Governo e votazioni on line: il problema non è tanto Rousseau ma Montesquieu* in www.lacostituzione.info.
- Mortati, Costantino. (1949) *Concetto e funzione dei partiti politici* in *Quaderni di Ricerca*.
- Mortati, Costantino. (1957) *Note introduttive a uno studio sui partiti politici*.
- Mosca, Lorenzo. (2018) *Democratic vision and online participatory spaces in the Italian Movimento 5 Stelle*. in *Acta politica*.
- Moschella, Giovanni. (2019) *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*. in *Consulta Online*, fasc. 2/2019.
- Newell, James L. (2000) *Turning over a new leaf? Cohesion and discipline in the Italian parliament*. in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 6 n. 4.
- Orlandi, Renzo. (2008) *Immunità parlamentare e denegata giustizia*. In *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*. Torino: Giappichelli.
- Orlando, Vittorio Emanuele. (1890) *Principi di diritto costituzionale*. Barbera: Firenze.
- Orlando, Vittorio Emanuele. (1940) *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* in *Diritto Pubblico general: scritti varii (1881-1940)* Milano: Giuffrè.
- Pacelli, Mario. (1968) *La posizione giuridica di membro del parlamento*. Roma: Arti grafiche Scalia.
- Piccirilli, Giovanni. (2019) *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto Costituzionale, rivista quadrimestrale* (3) vol. II.
- Pinto, Luca. (2015) *The Time Path of Legislative Party Switching and the Dynamics of Political Competition: The Italian Case (1996-2011)*. in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 21, n. 3.
- Polibio. *Storie*.

- Rinaldi, Eleonora. (2020) *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione* in *Partiti politici e forma di governo*, convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019.
- Rivosecchi, Guido. (2003) *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*. Padova: CEDAM.
- Rolla, Giancarlo. (1998) *Manuale di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli.
- Rotelli, Ettore. (2009) *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Società editrice il Mulino, Spa, Bologna.
- Rousseau, Jean-Jacques, (1762) *Du contrat social: ou principes de droit politique*, Marc Michel Rey.
- Rousseau, Jean-Jacques. (1771-2; 1° ed. 1782) *Considérations sur le gouvernement de Pologne*.
- Ruggeri, Antonio. & Spadaro, Antonino. (2009) *Lineamenti di giustizia costituzionale*. 4. ed. interamente rivista e aggiornata. Torino: G. Giappichelli.
- Ruggeri, Antonio. (2009) *Fonti, norme, criteri ordinatori: lezioni*. 5. ed. interamente rivista e aggiornata. Torino: G. Giappichelli.
- Sartori, Giovanni. (1963) *Dove va il Parlamento?* Edizioni Scientifiche Italiane.
- Sartori, Giovanni. (1976) *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University press.
- Sartori, Giovanni. (1995) *Elementi di teoria politica*. 3. ed. Bologna: Il Mulino.
- Scarciglia, Roberto. *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*. Padova: CEDAM, 2005.
- Schmitt, Carl. *Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlino 1958.
- Senofonte. *Elleniche*.
- Sieyès, Emmanuel Joseph. (1789) *Qu'est ce que le Tiers-état?*
- Talami, Maria Giovanna. (1986) *I senatori vitalizi*. Milano: Giuffrè.
- Teresi, Francesco. (2010) *I giudizi della Corte costituzionale*. Bari: Cacucci.
- Terreo, Raffaele. (2018) *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari* in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 3/2018.

- Tesaurò, Alfonso. *I partiti politici nell'attuale ordinamento italiano*, in (1969) *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*. Firenze: Vallecchi.
- Thirsk, Joan. (n.d.) *L'Inghilterra dalla restaurazione alla gloriosa rivoluzione*.
- Tito Livio, *Ab urbe condita*.
- Torres del Moral, Antonio. (2011) Réquiem por el mandato representativo. *Revista de derecho político*. (81).
- Trevelyan, George Macaulay. & Pavese, Cesare. (1968) *La rivoluzione inglese del 1688-89*. 2. ed. Milano: Il Saggiatore.
- Trifone, Gian Paolo. (2008) *Rappresentanza 'armonica' e crisi del 'mandato politico' in Vincenzo Miceli in Giornale di storia costituzionale*. (16).
- Tucidide. *Guerra del Peloponneso*.
- Veronesi, Paolo. (2018) "E mo' paghi!". *Sulla penale imposta dallo statuto del Gruppo MoVimento 5 Stelle alla Camera e al Senato*. in *Quaderni Costituzionali*.
- Vigevani, Giulio Enea. (2019) *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli in Il Filangeri*, quaderno 2019.
- Vignudelli, Aljs. (2018) *Diritto costituzionale*. Sesta edizione. Torino: Giappichelli.
- Viviani, Lorenzo. (2015) *Sociologia dei partiti: leader e organizzazioni politiche nelle società contemporanee*. Roma: Carocci.
- Zagrebelsky, Gustavo. (1979) *Le immunità parlamentari, natura e limiti di una garanzia costituzionale* Torino: Einaudi.
- Zampetti, Pier Luigi. (1965) *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Milano: Giuffrè.
- Zanon, Nicolò. (1991) *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*. Milano: Giuffrè,
- Zanon, Nicolò. (2001) *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Milano, Giuffrè.

- Zanon, Nicolò. (2001) *Il transfughismo parlamentare: attenti a non toccare quello che resta del libero mandato* in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2001.
- Zanon, Nicolò. (2008) *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità* in www.forumcostituzionale.it