



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

«Il divieto di mandato imperativo:
un principio in discussione»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2019

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. La Spagna	1-70
II. Il Portogallo	71-166
III. L'Unione europea	167-248
IV. Gli Stati Uniti d'America	249-312
V. L'Italia	313-380

V
L'Italia

di

Alessandro Gai

Andrea Fontana

Valentjna Juric

Jacopo Mazzuri

Marco Rhao

SOMMARIO

1. L'evoluzione storica del mandato imperativo, dal Medioevo allo Statuto albertino. - 1.1. La genesi storica del mandato nell'esperienza dei parlamenti medievali - 1.1.2. (Segue). Il vincolo di mandato nei Parlamenti medievali in Italia. - 1.1.3. (Segue). La transizione della rappresentanza dall'età medievale a quella moderna attraverso l'epoca dell'assolutismo. - 1.2. L'istituto del mandato nell'esperienza parlamentare inglese. - 1.3. Il divieto di vincolo di mandato in Francia, la Rivoluzione e la consacrazione del principio. - 1.4. L'accoglimento del principio nel diritto italiano dallo Statuto Albertino alla Costituzione. - **2. La genesi del divieto ex art. 67 Cost. nel periodo costituente e brevi note sulle vicende della norma nei principali tentativi di riforma della Carta.** - 2.1. Il dibattito in Assemblea Costituente. - 2.2. Art. 67 Cost. e "grandi riforme" costituzionali (cenni). - **3. Il divieto di mandato imperativo una regola ancora attuale? Lo sviluppo dell'art. 67 tra vita parlamentare e disciplina dei partiti politici.** - 3.1. Il rapporto tra parlamentare e gruppo politico. - 3.1.2. Gli statuti dei gruppi parlamentari. - 3.1.3. Transfughismo parlamentare e divieto di mandato imperativo. - 3.2. Il rapporto tra parlamentare e partito politico di appartenenza. - 3.2.1. Le dimissioni in bianco 3.2.2 Considerazioni generali sul partito politico. - 3.2.3. Le primarie. - **4. Autonomia ed accountability del parlamentare, un fragile equilibrio a settant'anni dalla Costituente. Analisi del case study M5S.** - **5. Considerazioni conclusive.**

1. L'EVOLUZIONE STORICA DEL MANDATO IMPERATIVO, DAL MEDIOEVO ALLO STATUTO ALBERTINO

di *Andrea Fontana*

SOMMARIO:

1. L'evoluzione storica del mandato imperativo, dal Medioevo allo Statuto albertino. - 1.1. La genesi storica del mandato nell'esperienza dei parlamenti medievali. - 1.1.2. (Segue). Il vincolo di mandato nei Parlamenti medievali in Italia. - 1.1.3. (Segue). La transizione della rappresentanza dall'età medievale a quella moderna attraverso l'epoca dell'assolutismo. - 1.2. L'istituto del mandato nell'esperienza parlamentare inglese. - 1.3. Il divieto di vincolo di mandato in Francia, la Rivoluzione e la consacrazione del principio. - 1.4. L'accoglimento del principio nel diritto italiano dallo Statuto Albertino alla Costituzione.

1.1. La genesi storica del mandato nell'esperienza dei parlamenti medievali.

L'istituto del mandato è strettamente legato alla rappresentanza politica ed affonda le sue origini nella genesi dei primi organi parlamentari. Appare per questo necessario, al fine di meglio comprendere la natura, le questioni interpretative e le prospettive future di tale delicato istituto, ricostruire la sua nascita e la sua evoluzione che segue quella degli organi rappresentativi. Difatti è con le prime assisi medievali, che nasce e necessita di essere regolato il soggetto che vi partecipa, il quale deve rappresentare un determinato interesse.

Il termine parlamento, secondo autorevole dottrina¹¹⁵⁶, deriverebbe dalla lingua latina e si può ritrovare in un documento di Papa Urbano II del 1089, che invita la città di Velletri ad *exhibere parlamentum*, ossia far partecipare alla rassegna il proprio contingente militare. Sempre nell'ambito di un raduno cavalleresco viene segnalata la prima apparizione di tale termine in volgare. L'espressione "*Parlement*" è contenuta nella *Chanson de Roland*¹¹⁵⁷, scritta tra il finire del XI e l'inizio del XII secolo.

¹¹⁵⁶ A. MARONGIU, voce *Parlamento (Storia)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 725.

¹¹⁵⁷ Precisamente al verso 2836.

Nell'accezione più antica il Parlamento era il luogo dove il Sovrano convocava sudditi eminenti e vassalli al fine di sanzionare un atto di particolare importanza¹¹⁵⁸, quale poteva essere l'imposizione di un nuovo tributo¹¹⁵⁹ o il richiamo alle armi¹¹⁶⁰. Proprio dalla necessità di difesa dei confini, le richieste fatte al re e le competenze di tali assemblee si ampliarono¹¹⁶¹. Elemento decisivo fu però la trasformazione della società feudale e l'implementazione della sua complessità, che vide l'allargamento di tali organi, nei quali sedevano le rappresentanze delle realtà locali che partecipavano alle decisioni del monarca¹¹⁶². Tali istituzioni prendevano il nome di "assemblee di stati"¹¹⁶³, con articolazioni differenti¹¹⁶⁴, incominciando a diffondersi all'inizio del '300.

L'evoluzione di questi organi si ebbe grazie all'acquisizione di tre fondamentali elementi: la regolarità delle convocazioni, la definizione delle forme procedurali - le cosiddette *fixed forms* - e l'attribuzione di poteri propri oltre all'originaria funzione consultiva al Re¹¹⁶⁵. Questo storico passaggio si ebbe con le *Provision of Oxford* del 1258, con cui Enrico III stabilì che i Parlamenti fossero convocati almeno tre volte l'anno¹¹⁶⁶. Questi istituti, oltre che Parlamento, avevano differenti denominazioni, a seconda del periodo e della localizzazione geografica, quali: *colloquia*, *curiae* o *concilia*.

Tali istituti erano comunque ancora differenti dalla moderna concezione dell'organo parlamentare, quale interprete e rappresentante dell'interesse nazionale e del popolo. Come dice De Ruggiero "gli Stati generali, la Camera dei Lords e dei Comuni, le Diete, non constano di rappresentanti del popolo a guisa dei moderni istituti parlamentari, ma piuttosto di mandatari o di gerenti degli interessi dei ceti e dei gruppi particolari: manca alla loro funzione quel carattere di universalità, che è il segno distintivo del nostro diritto pubblico"¹¹⁶⁷. In tali assemblee si incontravano, davanti al sovrano, le diverse anime che formano la pluralistica e polverizzata società feudale, composta da differenti centri di potere, come la nobiltà, gli ecclesiastici, le corporazioni, le classi, gli ordini ed i comuni o altre realtà territoriali, ciascuno dotato di una propria autonomia¹¹⁶⁸.

Come si è visto, quindi, in questi organi sedevano rappresentanti delle varie realtà dello stato feudale: tale elemento era e rimarrà comune alle differenti assemblee che si susseguiranno nel tempo. Diverse, invece, erano le modalità con le quali si diveniva membri dei suddetti consessi. La più antica era sicuramente quella dell'invito da parte del sovrano a partecipare o l'esservi membri di diritto; ma non mancano casi, con quello che può essere

¹¹⁵⁸ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005, p. 36.

¹¹⁵⁹ V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, CEDAM, Padova, 1959, p. 7.

¹¹⁶⁰ A. SOLMI, *Storia del diritto italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, III ed., 1930, p. 558 ss.

¹¹⁶¹ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 36.

¹¹⁶² *Ibidem*.

¹¹⁶³ A. MARONGIU, voce *Parlamento (Storia)*, cit., p. 731.

¹¹⁶⁴ La suddivisione poteva prendere dai due a quattro stati.

¹¹⁶⁵ R. H. LORD, *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period*, in *Cath. Hist. Rev.*, 1930, p. 128 ss.

¹¹⁶⁶ V. STUBBS, *Selected Charters and other illustrations of English constitution history*, in *The Clarendon press*, Oxford, III ed., 1876, p. 383.

¹¹⁶⁷ G. DE RUGGERO, *Storia del liberalismo europeo*, Editori Laterza, Bari, 1946, p. 3.

¹¹⁶⁸ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 39; A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della facoltà giuridica*, Università degli studi di Camerino, Camerino, 1970, p. 279.

visto come un germoglio di rappresentanza politica, in cui i rappresentanti venivano eletti sulla base dell'appartenenza ad una corporazione ovvero di un suffragio limitato¹¹⁶⁹. Questo secondo sistema, che successivamente diverrà quello preminente con l'evolversi ed il diffondersi degli organi parlamentari, prevedeva che i rappresentanti fossero portatori delle istanze di gruppi ben definiti e ricevessero delle istruzioni vincolanti sulle decisioni da prendere, a cui dovevano attenersi con rigore. Questi erano i casi dei *caheiers* in Francia, con fattispecie simili in altri paesi, che erano assimilabili, con le dovute differenze, alle direttive ereditarie contenute nei *mandata* romani¹¹⁷⁰. La natura giuridica di tale tipo di rappresentanza era di stampo privatistico e regolata dallo stesso diritto privato¹¹⁷¹; a riprova del preminente elemento oggettivo su quello soggettivo, si riporti il fatto che, soprattutto nei tempi più remoti, il legittimo membro poteva farsi sostituire da un proprio delegato con procura, secondo il principio *qui per alium facit per se ipsum facere videtur*. La fattispecie era essenzialmente quella di *nuncii*¹¹⁷², i quali dovevano riportare all'assemblea la volontà precedentemente formata dai mandanti, in base alle richieste che il re aveva fatto pervenire. I delegati non avevano il potere di discutere, né tantomeno di votare, su questioni non presenti nella lettera d'incarico e, qualora avessero assunto impegni od obblighi oltre i limiti di essa, questi ultimi non sarebbero stati vincolanti per i propri rappresentanti¹¹⁷³. Difatti, non di rado, le adunanze dovevano essere interrotte per il sopraggiungere di fatti nuovi ed imprevisi, sui quali i rappresentanti dichiaravano di non potersi pronunciare, senza prima aver ricevuto nuove istruzioni¹¹⁷⁴. Caso emblematico è nel 1560 la richiesta, pressoché unanime dei deputati, a seguito della morte di Francesco II di Francia, di poter tornare nei propri baliaggi per conoscere la volontà degli elettori sulla costituzione di un Consiglio di reggenza.

Se nella teoria la figura del delegato nelle assemblee rappresentative medievali era consolidata e ben definita nei poteri e nei limiti, differente era l'applicazione pratica di tale principio. Difatti, salvo rare eccezioni come in Piemonte¹¹⁷⁵, il vincolo di mandato ebbe “*modeste e sporadiche manifestazioni*”¹¹⁷⁶ e quasi mai una “*rigorosa applicazione*”¹¹⁷⁷. La procura, redatta con specifici crismi formali, più che definire in maniera rigida e dettagliata la volontà del mandante, aveva il precipuo scopo di legittimare il soggetto a rappresentare la comunità di provenienza e dargli “*titolo di legittimazione*”¹¹⁷⁸ per partecipare all'assemblea, dovendone anche garantire l'identità¹¹⁷⁹. Non si può non considerare che in un contesto come quello medievale, caratterizzato dalla difficoltà delle comunicazioni e dalla scarsità

¹¹⁶⁹ A. MARONGIU, *I Parlamenti sardi*, studio storico istituzionale e comparativo, Milano, 1979, p. 42.

¹¹⁷⁰ A. EISMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, XV ed., Troisième Édition, Parigi, 1925, p. 559 ss; V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica. Scritti vari*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 422; A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 281; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 42.

¹¹⁷¹ A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 281.

¹¹⁷² R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 33.

¹¹⁷³ *Ibidem*.

¹¹⁷⁴ F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, UTET, Torino, 1909, p. 488.

¹¹⁷⁵ A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 502.

¹¹⁷⁶ A. MARONGIU, *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche Assemblee costituzionali*, Urbino, Araglia, 1948, p.9.

¹¹⁷⁷ A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 282.

¹¹⁷⁸ *Ivi*, p. 283.

¹¹⁷⁹ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 28.

delle informazioni, l'inflessibilità dei *mandata* avrebbe prodotto essenzialmente un'incapacità nel procedere. Questo perché sarebbe stato impossibile, da un lato raggiungere “*decisioni unanimi e concordi*”¹¹⁸⁰ e dall'altro avere “*preliminarmente la perfetta conoscenza delle questioni da risolvere in Assemblea*”¹¹⁸¹. Inoltre, nel corso del tempo, gli organi di rappresentanza medievali, con le dovute differenze, incominciarono a guadagnare sempre maggiore indipendenza dal Sovrano. Questi non furono più meri organi di sanzione della decisione regie e cominciarono ad assumere nuove competenze, così da operare in via attiva per la difesa degli interessi che rappresentavano¹¹⁸².

In virtù delle suddette ragioni, venne “*naturalmente allentandosi*”¹¹⁸³ il rigido legame del vincolo di mandato ed i rappresentanti, al fine di poter meglio esercitare le proprie funzioni, ebbero “*maggiore libertà*”¹¹⁸⁴, incominciando ad operare secondo criteri di opportunità dettati dal momento. Assunse così sempre maggiore importanza l'identità del soggetto che sedeva nelle varie assisi, dovendo essere scelte personalità perite in diritto ed esperte in pubblici negozi, ma anche capaci di interpretare le volontà dei mandanti e di saperle mediare con le differenti istanze¹¹⁸⁵. Proprio l'aumento delle discrezionalità del rappresentante fece divenire necessario, all'interno del mandato, l'inserimento della clausola di rato e fermo, che prevedeva l'impegno della comunità di appartenenza al rispetto ed alla vincolatività degli obblighi assunti dagli inviati¹¹⁸⁶, a differenza di ciò che avveniva in precedenza¹¹⁸⁷.

1.1.2. (Segue). Il vincolo di mandato nei Parlamenti medievali in Italia.

Nell'eterogeneo panorama dei parlamenti medievali italiani l'istituto del mandato imperativo trovava una differente applicazione a seconda del contesto storico e geografico.

All'inizio della sua esperienza l'assemblea dei territori sabaudi voleva una rigida applicazione del vincolo di mandato. Il Sovrano nella convocazione indicava l'oggetto della discussione ed il contenuto che il mandato dei delegati avrebbe dovuto avere, sia su ciò che questi avrebbero potuto discutere e riferire, sia su ciò che avrebbero potuto votare e decidere¹¹⁸⁸. Nel tempo, al fine di ovviare alle difficoltà di dare un mandato pieno senza che vi fosse stata una chiara conoscenza delle questioni e delle posizioni del monarca e delle altre realtà territoriali e sociali, si affermò la prassi consuetudinaria che prevedeva una fase conoscitiva preliminare alla convocazione formale dell'Assemblea. In un primo tempo, infatti, si riunivano i rappresentanti per ascoltare le proposte del re e l'opinione delle altre ambascerie; successivamente queste tornavano nelle comunità di appartenenza per riferire ed illustrare le proposte¹¹⁸⁹. In un secondo momento, applicando una procedura che era seguita nei domini asburgici dei Paesi Bassi, dopo una discussione interna i rappresentanti

¹¹⁸⁰ A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 282.

¹¹⁸¹ A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Milano, 1962, p. 493 ss.

¹¹⁸² A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 283.

¹¹⁸³ *Ibidem*.

¹¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹¹⁸⁵ A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 496.

¹¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹¹⁸⁷ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 33.

¹¹⁸⁸ A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 392.

¹¹⁸⁹ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 57.

venivano inviati nuovamente all'assemblea, questa volta muniti di mandati pieni e "sufficientemente dettagliati"¹¹⁹⁰.

Una soluzione simile può essere riscontrata nel parlamento friulano del XV secolo. In un documento del 1439, riguardante la delegazione delle città di Cividale, si prevede che i propri delegati avessero titolo di sedere in assemblea solo per ascoltare le volontà delle altre città e tornare a riferire¹¹⁹¹.

Nello Stato della Chiesa non era diffuso l'utilizzo di un organo assembleare generale, ma fin dal XIII secolo si riunivano le assemblee provinciali, che erano titolate "parlamenti"¹¹⁹². La convocazione aveva la medesima forma della citazione giudiziaria a comparire in giudizio e definiva le caratteristiche ed il contenuto che il mandato dei delegati avrebbe dovuto avere. Si prescriveva che i "mandata licterae pro parlamento"¹¹⁹³, come ricorda una missiva del Cardinale Albornoz, contenessero un "pieno e sufficiente mandato"¹¹⁹⁴ a pena di sanzioni spirituali e pecuniarie.

Anche nelle prime assisi meridionali il mandato scritto, contenente termini impegnativi secondo la formula *ad parendum et obediendum*, era *condicio* necessaria per reputare valido e vincolante l'impegno preso dai mandatari, che al termine della sessione dovevano giurare di adempiere a quanto deciso. Però, già nel XV secolo, al fine di poter procedere in maniera più agevole e certa, ci fu un allentamento del vincolo di mandato. Infatti, nel 1456, i baroni chiesero ad Alfonso il Magnanimo la convocazione di un parlamento generale, in cui si sarebbero dovuti sedere rappresentanti "cum ampla potestate"¹¹⁹⁵. Anche nell'esperienza parlamentare siciliana del 1541, la convocazione richiedeva che i delegati fossero legittimati da mandati pieni "cum autorità et sufficienti procura"¹¹⁹⁶ e, nel 1555, con mandatari che avessero "sufficiente potestati"¹¹⁹⁷.

1.1.3. (Segue). La transizione della rappresentanza dall'età medievale a quella moderna attraverso l'epoca dell'assolutismo.

L'eterogeneità e la polverizzazione della società medievale sono stati i presupposti per la nascita dell'esperienza parlamentare e per il rafforzamento dei soggetti rappresentati, i quali fiorirono nel corso dei primi secoli del secondo millennio, aumentando la legittimazione e la capacità degli organi rappresentativi. Nel corso del tardo Medioevo si affermò sempre di più un soggetto istituzionale che avrebbe dominato lo scenario politico fino al XX secolo: lo Stato. Sono infatti gettate in questo periodo le fondamenta dello Stato nazionale moderno. Tale processo è caratterizzato dall'acquisizione di sempre maggior forza da parte del Re, in cui vengono a sommarsi poteri e competenze, inaugurando l'assolutismo regio, che avrà nel corso del '600 e del '700 il suo momento di massimo splendore¹¹⁹⁸.

¹¹⁹⁰ A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 502.

¹¹⁹¹ P.S. LEICHT (a cura di), *Parlamento friulano*, II (1420 - 1520), parte I, Zanichelli, Bologna, 1917, p. 48.

¹¹⁹² R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 57

¹¹⁹³ A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 360.

¹¹⁹⁴ R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 58.

¹¹⁹⁵ A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 234.

¹¹⁹⁶ Ivi, p. 349.

¹¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁹⁸ J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, UTET, Torino, 1988; P. MESNARD, *Il pensiero politico rinascimentale*, II, Laterza, Bari, 1964, p.163; G. SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Napoli, 1964.

In tale contesto il ruolo dei Parlamenti ebbe un forte ridimensionamento ed anche le stesse convocazioni divennero sempre più rare, fino a divenire assenti. Emblematico è il caso degli stati generali in Francia, che, dopo la convocazione fatta da Maria de' Medici nel 1615, nel tumultuoso contesto della reggenza di Luigi XIII, non saranno più convocati fino al 1789, quando si acui la crisi dell'assolutismo e si aprì della stagione rivoluzionaria¹¹⁹⁹. Se però nella pratica il potere assoluto del Monarca viveva il suo apice massimo ed assoggettava ogni altro soggetto portatore di interessi, "*preparava inconsapevolmente [...] le basi sulle quali sarebbe sorto lo Stato moderno e, per converso, del nuovo modo di intendere e regolare i rapporti tra rappresentanti e rappresentati*"¹²⁰⁰.

La forza regia di tale periodo riusciva a relegare in secondo piano la nobiltà, il clero e le corporazioni, incominciando a scalfire i privilegi, che saranno poi travolti dalla piena rivoluzionaria, e facendo germogliare la tesi che lo Stato, incarnato nella persona del Re, dovesse "*perseguire il bene comune*"¹²⁰¹ e non più quello delle singole parti. Con l'accentramento del potere si generava anche l'esigenza di una capacità di riuscire a governare tali processi, mediante degli apparati specializzati, determinando la nascita così della burocrazia. Questa, costruita su di un modello verticale che rispecchiava la forma dello Stato, aveva una struttura gerarchica ed operava sulla base della volontà del Monarca espressa mediante la legge.

La nascita della burocrazia moderna è un elemento di fondamentale importanza nella trasformazione che compirà in questi secoli il soggetto statale. Infatti - con un fenomeno "*sostanzialmente identico*"¹²⁰² nelle varie esperienze nazionali - in virtù della sua struttura gerarchica faceva sì che si operasse in maniera uniforme, creando regole e prassi che nel tempo si sarebbero rafforzate ed avrebbero subito sempre meno eccezioni. Tale coerenza è il prodromo del principio di legalità dell'operato dell'attore pubblico e del fondamento del "*principio della subordinazione del monarca all'ordinamento dello Stato*"¹²⁰³, con una progressiva riduzione del potere assoluto regio ed un rafforzamento degli altri contropoteri come la nobiltà ed il clero, ma anche la sempre più influente borghesia. Inoltre, il progressivo allargamento delle istanze e dei ceti rappresentati in parlamento erose la capacità del sovrano di assommare il ruolo di comparatore e di mediatore degli interessi. Tali processi comportarono la definitiva metamorfosi dell'organo parlamentare, da assise delle discussioni e deliberazioni delle proposte del Re, a luogo dell'incontro-scontro con il monarca in virtù del ruolo di esclusivo interprete delle volontà della comunità, prima gelosamente custodito dal sovrano.

Questi cambiamenti storico-politici, che senza enfasi possono essere definiti epocali, produssero inevitabilmente effetti sugli istituti di diritto parlamentare e non di meno sul vincolo di mandato. Le nuove Assemblee ed i loro elettori "*non costituirono più corporazioni omogenee, ma gruppi geografici nei quali vibravano differenze numerose e mutanti d'idee e di interessi; non si riunirono più a deliberare i cahiers prima di eleggere i*

¹¹⁹⁹ D. MAROCCO STUARDI, *La République di Jean Bodin. Sovranità, governo, giustizia*, Franco Angeli, Milano, 2006

¹²⁰⁰ A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 284.

¹²⁰¹ *Ibidem*.

¹²⁰² *Ibidem*.

¹²⁰³ C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato: la Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali*, Ed. Ricerche, Roma, 1959, p. 20 e 28.

rappresentanti, ma si contentarono di eleggere in silenzio, con riserva di riunirsi e discutere l'opera in altri modi, in altri comizii, a cose compiute"¹²⁰⁴, facendo gradualmente guadagnare ai Parlamenti una sempre maggiore indipendenza. Tutto ciò fece venir meno i presupposti su cui si fondava il vincolo di mandato, trasformando le assemblee in luoghi della rappresentanza nazionale e non più portatrici di singole e specifiche istanze, così da essere libere "di assolvere il loro mandato nel modo che esse soltanto avessero reputato confacente all'interesse comune"¹²⁰⁵.

Questa rivoluzione copernicana del ruolo del Parlamento e del mandato imperativo sarà consacrata, come si avrà modo di approfondire più avanti, prima nella prassi e nel diritto parlamentare inglese e poi nel pensiero illuminista e successivamente nella Rivoluzione Francese.

1.2. L'istituto del mandato nell'esperienza parlamentare inglese.

L'ordinamento inglese, quale "culla insulare dei parlamenti"¹²⁰⁶, è una fonte preziosa ed un oggetto di analisi imprescindibile per lo studio del diritto delle assemblee elettive e per comprendere la *ratio* ed i processi storici che sono alla base degli istituti. Per tali ragioni appare quindi necessario un approfondimento sull'esperienza e dell'evoluzione del mandato imperativo a Westminster.

Nella dottrina si possono essenzialmente definire due indirizzi di pensiero circa la genesi dell'istituto del divieto di vincolo di mandato: la teoria *storica* o *continuista*, che si rifà proprio al diritto parlamentare inglese e vede nelle sue prassi la scomparsa del mandato imperativo¹²⁰⁷, e la teoria *giuridica* o *discontinuista*, che reputa come l'affermarsi di tale principio sia avvenuto solo con l'illuminismo e la Rivoluzione Francese¹²⁰⁸.

L'analisi storico-giuridica ci permette di vedere come il divieto di vincolo di mandato non compaia improvvisamente nel panorama del diritto, con una cesura netta e radicale con l'*ancien régime*, di matrice rivoluzionaria, ma sia il frutto ed il concreto risultato dell'esperienza parlamentare europea e prima ancora inglese. Nel 1571, infatti, la *House of Commons* fu chiamata a confermare lo *Statute* del Re Enrico V, secondo cui gli elettori di ogni *Borough* o *Country* avrebbero potute eleggere solo *knights* o *burgesses* ivi residenti. Nel dibattito si afferma però come l'interesse, definito *good service*, del *whole body of the realm* sia preminente rispetto a quello particolare o privato¹²⁰⁹. Questa "potrebbe essere considerata la prima affermazione del principio"¹²¹⁰ del divieto di vincolo di mandato in seno ad un Parlamento, con cui si sancisce la priorità dell'interesse generale e della libertà del rappresentante nel perseguirlo.

Tale assunto troverà conferma non solo nelle prassi, come si evince dalle dichiarazioni di Edward Coke, alla fine del '500, che asserisce come "every member of Parliament,

¹²⁰⁴ F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 491.

¹²⁰⁵ A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 286.

¹²⁰⁶ M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, CEDAM, Padova, 1955, p. 9.

¹²⁰⁷ Quanto meno nella teoria.

¹²⁰⁸ Un'analisi completa delle due scuole di pensiero è fatta da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 34 ss.

¹²⁰⁹ J. MURRAY, *The quarterly review*, vol. XLV, Londra, 1831, p. 262.

¹²¹⁰ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 35.

*although chosen by one particular district, when elected serves for the whole realm*¹²¹¹ o come riporta Gordon, riferendo un intervento alla *House of Commons* del 1745, “*by our Constitution, after a Gentleman is chosen, he is the representative, or, if you please, the attorney of the people of England*”¹²¹²; ma anche nella *lex scripta*, oltretutto di particolare rilievo, come il *Bill of Rights* del 1689, secondo cui i “*Lords Spiritual and Temporal and Commons, pursuant to their respective letters and elections, being now assembled in a full and free representative of this nation*”, si proclamano “tutori” dell’interesse generale dei *britishmen*. Inoltre, nell’anno successivo, la piena e libera rappresentanza della nazione da parte dei parlamentari troverà anche una giustificazione filosofica, all’interno della speculazione di John Locke. Il pensatore inglese, nei *Due trattati sul Governo*, asserisce come “*se il popolo si è riservato, a difesa delle sue proprietà, l’elezione dei propri rappresentanti, non l’ha fatto per altro fine che essi fossero sempre eletti liberamente, e, una volta eletti, deliberassero liberamente e decidessero secondo che, dopo esame e matura discussione, giudicassero richiesto dai bisogni dello stato e del bene pubblico. Il che non sono in grado di fare coloro che danno i loro voti prima di udire la discussione ed aver vagliato da ogni parte le ragioni*”¹²¹³.

È però corretto sottolineare e fornisce interessanti spunti di riflessione - del resto ogni indagine storica pone dei profondi interrogativi nonché chiavi di lettura per il presente - come la pratica medievale di una rappresentanza soggetta a mandati ed istruzioni, al di là delle suddette affermazioni e principi, abbia continuato in parte a permanere nel panorama politico inglese¹²¹⁴. Di ciò si possono, ad esempio, osservare due importanti episodi parlamentari degli anni ’30 del Settecento: nel primo la città di Londra, seguita dalla maggioranza dei *boroughs*, impose ai suoi rappresentanti di opporsi all’introduzione di nuovi tributi; nel secondo, quaranta *boroughs* diedero mandato ai propri eletti di votare un’inchiesta contro l’amministrazione Walpole e di prevedere una durata triennale per la legislatura¹²¹⁵. Il vincolo fra eletto ed elettore permarrà così stretto in Inghilterra finché le spese di mandato verranno interamente sopperite dal corpo elettorale. In considerazione del fatto che la gratuità del mandato rimarrà fino agli inizi del ’900, non può essere sottovaluto l’aspetto economico. Infatti, anche se non sussisteva un obbligo giuridico, era forte quello morale di informare in maniera dettagliata i propri elettori circa la propria attività e le proprie scelte, cosicché una “*responsabilità dell’eletto nei confronti de suoi elettori è del tutto reale, in Inghilterra, fino agli inizi del nostro secolo*”¹²¹⁶. L’esperienza storica, gli scandali ed i cambiamenti socio-politici, come ad esempio la fine della politica dei notabili e l’ingresso dei deputati-operai, portarono all’introduzione di un’indennità nel 1911 a seguito dell’*Osborne-case*¹²¹⁷; i cui echi si fecero sentire in tutto il continente, come in Italia, dove con la legge elettorale del 30 giugno del 1912 n. 655, si superò il principio

¹²¹¹ Come riportato da C. S. EMDEN, *The People and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1962, p. 23.

¹²¹² S. GORDON, *Our Parliament*, Haus, Londra, 1945, p. 46.

¹²¹³ J. LOCKE, *Due trattati sul Governo, Secondo trattato*, traduzione italiana a cura di L. Pareyson, UTET, Torino, 1982, p. 393.

¹²¹⁴ D. SYME, *Representative Government in England*, Kegan Paul, Tench & Co., London, 1882, p. 24 ss.

¹²¹⁵ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, cit., p. 37.

¹²¹⁶ *Ibidem*.

¹²¹⁷ Per un’analisi approfondita si veda A. EISMEIN, *L’affaire Osborne et la question de l’indemnité parlementaire en Angleterre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1910, p. 443 ss.

dell'articolo 50 dello statuto e venne prevista un'indennità, al fine di tutelare la reale libertà ed il buon funzionamento dell'eletto ed dell'organo parlamentare. Questo poiché l'indipendenza economica del rappresentante è elemento imprescindibile al fine di garantire la sua libertà.

Come si è visto, nel corso del tempo, specialmente in via di prassi, si afferma nel parlamento inglese il divieto di vincolo di mandato. È però necessario, al fine di meglio comprendere l'istituto, individuare quali siano state le cause e le condizioni che hanno permesso la sua genesi, che sono essenzialmente due.

La prima, che è la medesima che ha prodotto un altro dei baluardi dell'indipendenza delle Assemblee, ossia gli *interna corporis acta*¹²¹⁸, è la primordiale funzione di *Curia Regis* propria del Parlamento, quando ancora si chiamava *Magnum Concilium*. La sua natura di *High Court*, col compito di vigilare su ogni forma d'illegalità ed abuso e con il precipuo scopo di una "libera ricerca del diritto"¹²¹⁹, la faceva tendere e ricercare, nonché avere bisogno, della maggiore autonomia e indipendenza possibile, *in primis* dei suoi rappresentanti¹²²⁰.

La seconda, sorta successivamente, è dovuta al rapporto dialettico fra le due Camere del Parlamento. La *House of Commons*, nella costante ricerca di acquisire competenze ed influenza, vedeva necessario un superamento del mandato imperativo, in particolare per potersi legittimare nei confronti della *House of Lords*, composta da Pari che deliberavano in base ad un diritto soggettivo ed in piena libertà¹²²¹.

Tutto ciò premesso, l'analisi storico-giuridica dell'organo rappresentativo inglese ha mostrato come nell'evoluzione del parlamento, da medievale a moderno, al fine di guadagnare una sempre maggiore influenza ed ancor di più garantirsi una piena libertà, sia nato e nel tempo si sia affermato, nella prassi e nella teoria, il divieto di vincolo di mandato imperativo.

1.3. Il divieto di vincolo di mandato in Francia, la Rivoluzione e la consacrazione del principio.

La stagione parlamentare francese, come si è avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti, dopo oltre centosettanta anni si riapriva nel tumultuoso contesto dell'ultima parte del regno di Luigi XVI. Già nella convocazione degli Stati Generali si possono percepire i profondi mutamenti politico-sociali di questo periodo, che hanno decretato il passaggio da un parlamento ancora dai tratti medievali ad uno moderno. La ricomposizione ad unità della polverizzata società feudale compiuta dall'assolutismo, con il conseguente sorgere dello stato nazionale, e l'esperienza parlamentare inglese, avevano oramai segnato le teorie politiche e gli istituti. Echi di ciò si possono trovare nel pensiero di numerosi ed illustri autori dell'epoca, soprattutto con un'attenzione all'aspetto procedurale; uno fra tutti

¹²¹⁸ Per una completa e magistrale ricostruzione sul punto si veda G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Vallecchi editore, 1969.

¹²¹⁹ C. MULLER, *Das freie und imperative mandate*, Sijthoff, Leiden, 1966, p. 125 ss.

¹²²⁰ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 39.

¹²²¹ A. EISMEIN, *La Chambre des Lord set la démocratie*, in *Actes de la Académie des Sciences morale set politiques*, vol. LXXIV, Parigi, 1910.

Charles-Louis de Secondat Barone di Montesquieu che nel 1748 afferma come istruzioni eccessivamente particolareggiate e vincolanti, date ai singoli rappresentanti, porterebbero ad “*infinite lungaggini, che renderebbero ciascun deputato padrone di tutti gli altri e, nei casi più urgenti, tutta la forza della nazione potrebbe venire arresta da un capriccio*”¹²²².

Momento però che segna anche nella *lex scripta* del continente il passaggio verso l'introduzione del divieto di vincolo di mandato, è l'articolo 45 del *Réglement électoral* del 24 gennaio 1789, ancora una volta con un'attenzione alla procedura ed in particolare al fine di evitare pratiche ostruzionistiche o possibili *empasse* dell'Assemblea. Il Re, infatti, statuisce come le *cahiers* debbano essere indirizzate e redatte con la massima precisione e chiarezza possibile, e che i poteri dei deputati debbano essere “*généraux et suffisants*”¹²²³ per proporre, rimostrare, consigliare e consentire. Luigi XVI è ancora più tassativo all'articolo 6 dell'ordinanza del 23 giugno in cui afferma come “*les cahiers ou mandats puissent être jamais considérés comme impératifs*”¹²²⁴ e debbano essere considerati unicamente delle “*simples instructions*”¹²²⁵ affidate alla coscienza ed alla “*libre opinion des députés*”¹²²⁶. Il Weber, in “*Economia e società*” sottolinea come i “*Monarchi francesi, nell'indire le elezioni, esigevano di regola che i delegati agli Etats généraux avessero la libertà di votare per le proposte del sovrano poiché altrimenti il mandato imperativo avrebbe ostacolato tutto ciò*”¹²²⁷. Questo fece sì che “*avant même la prise de la Bastille, la pratique représentative française, qui avait été interrompue depuis 1614 par la monarchie absolue, rejoignait celle de l'Angleterre*”¹²²⁸.

L'obbiettivo del Monarca era quello di evitare un organo bloccato da veti incrociati e di poter governare i processi all'interno dell'Assemblea, ma la Storia, come essa stessa insegna, ha un suo corso alle volte inaspettato; difatti, come è noto, la vita degli Stati Generali sarà breve e travagliata e proprio su di una questione di diritto parlamentare, riguardante il voto, fronerà l'ormai fragile basamento su cui posava l'assolutismo regio. La questione della libertà di voto e l'assenza di un vincolo di mandato non riguarderà più il legame fra elettori e deputati o la vita d'aula, ma lo scontro fra il Re ed il Parlamento e la cruciale questione della sovranità. Il conflitto fra le parti, al fine di imporre la propria superiorità, fu durissimo e spinse i rappresentanti a costruire una serie di guarentigie, per tutelare l'organo, riguardanti l'invulnerabilità e soprattutto l'irresponsabilità dei deputati¹²²⁹. Lo stesso Robespierre, che come si vedrà più avanti sarà uno dei paladini della reintroduzione del vincolo di mandato sulla scorta del pensiero giacobino, si schierò a favore di tali tutele, affermando come “*nessun centro di potere possa ergersi al di sopra del corpo rappresentativo della nazione; [...] nessun soggetto possa decidere del destino dei rappresentanti*”¹²³⁰.

¹²²² MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, trad. it. a cura di S. Cotta, vol. I, UTET, Torino, 1952, p. 281.

¹²²³ J. CADART, *Le régime électoral des Etats généraux de 1789 et ses origines*, in *Revue internationale de droit compare*, Parigi, 1953, p. 174 ss.

¹²²⁴ *Archives parlementaires*, I série, t. VIII, p. 143.

¹²²⁵ *Ibidem*.

¹²²⁶ *Ibidem*.

¹²²⁷ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. di P. Rossi, Einaudi, Milano, 1981, vol. 1, p. 293.

¹²²⁸ P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, L.G.D.J., Parigi, 1996, p. 25.

¹²²⁹ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Torino, 1979, si veda il cap. I.

¹²³⁰ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 17.

Un altro aspetto, il più delle volte poco considerato, è la turbolenta vita che ebbero gli Stati Generali prima e l'Assemblea Nazionale poi. Del resto, si trattava di un organo, come già ricordato, che non veniva riconvocato da oltre un secolo e mezzo, senza prassi codificate, ma soprattutto su cui aveva un effetto dirompente il popolo di Parigi, quale guardiano della Rivoluzione, che dalle tribune del pubblico aveva la capacità cogente di mutare le scelte dall'Assemblea. Esempio di tale delicata quanto pericolosa situazione è la cosiddetta "operazione magica", con cui si abolirono i diritti feudali e le decime, che passò con un notturno e confuso voto¹²³¹. Lucido osservatore fu Honoré Gabriel Riqueti Conte di Mirabeau, che con un intervento agli Stati Generali condannò la situazione¹²³². Successivamente presentò all'Assemblea Costituente una memoria avente ad oggetto gli usi parlamentari britannici da prendere quale modello¹²³³. Ancora una volta si possono quindi vedere le forti influenze che il diritto parlamentare inglese ebbe e la sua funzione di *cliché* per plasmare le norme delle Assemblee rappresentative. Difatti, per quanto la risposta data al *Comes* francese fu un netto rigetto, affermando come "*nous ne sommes pas anglais et nous n'avons pas besoin des anglais*"¹²³⁴ - dominante erano in quel momento uno "*spirito accanitamente antistorico, il disprezzo per l'esperienza proprio degli uomini della Rivoluzione [...] ed un delirio di ragion ragionante*"¹²³⁵ non poteva però essere persa la fruttuosa e felice esperienza di Westminster. Infatti, era chiaro ai costituenti rivoluzionari che le dottrine del diritto parlamentare inglese, ed ancor di più la sua stessa prassi, fossero la base ed il baluardo della autonomia del Parlamento e dell'indipendenza dal Trono. Questa però era una "*suggerione inconfessabile, che ad ogni costo bisognava mascherare con una giustificazione dell'istituto, consona alla mentalità ed ai principi rivoluzionari*"¹²³⁶; ciò fece sì che si procedesse mediante formule ideologiche e principi ideali.

Il fondamento su cui i teorici della rivoluzione fecero posare e derivare il divieto di vincolo di mandato fu quella del concetto di Nazione e della Sovranità, con la costruzione di una "*metafisica del diritto costituzionale*"¹²³⁷ sancita all'articolo 3 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, che recita "*Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione*". È Sieyès, in una seduta dell'Assemblea Nazionale Costituente, a definire il "*nuovo credo rappresentativo*"¹²³⁸, asserendo come "*le député d'un bailliage est immédiatement choisi par son bailliage, mais médiatement il est élu par la totalité des bailliages [...] Un député l'est de la nation entière: tous les citoyens sont ses commettants. Or, puisque, dans une assemblée bailliagère, vous ne voudriez pas que celui qui vient d'être élu, se chargeât du voeu du petit nombre contre le voeu de la majorité, à plus forte raison vous ne devez pas vouloir qu'un député de tous les citoyens du royaume écoute le voeu des seuls habitants d'un bailliage ou d'une municipalité contre la volonté de la nation entière. Ainsi, il n'y a, il ne peut y avoir, pour un député, de mandat impératif, ou même de voeu positif, que le voeu National*"¹²³⁹. Il tenore testuale dell'intervento dell'abate

¹²³¹ Sugli gli eventi citati si veda Lefebvre, *L'ottantanove*, trad. ita. 1949, p. 171.

¹²³² MIRABEAU, *Arch. Parlem. de 1787 à 1860, Recueil complet etc.*, I série, t, VIII, p. 47 ss.

¹²³³ DUMONT, *Souvenirs sur Mirabeau etc.*, 1833, p. 165.

¹²³⁴ *Ibidem*.

¹²³⁵ M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 18.

¹²³⁶ M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 18.

¹²³⁷ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 58.

¹²³⁸ *Ibidem*, p. 57.

¹²³⁹ *Archives parlementaires*, 1 série, t. VIII. Pp. 593-594.

rivoluzionario è chiaro: la Nazione, per la sua posizione sovrana, non può soffrire alcuna limitazione ed i suoi rappresentanti, se pur eletti dai singoli territori, rispondono unicamente all'interesse generale. Tale concezione si fondava sull'idea che la Nazione era vista come un'unità indivisibile e che i dipartimenti non fossero altro che mere ripartizioni, senza una vera e propria personalità giuridica autonoma, come invece era stato durante l'*ancien régime*¹²⁴⁰. Sieyès fonda la propria tesi su altri due pilastri. Il primo è quello che il “*diritto a farsi rappresentare spetta ai cittadini non in forza delle qualità che li differenziano, ma in forza delle qualità che sono ad essi comuni*”¹²⁴¹. Questo poiché in uno stato grande e variegato come la Francia “*l'unione sociale è potuta sorgere soltanto sulla base di interessi comuni, solo questo attributo deve esprimersi nella legislazione. Ne consegue che l'interesse di corpo non deve avere influenza nel corpo legislativo ma anzi destarvi diffidenza, perché è tanto estraneo alla missione quanto contrapposto ai fini di un corpo di rappresentanti*”¹²⁴². Il secondo pilastro, in antitesi alle tesi di Rousseau, il quale prevedeva al fine di realizzare la democrazia diretta il vincolo di mandato e la possibilità di revoca per il rappresentante, si fondava sulla convinzione che il popolo fosse incapace di gestire direttamente le questioni politiche, asserendo come “*le peuple ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants*”¹²⁴³ ed essendo così necessari non solo l'esistenza, ma anche l'indipendenza dei deputati.

Tutto ciò venne solennemente consacrato nella Costituzione del 1791. *In primis* la teoria della sovranità all'articolo 1 del titolo III, che recita come “*La sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla nazione; nessuna sezione del popolo, né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio*”. *In secundis* il divieto di vincolo di mandato imperativo, che per la prima volta assurge a rango costituzionale nell'articolo 7, sezione seconda del titolo III, in cui si afferma: “*Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat*”. Il divieto di imporre mandati imperativi viene così definito e cristallizzato nella Carta, così da assimilare, come dice il Weber, l'esperienza parlamentare inglese¹²⁴⁴ e così evitare e vincere le inerzie provocate dai *mandata*, che avevano causato nel corso della storia numerosi insuccessi e naufragi delle Assemblée rappresentative¹²⁴⁵.

Per quanto tale principio venne universalmente difeso e riconosciuto, il contesto socio-politico successivo, scosso dall'esecuzione di Luigi XVI, dalla controrivoluzione in Vandea, dalla guerra esterna, dal tradimento di molti paladini della rivoluzione e dall'ascesa dei giacobini aveva comportato una grave crisi ed un pesantissimo inasprimento della *bagarre* politica, che porterà al *Regime del Terrore*¹²⁴⁶. Tutto ciò ebbe inevitabili effetti sulla vita degli organi rappresentativi e lo scontro si consumò nella stesura della nuova Carta costituzionale. Il nuovo clima politico, dominato dai giacobini, aveva come suo

¹²⁴⁰ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., pp. 58-59.

¹²⁴¹ E.-J. SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, trad. it. a cura di U. Cerroni, Editori riuniti, Roma, 1972, p. 121.

¹²⁴² *Ibidem*, p. 122.

¹²⁴³ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Editions du CNRS, Parigi, 1920, p. 255.

¹²⁴⁴ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 293.

¹²⁴⁵ H. M. CAM, *The theory and practice of representation in medieval England*, in *History*, XXXVIII, 1953, p. 11 ss.

¹²⁴⁶ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., p. 12.

teorico di riferimento Rousseau, che reputava che la sovranità risiedesse nel popolo e più in particolare nei singoli cittadini da questo composto¹²⁴⁷. Per l'illuminista francese la sovranità popolare non poteva essere rappresentata, poiché nel suo momento dinamico questa coincide essenzialmente nella volontà generale e può risultare solo se espressa direttamente¹²⁴⁸. Tuttavia, questo “*non parrebbe determinare l'assoluta impossibilità di dar vita, in un dato ordinamento, ad assemblee legislative formate da membri eletti dal popolo. Il fatto è che, in tal caso, i deputati non sono né possono essere i rappresentanti del popolo, ma solo suoi commissari*”¹²⁴⁹. In tal caso il rappresentante, che ha ottenuto i suoi poteri dagli elettori particolari, deve tradurre fedelmente le loro volontà, teorizzando quindi un vincolo basato sul mandato imperativo¹²⁵⁰.

Queste tesi trovarono, come detto, terreno fertile nei giacobini. Per questi, infatti, i deputati non erano altro che meri mandatari degli elettori e loro prolungamenti funzionali all'interno degli organi rappresentativi ed il vincolo di mandato lo strumento tecnico per assicurare la tenuta di questo rapporto. Questo faceva seguito al mutamento del concetto di sovranità: se difatti nella costituzione del 1791 il titolare ne era la Nazione, per la costituzione del '93 sarà, come sancito dall'articolo 25 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* premessa alla Carta, il Popolo. Interprete e paladino di questa nuova visione della rappresentanza e del rappresentante sarà Robespierre, che aveva l'idea “*quasi ossessiva*”¹²⁵¹ del controllo sui funzionari pubblici da parte dei cittadini, fisicamente vicini ed attenti, i quali incarnavano il tribunale ultimo di giudizio del comportamento e delle responsabilità dei deputati. Tutto ciò dispiegava i suoi effetti soprattutto sulle modalità di voto. In primo luogo, nell'assenza di votazioni segrete, per chiare ragioni di controllo; in secondo luogo nel diritto del popolo a revocare i deputati. Come afferma Robespierre: “*je veux que tous les fonctionnaire publics, nommés par le peuple, puissent être révoqués par lui, selon les formes qui seront établies, sans autre motifs que le droit imprescriptible qui lui appartient de révoquer ses mandataires*”¹²⁵². Questo realizza nella pratica il vincolo di mandato ed il tentativo ultimo (anche se, come si vedrà a breve, non sufficiente) di creare quell'identità tra eletti ed elettori così agognata dai giacobini¹²⁵³. L'enfasi rivoluzionaria però, come è tristemente noto, non si fermò alla “*punta di diritto*”, ma cercò di raggiungere i propri obbiettivi con ogni mezzo ed arrivò a toccare uno dei principi cardine della stessa democrazia ossia l'invulnerabilità ed irresponsabilità dei rappresentanti. Infatti, durante la stesura della seconda Carta, la cosiddetta “*legge di pratile*”, che prescriveva le norme sulla persecuzione dei traditori ed il funzionamento del tribunale rivoluzionario anche sulla base di meri sospetti od accuse, fu estesa anche ai deputati¹²⁵⁴. Inoltre, la messa in pratica di tali principi fu ancor più sanguinosa della teoria, poiché colui che “*perdeva la fiducia del popolo*” (cioè della *Montagna e dei Sansculottes*) non veniva “*revocato*”, ma inviato al

¹²⁴⁷ J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Libro III, Cap. I, in *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, UTET, Torino, 1970, p. 769.

¹²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 800-801.

¹²⁴⁹ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 23.

¹²⁵⁰ A. EISEMANN, *Éléments de droit constitutionnel français et compare*, V ed., Sixième Édition, Parigi, 1909, pp. 187-188.

¹²⁵¹ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 2.

¹²⁵² *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Parigi, 1857, vol. XVI p. 295.

¹²⁵³ H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*, Stuttgart, Berlino, 1942, p. 131 ss.

¹²⁵⁴ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, pp. 12 ss.

tribunale rivoluzionario e di qui, con pochissime eccezioni, alla ghigliottina”¹²⁵⁵. Da ciò si può evincere, come insegna il brocardo *summum ius summa iniuria*, che la spasmodica ricerca del dogmatismo ideologico, la diffidenza avverso gli organi rappresentativi e di chi li incarna e la disillusa ricerca della giustizia, o meglio del giustizialismo, hanno prodotto dolorose tragedie nel panorama della storia. Da ciò si può evincere, come insegna il brocardo *summum ius summa iniuria*, che la ricerca di una giustizia “assoluta” e la diffidenza avverso gli organi rappresentativi e di chi li incarna hanno prodotto dolorose tragedie nel panorama della storia.

Tutto ciò premesso, per quanto lo scontro fu duro e combattuto con un sanguinoso bilancio, del vincolo di mandato imperativo nella Costituzione del 1793 “*non rimane nulla, o quasi*”¹²⁵⁶. Infatti, salvo generali affermazioni di principio (come il già citato articolo 25 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*) non si individuano riferimenti né al mandato imperativo né al tribunale popolare. Anzi, vi si riscontrano elementi opposti, che seguono il principio del libero mandato, come l'articolo 29, secondo cui “*ciascun deputato appartiene alla nazione*”. Tale abbandono della democrazia diretta deriva da una crescente diffidenza dei montagnardi, in ragione del mutato contesto politico; giacché occorre ricordare che la perdita dell'enfasi rivoluzionaria, soprattutto nei dipartimenti lontani da Parigi, e l'imprevedibilità del popolo, avevano spinto i costituenti ad un sistema maggiormente accentrato e mediato¹²⁵⁷. Sintomo di questo è la progressiva diminuzione del suffragio: se gli Stati Generali convocati da Luigi XVI avevano un elettorato attivo quasi universale, quello dei parlamenti rivoluzionari, pur avendo proclamato l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, era drasticamente inferiore e ammetteva il voto per i soli cittadini “attivi”¹²⁵⁸.

Da questo momento in poi, come si avrà modo di approfondire nel proseguo, il principio della libertà del mandato parlamentare e l'impossibilità di porvi vincoli, sarà accolto nelle varie dottrine giuridiche democratiche e liberali e consacrato nei testi costituzionali, quale istituto imprescindibile di garanzia e buon funzionamento dell'Ordinamento giuridico.

1.4. L'accoglimento del principio nel diritto italiano dallo Statuto Albertino alla Costituzione.

I principi della rappresentanza e del divieto del mandato imperativo, così come consacrati dalla dogmatica rivoluzionaria, furono acquisiti dalle tradizioni giuridiche e dai sistemi politici successivi, divenendo elementi fondamentali della dottrina liberale¹²⁵⁹.

Questo comportò un loro riconoscimento nelle Carte costituzionali ottocentesche ed anche in quella sabauda. In special modo lo Statuto Albertino disciplinava la questione all'articolo 41, che recitava: “*I Deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro essere dato dagli*

¹²⁵⁵ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 18.

¹²⁵⁶ *Ibidem*, p. 19.

¹²⁵⁷ L. BLANC, *Histoire de la Révolution française*, t. IX, Furne et Cie Libraires-Editeurs, Bruxelles, 1858, p. 11 ss.

¹²⁵⁸ F. MERCADANTE, *Il voto alle masse. Dalla democrazia diretta di Rousseau al populismo rappresentativo di Robespierre*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Giuffrè, Milano, 1977, p. 709 ss.

¹²⁵⁹ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, p. 295 ss.

elettori”. Il tenore testuale della norma, come si può evincere da un confronto con la dottrina e la legislazione anteriormente analizzate, fa trasparire quanto questa fosse legata ed influenzata dalla speculazione precedente. Se infatti la Carta, in particolare all’articolo 2, recita come lo Stato sia “*retto da un governo monarchico rappresentativo*” e il principio della rappresentanza è richiamato dal suddetto articolo 41, *condicio* indispensabile per la sua garanzia è il divieto di vincolo di mandato. La forza di tale convinzione si può evincere dai lavori preparatori della Statuto stesso. Infatti, nella seduta del 24 febbraio 1848, il Ministro dell’interno Borelli propose la formula che poi diverrà la disposizione finale e questa venne approvata, con assenso del Re¹²⁶⁰, “*sostanzialmente senza discussione*”¹²⁶¹. Da ciò si può dedurre come, pur trovandosi in un tempo storico di particolare delicatezza e cambiamento quale fu il ’48, e nonostante l’obiettivo fosse di non agevole raggiungimento (poiché il Piemonte non aveva mai avuto una Carta costituzionale e le stesse costituzioni organiche, come istituto giuridico, avevano meno di un secolo di vita) il principio della libertà del deputato nell’esercizio del proprio mandato, funzionale alla sua capacità di interpretare la volontà della nazione, fosse suffragato da una convinzione solida e cristallina.

Per quanto attiene all’analisi della derivazione storica dei due commi, di cui si compone l’articolo 41, si può notare come nel primo siano assai forti le influenze, nell’eco della rappresentanza illuministica e girondina, dell’articolo 32 della Costituzione belga del 1831. Questo infatti statuisce come “*i membri delle due camere rappresentano la Nazione e non unicamente la provincia o la suddivisione amministrativa che li ha nominati*”. Il secondo comma, invece, risulta più innovativo come normativa di rango costituzionale, non essendo presente l’espressione “*mandato imperativo*” nelle Carte precedenti¹²⁶². Sono però evidenti gli influssi non solo della dottrina precedente, ma anche della legislazione. Per quel che concerne l’espressione suddetta, infatti, Luigi XVI, vietandoli nel già citato articolo 45 del *Règlement électoral* del 24 gennaio 1789, asserisce come “*les cahiers ou mandats puissent être jamais considérés comme impératifs*”¹²⁶³. Invece, per quel che attiene al divieto di vincolo di mandato quale principio, il comma secondo dell’articolo 41, trova il suo primo fondamento ed archetipo nell’articolo 7, sezione seconda del titolo III, della costituzione del 1791 e nell’articolo 52 di quella del 1795.

¹²⁶⁰ Per il testo integrale dei lavori preparatori si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, a cura di L. Ciaurro, Roma, 1996, pp. 162 ss.

¹²⁶¹ L. CIAURRO, Art. 67, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, pp. 1287 ss.

¹²⁶² *Ibidem*.

¹²⁶³ *Archives parlementaires*, I série, t. VIII, p. 143.

2. LA GENESI DEL DIVIETO *EX ART. 67 COST.* NEL PERIODO COSTITUENTE E BREVI NOTE SULLE VICENDE DELLA NORMA NEI PRINCIPALI TENTATIVI DI RIFORMA DELLA CARTA

di *Jacopo Mazzuri*

SOMMARIO:

2. La genesi del divieto *ex art. 67 Cost.* nel periodo costituente e brevi note sulle vicende della norma nei principali tentativi di riforma della Carta. - 2.1. Il dibattito in Assemblea Costituente. - 2.2. Art. 67 Cost. e “grandi riforme” costituzionali (cenni).

Ad una prima lettura, il dibattito che i Costituenti italiani svolsero sull’opportunità di sottoporre o meno i parlamentari ad un divieto di mandato imperativo, che sfociò nell’introduzione dell’art. 67 Cost.,¹²⁶⁴ può lasciare perplessi per la sua brevità: al tema furono infatti dedicate pochissime sedute (quelle della Commissione per la Costituzione del 4 e del 19 settembre 1946, quella del 23 ottobre 1946, e quelle del *plenum* dell’Assemblea del 7 e del 10 ottobre 1947), in nessuna delle quali i deputati si dilungarono sull’argomento. L’esiguità della discussione, quasi venisse ritenuto superfluo condurla, ha fatto interrogare la dottrina (invero, anch’essa non particolarmente abbondante)¹²⁶⁵ su quale potesse essere la ragione di un’attenzione così scarsa per una norma come quella in esame, il cui inserimento in un testo costituzionale contribuisce non poco a definire la fisionomia di un’assemblea parlamentare nonché, per suo tramite, quella della forma di governo tutta.¹²⁶⁶

Dare una risposta certa ad un simile quesito è arduo, per non dire impossibile; né, forse, sarebbe utile. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come la difficoltà di rintracciare nei lavori dell’Assemblea i segni di un confronto approfondito sui “vincoli” a cui può essere astretto un membro del Parlamento costituisce una lacuna dotata, per dir così, di un rilievo che va oltre gli stretti confini dell’art. 67 Cost.: infatti, se si pensa che ogni mandato suppone l’esistenza di due parti (un mandante e un mandatario), ci si può domandare *con chi* i Padri Costituenti abbiano inteso (pur senza esplicitarlo) che tale rapporto *non* potesse essere instaurato, ossia *a quali referenti essi abbiano prescritto che il parlamentare non possa* (o meglio, non dovrebbe, almeno sul piano giuridico formale) *rispondere*.

¹²⁶⁴ Per semplicità, si mette al momento da parte la prospettiva (pur autorevolmente sostenuta) per cui sarebbe più corretto parlare di un’ “assenza” di mandato imperativo nel testo della nostra Carta fondamentale (L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1289).

¹²⁶⁵ In particolare, si vedano P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova 1985; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, II ed., 2004; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005; L. CIAURRO, *Art. 67*, cit.; L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, Libreria Editrice Torre sas, Catania, 2011.

¹²⁶⁶ Per una disamina storica, cfr. il paragrafo precedente.

Come si vedrà, tale linea di indagine ci conduce inevitabilmente a prendere in considerazione il ruolo che, durante gli anni che videro la gestazione della nostra Costituzione, giocava nel quadro istituzionale italiano un attore come il partito politico; ciò implicherà anche uno sguardo sulla genesi di un'altra norma problematica della nostra Carta, l'art. 49.

Si concluderà infine, per completezza, con una rassegna di come la disposizione in esame sia stata investita dai principali tentativi di riforma "organica" della Costituzione nel nostro Paese.

2.1. *Il dibattito in Assemblea Costituente.*

Pur nella loro imponenza, i poderosi volumi della *Relazione* prodotta dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (cd. Commissione "Forti") trascurano del tutto l'argomento in esame;¹²⁶⁷ esso fece capolino solo nelle sedute preparatorie, durante le quali fu suggerito di lasciare la questione alla "concreta evoluzione del «costume politico»"¹²⁶⁸.

Il dibattito vero e proprio in Assemblea Costituente si aprì il 4 settembre del 1946, nell'ambito della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (cd. Commissione "dei Settantacinque"), sulla base delle due relazioni presentate dagli onn. Costantino Mortati e Giovanni Conti.¹²⁶⁹

La discussione fu inizialmente imbastita in termini poco chiari, viziata com'era dalla evidente difficoltà di distinguere i vari profili (fra cui, appunto, il divieto di mandato imperativo) a cui poteva teoricamente riferirsi la nozione di "libero esercizio della funzione legislativa", che compariva nel progetto Conti. In altre parole, la formulazione sintetica proposta dal deputato repubblicano sembrava voler rispondere contemporaneamente ad esigenze eterogenee benché tutte discendenti dal principio dell'indipendenza del parlamentare:¹²⁷⁰ quest'ultimo veniva così presidiato da più lati, sia contro le potenziali interferenze provenienti dal corpo elettorale (in coerenza con i dettami classici del

¹²⁶⁷ A differenza, per esempio, di quel che riguarda il problema dell'assetto bicamerale del Parlamento: cfr. la *Relazione* della I Sottocommissione ("Problemi costituzionali"), p. 21 ss. e 191 ss.

¹²⁶⁸ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 215.

¹²⁶⁹ Entrambe sono consultabili in *Atti della Commissione per la Costituzione*, II, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, rispettivamente p. 183 ss.; p. 169 ss. Per quanto riguarda la prima, vi si trova un cenno espresso al problema del divieto di mandato imperativo laddove si fa riferimento alla decadenza del parlamentare espulso dal proprio partito di elezione oppure alla possibilità di inserire la revoca dell'eletto (p. 192; il tema fu poi ripreso nella seduta del 3 settembre 1946 – cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 3 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati - quando Mortati fece espresso riferimento alla norma della costituzione cecoslovacca allora vigente che aveva "portato alle estreme conseguenze logiche l'impostazione della lotta politica sulla base delle organizzazioni di partito, sancendo la decadenza dalla carica in caso di dimissioni o di espulsione dal partito"); per quanto riguarda la seconda recava un'ipotesi di articolo (non ancora numerato) per cui: "I Deputati sono rappresentati della Nazione. Esercitano liberamente la funzione legislativa e, durante l'esercizio del mandato, non possono essere arrestati se non in flagranza di reato. Non possono essere arrestati neppure in presenza di condanna, né possono essere sottoposti a procedimento penale senza autorizzazione della Camera" (ivi, p. 173).

¹²⁷⁰ Come è chiaro anche dalla dottrina più recente, che vede negli artt. 65-69 della Costituzione un piccolo "statuto dell'indipendenza del parlamentare", predisposto al fine di "tutelare la piena libertà del parlamentare da condizionamenti esterni" (cfr. per tutti L. CIAURRO, *Art. 67*, cit, p. 1289, da cui è tratta la citazione; C. MARTINELLI, *Art. 67*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 73-74)

parlamentarismo liberale) sia (e soprattutto) contro quelle che sarebbero potute giungere dall'autorità giudiziaria. Originariamente, dunque, l'embrione del futuro art. 67 Cost. si trovava a coincidere con quello che sarebbe diventato, invece, l'art. 68 Cost.¹²⁷¹

Agli atti della II Sottocommissione risultano altre due sedute in cui l'organo dibatté del tema in esame: quella del 19 settembre e quella del 23 ottobre. Poiché nella seconda i commissari si limitarono a deliberare l'estensione ai senatori delle norme (già approvate) sullo *status* del deputato, interessa qui riportare quanto detto nella prima.

Dalla lettura dei verbali emerge come lo scontro (per quanto rapido; e tralasciando le persistenti incertezze sul significato da attribuire al "libero esercizio della funzione" parlamentare)¹²⁷² si sia consumato prevalentemente su di una questione: se si dovesse riconoscere che i deputati possono essere in qualche misura vincolati alle indicazioni provenienti dal partito politico di appartenenza oppure no. Alla luce di quanto si dirà fra poco (e anche della più recente attualità: si veda *infra*, nei paragrafi successivi), non stupisce che proprio questo rapporto (quello fra deputato e partito), tra tutti quelli in cui è immaginabile che sorga un vincolo di mandato, sia stata dedicata (relativamente) maggiore attenzione negli interventi degli oratori.

A questo proposito, sembra a chi scrive che si possano individuare almeno due posizioni "eccentriche" rispetto alla nostra tradizione costituzionale, che affondava le sue radici nell'art. 41 dello Statuto albertino: da una parte quella dei comunisti, esplicitamente contrari all'introduzione del divieto di mandato imperativo; dall'altra quella "scettica" di Costantino Mortati, non ostile alla introduzione di esso nel testo della Carta ma al contempo evidentemente conscio del fatto che l'evoluzione della forme di governo democratiche (ormai diventate democrazie di massa, dove i partiti politici svolgono una funzione schiettamente costituzionale e, in virtù di questa, esercitano un non celato controllo sui comportamenti del personale politico che contribuiscono ad eleggere nelle assemblee parlamentari)¹²⁷³ rendeva ormai impossibile negare un qualche grado di "responsabilità" dell'eletto nei confronti della forza politica di appartenenza. In altri, termini, di un vincolo assimilabile ad un mandato.

Lo "scetticismo" cui si è accennato emerge già dalle parole che il deputato calabrese pronunciò introducendo la discussione relativa al suo emendamento per cui "*I deputati*

¹²⁷¹ Che la decisione di tenere distinti questi due "lati" dell'indipendenza del parlamentare non fosse affatto scontata all'inizio dei lavori dell'Assemblea, cosicché essi avrebbe ben potuto essere presidiati dalla medesima disposizione a causa della loro comune radice, è chiaro da interventi come quelli di Lussu e di Bozzi della seduta del 19 settembre: (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati).

¹²⁷² Per l'on. Lussu, "con la parola «liberamente», [bisogna intendere] la libertà assoluta. Ciò rende impossibile che il deputato sia perseguito penalmente per l'attività svolta nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari"; per l'on. Bozzi, "l'espressione «liberamente» [ha] un contenuto più ampio di quello racchiuso nel concetto di mandato, e [deve] intendersi nel senso di «libertà assoluta», onde è inutile aggiungere le parole: «senza vincoli di mandato»." (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.)

¹²⁷³ Già Santi Romano si era spinto a definire il partito politico come "ausiliario del governo dello Stato" (S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, I ed., 1946, p. 178 ss.); per un'analisi storico-giuridica sul punto, cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982; M. FIORAVANTI, *Sovranità popolare, partiti politici, funzione di governo: la riflessione dei giuristi*, in *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 69 ss., in particolare pp. 74-75; con specifico riferimento al caso italiano, M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 291 ss.

rappresentano la Nazione nel suo insieme” (l’inciso che nel testo definitivo compare come “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione”):

“[...] qui si dovrebbe affrontare la questione del divieto del mandato imperativo. Sottrarre il deputato alla rappresentanza di interessi particolari significa che esso non rappresenta il suo partito o la sua categoria, ma la Nazione nel suo insieme. Si domanda se la disposizione da lui proposta si possa omettere o meno, perché potrebbe anche assumere una particolare importanza, se, ad esempio, si facesse del Senato la rappresentanza della regione o di categorie, e perché non si può dimenticare che oggi i deputati sono espressione dei partiti con i quali hanno un diretto legame. Sta di fatto che il problema esiste ed ha anche avuto un riflesso negli ordinamenti in cui è stabilita la decadenza del deputato quando è sconfessato dal suo partito”.¹²⁷⁴

Mettendo momentaneamente da parte il riferimento al “Senato delle regioni” (o delle categorie!), non si può non notare come proprio le parole di Mortati diedero la stura ai sopraccennati interventi dei comunisti (fra cui quello di Umberto Terracini, Presidente della Commissione), i quali osteggiarono tanto l’introduzione del divieto in oggetto¹²⁷⁵ quanto quella del principio stesso per cui il deputato rappresenta la Nazione.¹²⁷⁶

Come è chiaro, la debole¹²⁷⁷ “resistenza” opposta dal PCI non sortì alcun effetto apprezzabile: anzi, alla fine venne approvata una formulazione particolarmente conservatrice del principio, la quale non solo statuisce che i deputati “sono rappresentanti della Nazione”¹²⁷⁸ ed esercitano “liberamente” la loro funzione ma, onde evitare gli equivoci cui l’utilizzo di questo avverbio poteva condurre (si pensi a quanto detto poco sopra sui molteplici significati del “libero esercizio della funzione legislativa”), termina con le parole “e senza vincoli di mandato; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori” (emendamento Mannironi-Fabbri, che in parte ricalca pedissequamente il già ricordato art. 41 dello Statuto albertino).

Così, il testo deliberato dalla II Sottocommissione si definì come segue:

¹²⁷⁴ *Atti dell’Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.

¹²⁷⁵ “Grieco è contrario a includere la formula «senza vincoli di mandato», perché, a suo avviso, *i deputati sono tutti vincolati ad un mandato: si presentano infatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare*. Con l’aggiunta proposta dall’onorevole Mannironi [quello, infine votato, che ha espressamente introdotto il divieto di mandato imperativo, NdR] si favorirebbe il sorgere del malcostume politico [corsivo mio]” (*Atti dell’Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.).

¹²⁷⁶ “Il Presidente Terracini ritiene che *la disposizione in esame* [l’emendamento Mortati per cui i deputati rappresentano la Nazione “nel suo insieme”, NdR] *si potrebbe omettere*. Essa poteva avere la sua ragion d’essere nei tempi passati e col collegio uninominale, quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interessi di classe o vincolato al partito che ne aveva proposta e sostenuta la candidatura e quando la rappresentanza era circoscritta al collegio. Conviene comunque con l’onorevole Mortati che la questione non è di facile risoluzione e che qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione, *non varrebbe a rallentare i legami tra l’eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l’eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura* [corsivi miei].” (*Atti dell’Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.).

¹²⁷⁷ In fondo, come un autorevole studioso ha notato (N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, cit. pp. 228-229), sarebbe stato difficile per una forza di minoranza sradicare un principio che tutt’ora viene considerato di “diritto costituzionale comune” (L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., p. 1289), se non un “crittotipo storico” (S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 35 ss.) o un “patrimonio costituzionale comune” (R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 159).

¹²⁷⁸ Questo testo è invero corrispondente al progetto “Conti” più che alla proposta di Mortati; cfr. *Atti dell’Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.

“I deputati esercitano liberamente la loro funzione e senza vincoli di mandato; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori”.

A rileggere i resoconti con particolare attenzione alla posizione di Mortati, sembra quasi paradossale che tanto il principio per cui i deputati rappresentano la Nazione che il divieto di mandato imperativo vero e proprio siano stati deliberati col sostegno sì dei deputati democristiani (appunto, il gruppo di Mortati; *in primis*, lo stesso Salvatore Mannironi), ma proponendo l'utilizzo di formule “classiche” la cui lettura, se raffrontata alle parole pronunciate del grande costituzionalista, *per differentiam* quasi avvicinano quest'ultimo ai comunisti più che ai suoi stessi colleghi di partito. Tuttavia, se si tiene presente la successiva elaborazione dottrinale di cui egli sarà protagonista negli anni successivi, concentrata proprio sul tema del partito politico, il possibile stupore che inizialmente investe il lettore si trova inevitabilmente a diminuire.¹²⁷⁹

In modo non dissimile da quanto già detto a proposito della Commissione “Forti”, anche la *Relazione* sottoscritta da Meuccio Ruini in conclusione dei lavori della Commissione “dei Settantacinque” non fa cenno al divieto di mandato imperativo; la norma fu inserita all'art. 64 del Progetto di Costituzione, già riscritta nella forma che attualmente si trova all'art. 67 Cost.:

*“Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.”*¹²⁸⁰

Come si può facilmente notare, la modifica non è del tutto superficiale: viene infatti rimosso l'ultimo inciso (quello ripetitivo della “vecchia” norma statutaria), e con esso sia la parola “divieto” che l'espresso riferimento agli “elettori” come categoria che non può assurgere al ruolo di “mandatario” del parlamentare. E' su questa base che autorevole dottrina ha suggerito che, a conclusione di un “*iter* sinusoidale” come quello or ora riassunto, appare “*maggiormente appropriato far riferimento più al principio dell'assenza del mandato imperativo che a quello classico del divieto del mandato imperativo, il quale ultimo non a caso era contenuto espressamente in una specifica proposizione del progetto poi eliminata in sede coordinamento*”.¹²⁸¹

¹²⁷⁹ In fondo, già durante i lavori preparatori della Commissione “Forti”, Costantino Mortati aveva mostrato la sua particolare sensibilità per l'argomento, affermando nella seduta del 16 aprile 1946 che “la rappresentanza moderna ha assunto una veste che è diversa da quella antica: [...] è scelta di individui, in quanto appartenenti a certe concezioni politiche o in quanto appartenenti a gruppi professionali, è quindi rappresentanza organizzata” (G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 437-438). In particolare, cfr. il lungo saggio *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, II, CEDAM, Padova, 1957, p. 111 ss. (peraltro, lo stesso Orlando espresse poi idee chiaramente più “conservatrici” proprio nel suo ultimo scritto: cfr. *infra*, nelle note); si veda anche il commento allo stesso art. 67 Cost. in C. MORTATI, *Art. 67*, in *Le Camere*, II, in *Commentario alla Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986.

¹²⁸⁰ Sia la *Relazione* che il *Progetto* si possono consultare all'indirizzo <http://legislatureprecedenti.camera.it/>, consultato da ultimo il giorno 14 maggio 2019.

¹²⁸¹ L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., p. 1289. In particolare, l'“*iter* sinusoidale” ravvisato dall'autore consisterebbe nelle tre fasi del dibattito costituente che possono essere apprezzate anche nella ricostruzione operata in questa sede: una prima, in cui il divieto di mandato imperativo nemmeno compare negli articolati portati all'attenzione dell'Assemblea; una seconda, in cui viene inserita una formulazione addirittura ridondante del principio in esame, in parte recuperando la lettera della Statuto; e infine una terza, in cui i Costituenti decidono di mantenere il divieto ma “sfolto” il testo della disposizione.

A questo punto, merita di essere menzionato un secondo aspetto della discussione portata avanti dai Padri Costituenti nel corso dell'approvazione dell'art. 67: si tratta dell'incrocio tra quest'ultimo ed il più generale dibattito sul tipo di bicameralismo da adottare nella nuova costituzione.

Non sfugge infatti che, almeno fino all'ottobre del 1946, la disposizione in esame si riferiva ai soli deputati: ciò, come è chiaro ad una lettura della documentazione preparatoria utilizzata fino a quel momento, sulla base della supposizione che i membri della futura seconda camera dovessero rappresentare i territori di provenienza ovvero interessi di categoria.¹²⁸² E' dunque evidente che, muovendo da una simile premessa, non avrebbe avuto senso pretendere che pure gli appartenenti a questa diversa classe di parlamentari "rappresentassero la Nazione" e fossero sciolti da ogni "vincolo" con le entità di cui dovevano essere diretta espressione; al contrario, dal momento che essi venivano chiamati proprio a rappresentare *le diverse parti che compongono l'unico corpo della Nazione* (territori o corpi intermedi), non sarebbe stato fuori luogo immaginare che fra i primi e le seconde potessero sorgere legami riconducibili proprio allo schema del mandato. In questa prospettiva, si può dire che l'emendamento Mortati ricordato più sopra fosse dovuto proprio alla necessità di sottolineare la differenza fra la Camera dei deputati e un'ipotetica assemblea delle regioni e/o dei corpi intermedi (ritenuta in quel momento un esito probabile dei lavori della Costituente), come testimoniano i ripetuti interventi dell'on. Lussu.¹²⁸³

Per porla simmetricamente, i deputati non avrebbero potuto che rappresentare la Nazione "nel suo insieme", e slegati da ogni mandato; i senatori, esattamente il contrario.

Come è noto a tutti (e come è già stato ricordato), alla fine le cose sono andate diversamente: l'attuale art. 67 Cost. si riferisce indistintamente a tutti i "membri del Parlamento". Vero è che una possibile "scissione" della norma in esso contenuta (anche se non con riferimento al divieto al centro di questo lavoro), in modo da riferirla ai soli deputati nel quadro di una complessiva riforma del bicameralismo, è stata di recente riproposta in alcuni tentativi di revisione costituzionale; tuttavia, dal momento che nessuno di essi è mai stato coronato da successo, sembra di maggiore interesse (anche alla luce dei più recenti sviluppi: cfr. *infra*, in particolare l'ultimo paragrafo) investigare il possibile significato che il legislatore costituente intendeva attribuire al così detto divieto di mandato imperativo *con riferimento al rapporto tra gli eletti e i partiti politici*. Davvero i Padri Costituenti negarono che l'eletto potesse rispondere *a quel particolare referente esterno*?

Posto che, indubbiamente, dai lavori preparatori si può desumere la chiara intenzione di "sganciare" il parlamentare dai condizionamenti particolaristici dei suoi elettori (si pensi,

¹²⁸² Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, I, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma, 1946, pp. 195 ss.; cfr. Relazione "Conti" (*Atti della Commissione per la Costituzione*, II, cit., pp. 169-170) e quella "Mortati" (ivi, p. 179 ss.).

¹²⁸³ *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.; intervento al *plenum* assembleare del 7 ottobre del 1947, in cui l'illustre deputato sardo cercò di ri-orientare l'Assemblea sull'idea di un Senato regionale: "[...] credo che si può — senza affermare un concetto federalistico, con cui questa Assemblea non è d'accordo — affermare un altro concetto, che è un chiarimento, dicendo per esempio: «I Senatori rappresentano le Regioni nell'ambito dell'unità nazionale». Se io trovo dei colleghi che sottoscrivono la mia proposta, io presento questo emendamento; e lo presento sicuro di esprimere un concetto di chiarificazione, non solo, ma una esigenza politica. Noi sappiamo che l'Assemblea ha approvato la mozione del regionalismo con estreme riserve; tuttavia la questione delle Regioni è posta, il problema dell'organizzazione dello Stato con le Regioni è posto. Allora, tanto vale accettarne le conseguenze, sia pure estremamente modeste". (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 7 ottobre 1947, cit.).

come suggeriva Terracini, ai notabili del collegio di appartenenza nel quadro di un sistema elettorale maggioritario) e così assicurare che la sua attività istituzionale fosse dedicata all'esclusivo perseguimento dell'interesse generale, la stessa cosa non sembra potersi dire con riferimento alle forze politiche organizzate.

Non sarà superfluo ricordare che, proprio nel 1945 (un anno prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente), Hans Kelsen aveva descritto con convinzione come l'architettura del governo di un moderno Stato democratico non potesse che vedere nei partiti i propri pilastri. Come si legge in *General Theory of Law and State*, infatti:

“In una democrazia parlamentare, l'individuo isolato ha ben poca influenza sulla creazione degli organi legislativi ed esecutivi. Per ottenere un'influenza, egli deve associarsi con altri che condividano le sue opinioni politiche. Nascono così i partiti politici. In una democrazia parlamentare, il partito politico è uno strumento essenziale per la formazione della volontà pubblica. [...] Considerando la funzione decisiva svolta dai partiti nell'elezione degli organi legislativi ed esecutivi, sarebbe persino giustificabile farne degli organi dello Stato, regolandone la costituzione”.¹²⁸⁴

Ma non è tutto: in precedenza, lo stesso Kelsen aveva sostenuto addirittura la possibilità di attribuire ai partiti la facoltà di mutare la composizione delle assemblee parlamentari sulla base degli argomenti di volta in volta messa all'ordine del giorno. In altre parole, il loro ruolo sarebbe stato quello di inviare degli specialisti, sostituendoli al mutare del *thema decidendum*, sulla base di un mandato che *ad essi* (non ai singoli eletti) il corpo elettorale aveva conferito. Il partito politico è vincolato a un programma, e quest'ultimo è attuato per mezzo dei rappresentanti del primo, il quale è ad un tempo mandatario degli elettori e mandate dei parlamentari.¹²⁸⁵

Ebbene, il modello ora accennato trova una sorprendente corrispondenza con l'evoluzione della forma di governo italiana durante il cd. “periodo costituzionale provvisorio” (1943-1948). Infatti, quantomeno fino al 1946 (quando fu eletta l'Assemblea Costituente), il sistema dei CLN si organizzò secondo delle direttrici tali da far parlare di un vero e proprio “parallelismo” fra esso e le idee espresse dal giurista praghese.¹²⁸⁶

La descrizione delle norme che si erano imposte in via consuetudinaria ai Comitati, nella prospettiva or ora suggerita, è impressionante:

¹²⁸⁴ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, pp. 299-300. La traduzione è di S. Cotta e G. Treves.

¹²⁸⁵ E' coerente con questa posizione lo scetticismo mostrato da Kelsen proprio nei confronti di una “libertà” del mandato parlamentare adagiata anche sul divieto di mandato imperativo, che già nel 1929 il grande teorico aveva provveduto a definire una “finzione nella finzione [la prima finzione sarebbe, notoriamente, la stessa idea per cui il parlamento rappresenta il popolo, NdR]”; la traduzione, di A. Carrino, è tratta da H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 20-21, sempre sul divieto di mandato imperativo, cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, cit., pp. 295-297; si guardi anche il commento che, con riferimento al principio in esame, fanno della posizione del grande studioso i già citati L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 89; e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 89 ss.

¹²⁸⁶ Cfr. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Barbera, Firenze, 1950, pp. 193-194; poi, lo stesso N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 223; Sul CLN e sul ruolo che i partiti svolsero in esso, si vedano, in generale C. LAVAGNA, *Comitato. III. Comitati di liberazione*, in *Enc. Dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 779 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 72 ss. Fra le storie istituzionali generali più recenti, piace ricordare U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 107 ss.

“La caratteristica strutturale dei CLN è che essi sono composti non da singoli, ma da partiti, con la conseguenza che le persone che partecipano alle sedute non sono sempre le stesse, ma possono cambiare. [...] Il riconoscimento di poteri così ampi ai partiti rispetto alla formazione dei Comitati di Liberazione [...] può far sorgere il dubbio che le funzioni che sembrano riconosciute ai CLN, siano in realtà da imputarsi direttamente ai partiti che ne fanno parte. [...] Questa opinione tuttavia non può accogliersi, perché nella fattispecie si riscontrano tutte le caratteristiche dell’organo complesso [...] [Peraltro, se] ai partiti non risultano attribuiti poteri immediati per le materie di competenza dei Comitati di Liberazione, non si deve, perciò, disconoscere l’importanza della norma che fa dei Comitati stessi un organo formato da partiti [...]”¹²⁸⁷

Tuttavia, più delle modalità specifiche con cui essi si trovavano a dirigere la politica nazionale (verrebbe da dire, una vera e propria applicazione della teoria kelseniana), preme qui sottolineare il fatto in sé che i partiti politici si sono trovati, per quasi tre anni, a controllare *formalmente* le istituzioni costituzionali italiane (si pensi anche alla presunzione per cui le sei forze che partecipavano ai CLN dovevano considerarsi rappresentative del popolo italiano nella sua interezza; oppure, al principio di parità tra le stesse), fino al punto di far ipotizzare che essi potessero ormai considerarsi soggetti di diritto pubblico.¹²⁸⁸

Più nello specifico, cade così ogni pretesa di ravvisare nei Comitati qualcosa di simile alla rappresentanza parlamentare della tradizione liberale,¹²⁸⁹ e simultaneamente viene negato in radice il problema stesso della presenza di un vincolo di mandato all’interno di questi organi; piuttosto, sarà la Consulta Nazionale (istituita con D. Lgs. Lgt. del 5 aprile 1945, n. 146; nonché, comunque, nominata anche “su designazione dei maggiori partiti politici” ex art. 5, comma 2) a costituire un tentativo di recuperare, nelle more della convocazione di un’assemblea costituente, la presenza di un consesso di quel tipo nel nostro ordinamento.¹²⁹⁰ Peraltro, proprio alla Consulta Nazionale Vittorio Emanuele Orlando tenne un discorso che chiarì in modo cristallino come il rilievo costituzionale dei partiti politici in Italia non potesse più essere ignorato.¹²⁹¹

Sarebbe qui fuori luogo ricostruire in modo analitico la vicenda della difficile approvazione dell’art. 49 Cost.: , al di là di una formulazione finale infelice e incerta, vale la pena ricordare che molti dei passaggi di quella lunga discussione tradiscono, ancor più del discorso del giurista palermitano, come ai Padri Costituenti fosse ben chiaro che la presenza di queste organizzazioni scardinasse le categorie tradizionali della rappresentanza

¹²⁸⁷ Si richiama qui un interessantissimo studio del giovane Giuseppe Guarino: G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1946, pp. 68-69.

¹²⁸⁸ Ivi, p. 69.

¹²⁸⁹ Nonostante il tentativo di alcuni giuristi (fra cui lo stesso Mortati) di “sottolineare il ruolo dei Cln in senso paraparlamentare”, soprattutto al fine di consolidarne la posizione all’interno della nuova costituzione italiana: cfr. F. BONINI, *La Consulta e l’Assemblea Costituente*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d’Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Einaudi, Torino 2001, pp. 298-299.

¹²⁹⁰ Sul punto cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, cit., pp. 223-224; A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 194; nonché, per un quadro esauriente del momento storico-istituzionale, F. BONINI, cit., p. 300 ss.

¹²⁹¹ Si tratta del discorso tenuto alla Consulta Nazionale il 9 marzo 1946. Peraltro, nel dedicare il suo ultimo scritto proprio al problema del partito politico, lo stesso Orlando si fece portatore di una concezione ancora “societaria” di esso e lo ridusse a manifestazione del più ampio diritto di liberà consistente nel potersi associare liberamente. Cfr. V. E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, II, Zanichelli, Bologna, 1953, in particolare p. 616 ss.

politica e del raccordo tra Stato-apparato e Stato-comunità.¹²⁹² Con riferimento al rapporto fra eletti e partiti, di quelle sedute è particolarmente significativo un passaggio dell'intervento che l'on. Calamandrei tenne il 4 marzo 1947, mentre il *plenum* stava discutendo l'art. 47 del Progetto di Costituzione:¹²⁹³

*"[...] i partiti, in realtà, come voi sapete, sono le fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge. I partiti hanno cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari. Vedete: qui, mentre io vi parlo (e vi ringrazio della indulgenza con cui mi ascoltate), so benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo, essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che, quando si tratterà di votare, voi, pure avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me. E allora io mi domando: se le discussioni si fanno nell'intento di persuadersi, a che giova continuare qui a perdere il tempo nel parlare e nell'ascoltare, quando le persone qui riunite sono già persuase in anticipo su tutti i punti? Questa è la conseguenza dell'esistenza dei partiti: dei quali non si può dire se sia bene o male che ci siano; ci sono, e questa è la realtà."*¹²⁹⁴

Dal punto di vista storico, gli eventi ora brevemente ripercorsi permetterebbero, a parer di chi scrive, di trarre questa conclusione: se, da una parte, sembra pacifico che la posizione dell'intera Assemblea Costituente fosse in linea con la conferma del principio per cui è impossibile per i membri di un moderno parlamento riconoscere negli elettori dei "mandanti" (a questo proposito, è chiarissimo l'intervento di Terracini del 19 settembre 1946, ricordato sopra), appare assai meno probabile che un clima segnato da una presenza così incombente dei partiti politici sulla scena costituzionale abbia potuto produrre una norma il cui scopo è recidere ogni legame di dipendenza dei "loro" eletti dagli stessi. Giacché i membri del Parlamento italiano, nel 1946-1948 più di oggi, sono *uomini di partito*: far dire ai deputati della Costituente che non vi può essere alcun vincolo tra i due soggetti (*scilicet* intendere che, per essi, "senza vincoli di mandato" significasse che il partito non poteva dotarsi di strumenti per orientarne l'azione, nemmeno per il tramite dei suoi Gruppi Parlamentari) rischia di entrare in contraddizione con una tendenza, quella della progressiva estensione del controllo dei partiti politici sugli organi di governo, che invece era allora comunemente accettata come irreversibile.

¹²⁹² Se ne ricorda però un punto di svolta saliente, che definì l'ambiguo atteggiamento dell'Assemblea nei confronti del fenomeno del partito politico, in bilico fra il suo riconoscimento esplicito sul piano costituzionale e l'intenzione di lasciarlo relegato nella sfera della società civile (cfr. C. E. TREVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il politico*, 1968, p. 297): il rigetto della proposta di Lelio Basso, a mente del quale "ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di 500 000 voti, venissero riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa e delle altre leggi" (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 20 novembre 1946, cit.); l'Ordine del Giorno Dossetti, pur rimasto anch'esso senza seguito, per cui la I Sottocommissione "ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità"; (*ibidem*).

¹²⁹³ Quasi identico all'art. 49 del testo definitivo, l'art. 47 del progetto redatto dalla Commissione per la Costituzione differiva da esso solamente per l'utilizzo del verbo "organizzarsi" al posto di "associarsi": "Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale."

¹²⁹⁴ *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 4 marzo 1947, cit.

D'altronde, anche la dottrina dei decenni dell'"attuazione costituzionale"¹²⁹⁵ (e oltre) è sembrata particolarmente interessata a sottolineare (pur con vari accenti) quanto fosse determinante il ruolo del partito politico nell'ordinamento costituzionale italiano;¹²⁹⁶ si spiegano così le proposte "geometrie" della norma di cui all'art. 67 Cost. che non limitano eccessivamente la capacità degli "strumenti per la partecipazione del popolo alla vita politica",¹²⁹⁷ autori della necessaria *reductio ad unum* degli interessi particolari in una visione coerente di quello generale, di orientare l'attività di coloro che essi hanno pur sempre contribuito (e in modo determinante) a innalzare agli scranni parlamentari (nelle parole di Vezio Crisafulli, i partiti sono al contempo "grandi eletti" e "grandi elettori").¹²⁹⁸

2.2. Art. 67 Cost. e "grandi riforme" costituzionali (cenni).

¹²⁹⁵ Si fa riferimento alla partizione della storia costituzionale repubblicana proposta di recente da E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 29 ss.

¹²⁹⁶ Si può vedere, già nel 1949, G. BASCHIERI - L. BIANCHI D'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Nocchioli, Firenze, 1949, pp. 236-237; *ex multis*, poi, il già citato saggio di A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 197 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, *passim* e, in particolare, p. 226 ss., e C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 114-116, e 126 ss; piace poi ricordare V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, scritto del 1966 poi in *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 207 ss. (in particolare cfr pp. 211-215 e 219 ss.), nonché gli interessanti interventi che Lelio Basso tenne ad una importante conferenza ISLE tenuta tra il 1965 e il 1966 (verbali pubblicati in *Indagine sul partito politico*, III, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 748 ss. e 919 ss.). Più "conservatrice" sembra invece la posizione di G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Marzorati, Milano, 1948, p. 41.

¹²⁹⁷ Secondo la bella definizione data da C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 226.

¹²⁹⁸ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 230, per cui sarebbe legittimo un controllo del Gruppo Parlamentare sull'attività dell'eletto; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., pp. 212-213, per cui il divieto di mandato imperativo serve a bilanciare il riconoscimento costituzionale del fenomeno partitico e ad evitare "la degenerazione che si suol chiamare [...] partitocrazia"; di Costantino Mortati, si ricordino le conclusioni raggiunte nel commento all'art. 67 della Costituzione secondo le quali la *ratio* del divieto in esame non sarebbe "staccare" il parlamentare dal partito, bensì permettere ad esso "l'esercizio di quella funzione equilibratrice, di composizione e sintesi degli interessi sezionali" che gli è propria (C. MORTATI, *Art. 67*, cit., pp. 182-184); in un senso simile, pare a chi scrive, P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 694 ss.. Che il fine dell'art. 67 non sia mai stato (nemmeno in sede costituente) quello di "tralatziamente recepire il classico principio liberale" lo sostiene anche S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 18, nota 43.

Vale inoltre la pena di ricordare come, in un suo scritto del 1968, un grande studioso tedesco affermasse che "se il partito è l'organizzazione politica senza la quale la democrazia di massa moderna non si può realizzare, anche la posizione del deputato dovrà di conseguenza adeguarsi alla situazione mutata. E' del tutto conseguente alla struttura dello Stato dei partiti della democrazia di massa, che il partito, di cui il singolo deputato fa parte, possa imporsi anche nei confronti dei suoi stessi membri. [...] *Concetti come mandato imperativo*, disciplina di gruppo, obbligo di appartenenza e lealtà al partito, ricevono in questo ambito il loro senso e la loro giustificazione [corsivi miei]" (la traduzione, di Simona Forti, è tratta dallo scritto *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all'articolo 21 e all'articolo 38 della Legge Fondamentale di Bonn*, in G. LEIBHOLZ *La rappresentazione della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 387).

Particolarmente attenti a sottolineare come, comunque, l'influenza del partito politico (e della sua proiezione parlamentare) sull'eletto debbano incontrare severi limiti, fino ad elencare una dettagliata serie di vincoli illegittimi, furono autori come Pietro Virga (P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Edizioni universitarie, Palermo, III ed., 1955, pp. 202-209) e Paolo Biscaretti di Ruffia (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, III ed., 1954, pp. 293-295).

Notoriamente "estrema" è la tesi di Lelio Basso, il quale arrivò a ipotizzare la legittimità della decadenza del parlamentare "transfuga" in altro Gruppo Parlamentare (cfr. gli interventi già citati, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, cit., p. 748).

Senza pretendere di ripercorrere qui la storia delle tentate riforme costituzionali italiane,¹²⁹⁹ poiché ciò costituirebbe chiaramente una deviazione dal tema di questa ricerca, si dirà ora qualche parola su come tali proposte di revisione (quantomeno, quelle più ambiziose) della Carta abbiano investito l'art. 67 Cost. e, in particolare, del divieto di mandato imperativo del parlamentare.

In modo analogo a quanto già detto per l'Assemblea Costituente, va preso subito atto che l'attenzione specificamente dedicata all'argomento da parte di coloro che si sono variamente cimentati impresa, è piuttosto scarsa; in particolare, si osserva come essa sia dipesa per lo più (almeno nell'ambito di riscritture "a vasto raggio" della seconda parte della Costituzione) dalla volontà di riformare il bicameralismo.

Invero, né la Commissione presieduta da Aldo Bozzi né, all'inizio del decennio successivo, quella cd. "De Mita-Iotti", sembrano aver preso in considerazione la possibilità di eliminare il principio in esame o, almeno, di darne una diversa formulazione. Nel primo caso, infatti, la *Relazione* finale predisposta dalla maggioranza dei commissari suggerì abbondanti e significative modifiche al Titolo II della Parte II (riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei senatori a vita, spese elettorali, procedimento legislativo...), ma sembrò non porsi minimamente il problema di "aggregare" la norma al centro di questo lavoro;¹³⁰⁰ analogamente, nel secondo, nessuna delle ventidue modifiche (più sei aggiunte) contenute nei due atti presentati alle Presidenze delle Camere nel gennaio del 1994 toccava l'art. 67.¹³⁰¹

Un discorso non troppo diverso meritano i lavori portati avanti dalla Commissione cd. "D'Alema" (istituita con l. cost. 1/1997): infatti, pure in quella sede, l'unica modifica su cui si trovò un accordo fu la mera sostituzione del sostantivo "membro" (del Parlamento) con "componente" (cfr. art. 93 del testo approvato dalla Commissione il 30 giugno 1997; poi, art. 85 del testo definitivo, deliberato dopo l'esame degli emendamenti finali).¹³⁰²

Questo atteggiamento non cambiò significativamente nel corso della XIV legislatura, quando si propose di sostituire (nell'ambito della "grande riforma" promossa dal Governo Berlusconi II, che poi non superò la prova del *referendum* confermativo ex art. 138 Cost.) l'attuale art. 67 Cost. con il testo seguente:

¹²⁹⁹ Se ne trova un quadro molto esauriente (per quanto schiettamente schierato a favore dei tentativi di riforma; e, per di più, già superato) in C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 431 ss.

¹³⁰⁰ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, pp. 13-16 (in particolare, si guardi il par. 4 intitolato "Gli istituti di democrazia rappresentativa: il Parlamento"); probabilmente, l'aporia discende anche dal fatto che la Commissione optò per non introdurre una camera delle regioni (par. 4.8), ossia rifiutò l'unica modifica che avrebbe (anche sulla base dell'esperienza successiva) probabilmente implicato anche una riscrittura della disposizione in esame.

¹³⁰¹ Cfr. il p. d. l. costituzionale proposto durante l'XI legislatura dalla Commissione istituita ex art. 1 della l. cost. 1/1993 (A. C. 3597; A. S. 1789), disponibile in <https://storia.camera.it/>, consultato da ultimo il 13 maggio 2019.

¹³⁰² Entrambi i testi (A. C. 3931, A. S. 2583; poi, A. C. 3931-A, A. S. 2583-A), risalenti alla XIII legislatura, sono consultabili all'indirizzo <https://storia.camera.it/>, consultato da ultimo il 13 maggio 2019.

Fu infatti respinto l'emendamento Morando, con cui si chiedeva di sanzionare che i deputati "rappresentano la comunità regionale" (affermazione che, in fondo, sarebbe stata coerente con il nuovo impianto del Parlamento italiano riformato). Cfr. Dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati, in <https://storia.camera.it/>, consultato da ultimo il 13 maggio 2019.

*“Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato”.*¹³⁰³

Le modifiche apportate furono così essenzialmente due, di non chiarissimo significato: con la prima si “sdoppiò” il soggetto a cui la norma si riferisce, con la seconda si accostò un riferimento (“dal significato non evidente”, secondo gli stessi tecnici della Camera dei deputati)¹³⁰⁴ alla “Repubblica” a quello originario alla “Nazione”.

Al di là di questa ultima variazione del testo, che avrebbe potuto tranquillamente leggersi come una (inutile) endiadi, e considerando aggirabile il problema per cui i membri di un Senato pur espressamente denominato “federale” non avrebbero potuto considerarsi vincolati ai propri territori,¹³⁰⁵ rimane il fatto che quella riforma, considerata nella sua complessità, costringeva l’interprete ad attribuire al “nuovo” art. 67 un significato dipendente dalla combinazione di esso con altre norme costituzionali riviste nella medesima occasione: gli artt. 88, 92 e 94 (ovviamente, nei rispettivi nuovi testi, mai entrati in vigore), i quali definivano una sorta di “mandato di governo” a carico della maggioranza parlamentare così come determinata dalle elezioni. Come è stato infatti notato, il far dipendere tanto la possibilità che il Primo Ministro (come il nuovo art. 92 avrebbe “ribattezzato” il Presidente del Consiglio dei Ministri), fosse sostituito al fine di “continuare nell’attuazione del programma” (art. 88, comma 2; il quale si sarebbe applicato nelle prime tre ipotesi previste in un elenco contenuto nel paragrafo precedente) che il rigetto della mozione di sfiducia (art. 94, u. c., che avrebbe richiamato lo stesso secondo comma dell’art. 88) da un voto (rispettivamente, di favore alla persona individuata come nuovo Primo Ministro o di rigetto della mozione di sfiducia) della “maggioranza espressa dalle elezioni” (ossia, la “maggioranza [...] collegata al candidato alla carica di Primo Ministro” menzionata al “nuovo” art. 92, comma 2) avrebbe sortito l’effetto di alterare lo *status* del parlamentare a seconda del partito di elezione, permettendo solo a chi *ab origine* era inquadrato in un certo schieramento politico di esercitare il potere fiduciario in due momenti cardine della vita politica del Paese.¹³⁰⁶

¹³⁰³ La modifica è contenuta all’art. 12 del d. d. l. costituzionale presentato nella XIV legislatura (originariamente, A. S. 2544; A. C. 4862; il testo definitivo è in A. S. 2544-D, consultabile in <http://www.senato.it>, visitato da ultimo il 14 maggio 2019). Sul tema si può vedere anche Camera dei deputati XV legislatura, Servizio studi. Documentazioni e ricerche, *La riforma dell’ordinamento della Repubblica. Il testo approvato nella XIV legislatura e il referendum costituzionale*, n.4, III ed., 20 aprile 2007.

¹³⁰⁴ Ivi, p. 35. Un commentatore confermò che, nonostante fossero possibili delle interpretazioni letterali che valorizzavano questa distinzione, quella migliore rimaneva pur sempre di intenderla come una semplice endiadi (S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2006, pp. 3-4).

¹³⁰⁵ Giacché il carattere territoriale della loro rappresentanza si sarebbe dovuto esprimere in elementi quali la contestualità dell’elezione a senatore con il rinnovo di organi regionali o sub-regionali, oppure con condizioni personali dell’eletto quali la residenza (cfr. gli artt. 57, comma 2 e 58, come sarebbero stati modificati dal testo sottoposto a *referendum*).

¹³⁰⁶ Si fa riferimento alle osservazioni di S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, cit., in particolare pp. 7-10; le quali non sembrano essere però state condivise dallo stesso Servizio Studi della Camera dei deputati (cfr. il già citato documento *La riforma dell’ordinamento della Repubblica. Il testo approvato nella XIV legislatura e il referendum costituzionale*, p. 59, per cui “l’eventuale passaggio di un deputato, nel corso della legislatura, da un gruppo parlamentare di maggioranza ad uno di opposizione o viceversa *risulterebbe irrilevante ai fini dell’appartenenza o meno del deputato a tale maggioranza [corsivo mio]*”).

Dieci anni dopo, il divieto di mandato imperativo sembra aver confermato la sua peculiare forza di resistenza anche in occasione dell'ultima revisione organica della Carta che ha interessato il nostro Paese: la riforma cd. "Renzi-Boschi", che proponeva di riscrivere il testo semplificandolo come segue:

"I membri del parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato".

Peraltro, tale modifica non era del tutto irrilevante, e nuovamente volta per ragioni sistematiche legate al (problematico) significato che assumeva, questa volta, se combinata con il "nuovo" art. 55 Cost. Esso infatti al comma 3 affermava:

"Ciascun membro della Camera dei deputati [non del Senato, NdR!] rappresenta la Nazione".

Contestualmente, però, al comma 5 si leggeva che il Senato "*rappresenta le istituzioni territoriali*", in coerenza con la complessiva riforma del bicameralismo che, anche in questa occasione, veniva tentata. Sembrava così consumarsi una scissione fra rappresentanza nazionale (che, palesemente, i senatori non avrebbero potuto esercitare sulla base del nuovo testo)¹³⁰⁷ e divieto di vincolo di mandato inedita nella storia costituzionale italiana: tant'è che in dottrina, all'interno di un più generale dibattito sulla composizione e sulla natura del "nuovo Senato" che va ben oltre lo scopo di questo lavoro,¹³⁰⁸ furono sollevati molti dubbi sulla possibilità che le "istituzioni territoriali" (nella specie, Regioni, Province Autonome e Comuni: cfr. il testo proposto per il "nuovo" art. 57) potessero essere rappresentate pur senza instaurare con i senatori da loro espressi alcun legame del tipo di quello che stringe i consiglieri del *Bundesrat* tedesco con i governi dei rispettivi *Länder*.¹³⁰⁹

Anche questa riforma non ha passato il passaggio insidioso del *referendum* confermativo, che notoriamente ha visto prevalere i "no" nella giornata del 4 dicembre 2016: vale tuttavia la pena osservare come, ancora una volta, l'intervento sull'art. 67 Cost. e sulla norma al centro di questo lavoro si sia posto come variabile dipendente da uno più vasto, che abbracciava la disciplina dell'intero Parlamento; e come sia stato da ciò confermato che il modello di rappresentanza sottostante a quest'organo, la presenza di vincoli pendenti sui suoi membri e le funzioni attribuite alle sue Camere costituiscano, dopo settanta anni, un nodo ancora irrisolto nell'organizzazione dei pubblici poteri italiani.

A parziale smentita di ciò, si pone un recente disegno di legge costituzionale (n. 2759, presentato nella XVII legislatura, primo firmatario il senatore Vito Crimi del Movimento 5 Stelle), con cui si propone di riscrivere l'art. 67 Cost. (e solo quello) come segue:

"Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni con il vincolo di mandato popolare. I deputati e i senatori che nel corso della legislatura si

¹³⁰⁷ E' appena il caso di ricordare che il "cuore" della riforma costituzionale in questione consisteva in una profonda revisione del regionalismo italiano, a cui corrispondeva (sul piano dell'organizzazione del Parlamento) la creazione di un Senato che, non a caso, nella prima stesura del testo avrebbe dovuto chiamarsi "Senato delle Autonomie" (art. 1 del d. d. l. costituzionale A. S. 1429 della XVII legislatura, di modifica dell'art. 55 Cost.): cfr. la riscrittura degli articoli 55 ss. della Carta proposta in quell'occasione, su cui qui non ci si dilunga.

¹³⁰⁸, Ne dà una panoramica E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, pp. 35 ss.; in particolare, pp. 39-41 (e dottrina ivi richiamata).

¹³⁰⁹ Cfr. l'art. 51 della Legge Fondamentale, che descrive un "vincolo di mandato" fra gli esecutivi regionali e i delegati chiamati a rappresentarli al *Bundesrat*.

iscrivono ad un gruppo parlamentare diverso da quello per cui sono stati eletti sono dichiarati decaduti ed incandidabili”.¹³¹⁰

Il divieto del vincolo di mandato viene qui letteralmente “ribaltato”, così da evitare che (come si legge nella relazione introduttiva) “*l’eletto rit[enga] di trarre la propria legittimazione da sé e non già dagli elettori, cosicché la rappresentanza, intesa in senso puramente formale e giuridico, appare ormai totalmente slegata dai rappresentati*”.¹³¹¹

Di particolare interesse, inoltre, è il riferimento al cd. “transfughismo parlamentare”, che espressamente qui si intende sanzionare: si allude infatti ad un’annosa questione della vita parlamentare italiana, che si pone al centro di buona parte delle riflessioni su come agisca concretamente un principio come quello consacrato dall’art. 67 Cost. nella vita parlamentare del nostro Paese, nonché sui possibili strumenti per contrastare tal genere di “effetti collaterali” (cfr. *infra*, il paragrafo successivo).

¹³¹⁰ XVII legislatura, A.S. 2795, consultabile in <http://www.senato.it> (visitato da ultimo il giorno 14 maggio 2019).

¹³¹¹ Ivi, p. 2.

3. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO UNA REGOLA ANCORA ATTUALE? LO SVILUPPO DELL'ART. 67 TRA VITA PARLAMENTARE E DISCIPLINA DEI PARTITI POLITICI

di *Alessandro Gai* e *Valentjna Juric**

SOMMARIO:

3. Il divieto di mandato imperativo una regola ancora attuale? Lo sviluppo dell'art. 67 tra vita parlamentare e disciplina dei partiti politici. - 3.1. Il rapporto tra parlamentare e gruppo politico. - 3.1.2. Gli statuti dei gruppi parlamentari. - 3.1.3. Transfughismo parlamentare e divieto di mandato imperativo. - 3.2. Il rapporto tra parlamentare e partito politico di appartenenza. - 3.2.1. Le dimissioni in bianco. - 3.2.2. Considerazioni generali sul partito politico. - 3.2.3. Le primarie.

Come chiarito, la *ratio* di fondo del libero mandato è garantire una certa autonomia decisionale al rappresentante per permettergli, in Parlamento, di svolgere una sintesi politica non limitandosi ad essere il *nuncio* di singoli interessi frazionati¹³¹².

La *quaestio* che ci si deve porre ora riguarda la concretizzazione assunta nella prassi dal principio del libero mandato, chiarendo se vi siano fattori di compressione dell'indipendenza del parlamentare.

Al riguardo, il discorso ruota inevitabilmente attorno al concetto di rappresentanza parlamentare e quindi al rapporto elettori-eletti. La funzione rappresentativa intesa come "rapporto" che dura nel tempo, esprime un legame duraturo tra società ed eletti,¹³¹³ visto che il mandato conferito all'eletto "*trascende ogni oggetto specifico per tendere invece a rispecchiare la longue durèe e l'efficacia di un'opinione politica, o di una costellazione di opinioni politiche, nel tempo, nel lungo periodo*"¹³¹⁴. L'indeterminatezza dell'oggetto del mandato politico (non determinabile a priori in tutti i suoi elementi), la sua necessità, derivante dall'impossibilità di "*portare tutto il popolo in Assemblea*" e l'elevato numero dei mandanti (tra l'altro non identificabili singolarmente vista la segretezza del voto),¹³¹⁵ danno al rapporto di mandato dei connotati del tutto peculiari, che non corrispondono a quelli del diritto privato¹³¹⁶.

In un rapporto così complesso si inseriscono i partiti politici, ponendosi quale organo intermedio tra elettori ed eletti per agevolarne il dialogo. Kelsen, sostenitore del

* L'introduzione e il paragrafo 3.2 sono di Valentjna Juric, il paragrafo 3.1 è di Alessandro Gai.

¹³¹² "Il divieto di mandato imperativo quale espressione della irrinunciabile libertà di opinione del rappresentante. [...] solo all'interno delle aule parlamentari è possibile conoscere le reciproche opinioni, confrontare le volontà particolari di ciascuno e, se del caso, conciliarle per il raggiungimento del bene comune; i parlamentari, quindi, devono ritrovarsi nell'Assemblea non per annunciare i desideri già formulati dai loro diretti committenti, bensì per deliberare e votare liberamente secondo la loro opinione attuale, frutto del confronto dialettico tra le varie forze politiche." in L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, Libreria Editrice Torre sas, Catania, 2011.

¹³¹³ L. CIAURRO – D. NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 545 ss.

¹³¹⁴ N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009, p. 64.

¹³¹⁵ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 111.

¹³¹⁶ G. BRUNELLI - P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, III, Jovene, Napoli, 2014, Jovene editore, Napoli, 2014, p. 88.

Parteienstaat, li definiva come lo strumento essenziale per la formazione della volontà politica¹³¹⁷. I partiti infatti, canalizzando le esigenze del corpo sociale, forniscono modelli per interpretare la realtà dandone una “visione generale produttiva di senso”¹³¹⁸. Per Avril “*grazie ai partiti, le scelte dei cittadini si esprimono in modo più efficace, orientano il governo e ne sanzionano i comportamenti assai più prontamente di quanto non implicasse, in origine, la dottrina pura della rappresentanza*”¹³¹⁹.

La nascita dei partiti politici ha fatto venire meno la bilateralità del rapporto di rappresentanza, a favore di un rapporto trilaterale. Ci si domanda, quindi, se l’inserimento dei parlamentari nei partiti e di conseguenza nei gruppi parlamentari abbia depotenziato il libero mandato del singolo.

Non manca del resto chi abbia affermato che l’attuale sistema politico-costituzionale sia caratterizzato “*da un vero e proprio processo di espropriazione della rappresentanza politica da parte dei partiti che, in difformità alle previsioni dell’art. 49 Cost., ne hanno ormai assunto il monopolio*”¹³²⁰ o chi affermi che “*la funzione del deputato non attiene più alla rappresentanza della nazione, ma a quella, certamente più vincolante e responsiva, di rappresentante di partito. Lo stesso Parlamento tende sempre più a trasformarsi in “camera di registrazione” di decisioni prese in sedi non istituzionali, costituendo l’organo costituzionale che più immediatamente riflette gli accordi e gli equilibri degli assi pluripartitici sui quali si basa il funzionamento del sistema di governo*”.¹³²¹ La questione è quindi capire quali ripercussioni sul libero mandato abbia avuto la centralità assunta dai partiti politici e quale sia il margine residuo di autonomia decisionale lasciato al parlamentare.

Una simile indagine, di evidente interesse ai fini del presente lavoro, si svolgerà con precipuo riguardo ai regolamenti della Camera e del Senato nonché, in generale, a fonti di diritto parlamentare.

Non si avvarrà invece della giurisprudenza costituzionale, da momento che l’unica pronuncia della Corte in materia (la risalente sentenza 14/1964) toccò l’argomento soltanto marginalmente e si limitò a chiarire che “[l]art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all’ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo

¹³¹⁷ “*In una democrazia parlamentare, l’individuo isolato ha ben poca influenza sulla creazione degli organi legislativi ed esecutivi... il partito politico è uno strumento essenziale per la formazione della volontà pubblica (...). L’idea di democrazia implica un’ampia libertà nella formazione dei partiti politici (...). Considerando la funzione decisiva svolta dai partiti nell’elezione degli organi legislativi ed esecutivi, sarebbe persino giustificabile farne degli organi dello Stato, regolandone la costituzione*” in H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, p. 299 ss.; “*I partiti sono inevitabili. Nessuno ha dimostrato come il governo rappresentativo potrebbe funzionare senza loro*” in J. BRYCE, *Modern Democracies*, Macmillan, New York, 1921.

¹³¹⁸ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2008, p. 19.

¹³¹⁹ P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino 1990, p. 52.

¹³²⁰ S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Liguori, Napoli, 1977; e, dello stesso A., *Dal ‘governo dei partiti’ al ‘governo del Premier’. Una riflessione sui più recenti tentativi di riforma costituzionale ed elettorale*, in *Critica del diritto*, 2016, n. 2-3.

¹³²¹ A. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 9, 2018, p. 6.

*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.”*¹³²²

Tale precedente è rimasto senza seguito, e sul tema non si è mai consolidata alcuna posizione della Consulta: tuttavia, avviandoci ad una analisi concentrata sulle fonti “parlamentari”, non sembra inopportuno sottolineare come anche il giudice delle leggi abbia subito colto come il “rapporto problematico” che viene in gioco allorché si affronta il tema del “mandato imperativo”, sia quello tra il singolo eletto e la forza politica di appartenenza.

3.1. Il rapporto tra parlamentare e gruppo politico.

Alla luce di quanto sopra esposto, l’attuazione delle regole del divieto di mandato imperativo di cui all’art. 67 deve inevitabilmente prendere le mosse dalla disamina del rapporto che si è venuto a sviluppare tra il singolo parlamentare e il gruppo al quale questi è tenuto ad aderire ai sensi dell’art. 14 R.S. e R.C.

In altre parole, il diritto del parlamentare all’autodeterminazione ed esprimere il proprio dissenso¹³²³, trova il proprio limite naturale nelle prerogative che vengono riconosciute ai Gruppi parlamentari dai Regolamenti di Camera e di Senato e dalle norme statutarie, con cui gli stessi, nel disciplinare la loro attività, possono comprimere i diritti spettanti al singolo ed imporvi al contempo obblighi.

In questo senso, l’analisi del rapporto tra i singoli parlamentari e il gruppo politico e la capacità di quest’ultimo di conformare l’attività del parlamentare sembra opportuna al fine di verificare quale concreta consistenza abbia assunto e assuma la regola del divieto del mandato imperativo. Un primo aspetto di carattere storico giuridico da non sottovalutare è che l’istituzione dei gruppi parlamentari con le riforme regolamentari del 1920¹³²⁴, all’indomani dell’introduzione della legge elettorale proporzionale, consentiva ai partiti politici di fare il loro ingresso nell’agone politico, ponendo per la prima volta il nuovo soggetto partitico, accanto al singolo parlamentare, nella veste di responsabile e protagonista della vita parlamentare. Se questa è stata la genesi storica dei gruppi parlamentari, non parrebbe tuttavia erroneo ritenere che partito e gruppo politico possano essere sovrapposti. Quest’ultimo infatti rappresenta la “*proiezione costituzionale sul piano parlamentare*”¹³²⁵ del primo, ma tra i due soggetti non vi è con ogni evidenza alcun vincolo giuridico¹³²⁶. Ciò è ben esemplificato dal fatto che l’espulsione dal partito non determina l’automatica espulsione dal Gruppo.

¹³²² C. cost., 7 marzo 1964, n. 14 (par. 2 della motivazione in diritto).

¹³²³ Così R. CALVANO, *La Democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il Dottor Stranamore* in *www.federalismi.it*.

¹³²⁴ Sul punto vedi R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari* in *Forum di Quad. cost.*, n.1, 2007, p. 79.

¹³²⁵ G. BRUNELLI - P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, III, Jovene, Napoli, 2014, p. 88

¹³²⁶ L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 145. È noto comunque come negli statuti politici dei principali partiti dagli anni Cinquanta fosse previsto l’obbligo di iscriversi al gruppo politico corrispondente al partito.

Alla luce di queste premesse pare doveroso muoversi lungo tre direttrici: *in primis* verificare se le modifiche apportate ai Regolamenti abbiano inteso valorizzare le prerogative del singolo parlamentare o quelle del gruppo di appartenenza, svuotando *de facto* il contenuto dell'istituto in oggetto; in secondo luogo, occorrerà concentrarsi sulle norme degli Statuti dei Gruppi parlamentari e interrogarsi sulla giustiziabilità di eventuali norme che contrastino con il libero mandato imperativo; infine, sarà opportuno soffermarsi sul fenomeno del “transfughismo parlamentare”, espressione più emblematica del dissenso di un parlamentare nei confronti del suo gruppo politico di appartenenza, e se eventuali norme preordinate a ridurre detto fenomeno violino implicitamente o espressamente il disposto di cui all'art. 67 Cost.

3.1.1. I regolamenti parlamentari.

Con riferimento al primo profilo addotto è opportuno anzitutto rilevare che i Regolamenti parlamentari non possono stabilire dei vincoli in positivo per il singolo parlamentare, poiché così facendo integrerebbero una chiara e manifesta violazione dell'art. 67 Cost.; possono tuttavia prevedere, per così dire, dei vincoli in negativo, ovvero delle norme che nel riconoscere talune prerogative soltanto in capo al gruppo politico e non al singolo, finiscono per svuotare di significato il libero mandato.¹³²⁷

Andando per ordine cronologico, i Regolamenti del 1971, nati al fine di razionalizzare i lavori dell'Assemblea, esaltavano la centralità parlamentare provvedendo ad un contestuale bilanciamento tra le attribuzioni dei Gruppi e delle Conferenze dei capigruppo e le facoltà di opinione e dissenso degli eletti.¹³²⁸ Nei suddetti Regolamenti, giova ricordarlo, venivano introdotti per la prima volta istituti, tra cui la facoltà di costituire Gruppi in deroga, che scardinavano il principio di corrispondenza con il partito.

Nell'ambito di tale riforma sia il singolo parlamentare che il gruppo politico venivano a svincolarsi in via meramente formale dal partito. Tale distacco, infatti, rimaneva soltanto sulla carta dei Regolamenti, ma non si concretizzava in chiare e manifeste forme di dissenso da parte del parlamentare e del gruppo. Si può rilevare, anzi, che negli anni Settanta si afferma quella che Giuseppe Maranini considera la “*tirannide del partito che controlla lo Stato, e non ne è controllato*”¹³²⁹. Infatti, la scena politica è dominata da partiti fortemente connotati in senso ideologico; pertanto, non appariva in alcun modo necessaria una disciplina che garantisse il nesso tra eletto, gruppo e partito. In questa fase si deve prendere atto di una chiara corrispondenza dei gruppi parlamentari con un sistema politico cristallizzato con pochissimi mutamenti per lo più dovuti ad eventi politici esterni al Parlamento¹³³⁰.

Ecco, dunque, che in questi anni il libero mandato viene declinarsi non tanto come strumento di emancipazione dalle direttive del partito quanto come strumento di partecipazione attiva alla vita parlamentare, dove le Camere assumono il ruolo di “*sede*

¹³²⁷ S. MERLINI, *La democrazia nei partiti e la democrazia dei partiti*, Firenze, Passigli, 2009.

¹³²⁸ Sul punto vedi E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e gruppi parlamentari* in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017, p. 161.

¹³²⁹ G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia* in *Miti e Realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958, p. 58.

¹³³⁰ *I gruppi politici dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*. in *Riv. sc. pol.*, XXVI, 96, p. 391.

autonoma di elaborazione di indirizzi programmatici e scelte operative". Nel contesto che viene descritto, la possibilità di costituire gruppi autorizzati rappresenta un espediente per consentire a delle formazioni politiche di consistenza numerica inferiore a quella prescritta dai Regolamenti, di prendere parte in modo attivo alla vita parlamentare.

La perdita di centralità del Parlamento, come luogo di dibattito e di mediazione politica, a partire dagli anni 80, si riflette nel progressivo venir meno dell'equilibrio creatosi nel rapporto tra le prerogative riconosciute all'eletto e quelle spettanti al gruppo politico. In questa fase, in cui la mediazione politica viene frustrata dalle pratiche di ostruzionismo dei singoli parlamentari, si assiste ad un primo svuotamento dei poteri e dei diritti del singolo parlamentare nei lavori delle aule con il cosiddetto Lodo Iotti (1981).

Ma è senza dubbio la Riforma regolamentare del 1988 a comprimere i margini di manovra del singolo parlamentare, in un'ottica di progressiva espansione delle prerogative del Gruppo. Tale mutamento è indubbiamente da ascrivere anche alla valorizzazione del ruolo del Governo in Parlamento. Nell'alveo della richiamata riforma del 1988 vengono quindi ridotti drasticamente i casi di ammissibilità dello scrutinio segreto nelle votazioni parlamentari.¹³³¹ Al riguardo, merita menzionare l'art. 49 R.C., come novellato nel 1988, il quale non tutela con l'anonimato il comportamento del singolo dissenziente nella misura in cui eleva il voto palese a regola generale.

In particolare, la segretezza rimane obbligatoria per i casi di materia elettorale e di riforma regolamentare e per le votazioni che abbiano ad oggetto diritti fondamentali. La necessità di porre nuove regole che garantiscano la funzionalità dell'istituzione colpisce, altresì, i tempi di intervento dei singoli parlamentari e il numero di emendamenti da porre in discussione.

Lo svuotamento del ruolo e delle funzioni del singolo parlamentare a favore dell'impostazione gruppo centrica trova il suo punto d'approdo nella riforma del Regolamento della Camera di fine anni 90. Proprio nel corso di questo decennio, si può dire che venga ridotta ai minimi termini la centralità dell'organo parlamentare che finisce per assolvere, in ultima istanza, funzioni di indirizzo e consulenza, e ad agire tutt'al più come federatore¹³³². All'assunzione di tale nuovo ruolo da parte dell'organo parlamentare e alla contestuale privazione dei suoi membri di una funzione rappresentativa sociale si accompagna una progressiva decurtazione del mandato politico, che viene spogliato della propria sovranità e del suo potere reale¹³³³.

Sul piano normativo, con la riforma del Regolamento della Camera del 1997, viene stabilito che la programmazione bimestrale o trimestrale dei lavori e il calendario settimanale dei lavori debba essere predisposta dalla Conferenza dei Capi gruppo; e che gli interventi in aula possano avvenire solo in nome dei gruppi. Sempre nell'ambito di tale intervento riformatorio sono da segnalare modifiche normative volte a rafforzare il

¹³³¹ R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 3, 2018, p. 13.

¹³³² Sul punto vedi A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2003.

¹³³³ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2008, p. 19.

contingentamento dei tempi e la razionalizzazione dell'esame degli emendamenti in Assemblea con l'applicazione della cosiddetta prassi della "votazione per principi"¹³³⁴.

I suddetti innesti normativi *ad extrema ratio* si innestano nell'alveo il ripensamento di un modello tradizionale di democrazia parlamentare puramente rappresentativa e prospettano per converso quella che è stata definita "*democrazia decidente*"¹³³⁵.

Nel delinearsi di tale nuovo modello, lo spazio riservato al singolo parlamentare per esercitare le proprie prerogative deve essere minimo onde evitare di ostacolare e minare la rapidità e l'efficacia che involgono i processi decisionali. L'affermarsi del nuovo paradigma della cosiddetta "democrazia decidente" sembra, dunque, in ultima istanza aver favorito ancora una volta un'impostazione gruppo centrica dei lavori parlamentari.

Da una rassegna delle attuali disposizioni pertinenti risulterebbe che in capo al singolo parlamentare residui in ogni caso un certo margine di autonomia rispetto al gruppo. I regolamenti contemplano, infatti, ancora delle soluzioni compromissorie nell'eventualità che si verifichi una non totale aderenza di opinioni tra Gruppo e singolo. Si pensi al primo comma dell'art. 83, quando si afferma che "*Il Presidente concede la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esporre posizioni dissenzianti rispetto a quelle dei propri Gruppi, stabilendone le modalità e i limiti di tempo degli interventi*". O, con riferimento alla votazione sulle questioni di fiducia, l'art. 116.3, il quale concede ai deputati di "*esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo*". Ancora, l'art. 24.7, nella predisposizione del calendario dei lavori, riserva uno spazio di intervento ai deputati "dissenzianti" rispetto alla posizione del loro gruppo. Disposizioni analoghe nel Regolamento del Senato, all'art. 84.1 per i senatori che "*dissentano dalle posizioni assunte dal Gruppo di appartenenza sull'argomento in discussione*".

Tutto ciò sembrerebbe lasciare uno spazio di autonomia al singolo parlamentare, ma è altresì vero come alcuni recenti episodi della vita parlamentare abbiano dato piena testimonianza di come a fronte di un maggior riconoscimento normativo delle prerogative e dei poteri del gruppo parlamentare quest'ultimo disponga a pieno titolo di strumenti efficaci per poter legittimamente spegnere sul nascere qualsiasi confronto dialettico, nell'ambito dello stesso gruppo.

Il riferimento è all'episodio verificatosi nell'ambito dell'*iter* di approvazione del cosiddetto "*Italicum*", la legge elettorale n. 52 del 2015 (dichiarata incostituzionale dalla Consulta) prevista per la sola Camera dei deputati, che aspirava a disciplinare la materia elettorale alla luce delle modifiche costituzionali che avrebbe dovuto introdurre la Riforma Renzi-Boschi, bocciata dagli Italiani con il referendum del 4 dicembre del 2016. In tale circostanza si poté assistere alla sostituzione da parte dei gruppi parlamentari di maggioranza di ben dieci deputati, facenti parte della Commissione Affari Costituzionali. La *ratio* sottesa alla sostituzione in parola, che avveniva nel pieno rispetto del disposto di cui all'art. 19, c.4 del R.C., era quella di evitare che in quella sede potesse essere modificato il testo della legge elettorale già approvato in Senato. Una scelta di tal genere, che pur risulta formalmente legittima e aderente alle disposizioni dei Regolamenti, costituisce una

¹³³⁴ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità* in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 3/ 2015, p. 57.

¹³³⁵ L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti* in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, pp. 21 e 54.

rappresentazione paradigmatica di come, in un'attività parlamentare permeata da un'impostazione gruppocentrica, le prerogative del singolo finiscono con l'arrestarsi dinanzi alla volontà del gruppo.

A dire il vero, l'episodio testè illustrato non costituisce un *unicum* nel suo genere; in tale contesto deve altresì essere rammentata la sostituzione in Commissione affari costituzionali del Senato dei senatori Mauro (del gruppo per l'Italia), Mineo e Chiti (del gruppo PD) rispettivamente per aver votato a favore ed essersi astenuto con riferimento all'approvazione dell'ordine del giorno del senatore Calderoli sulla riforma della seconda parte della Costituzione. Anche tale accadimento, come ricordato poc'anzi, deve essere iscritto nell'alveo delle legittime imposizioni che può esercitare il gruppo politico per evitare che il parlamentare dissenziente assuma una posizione in contrasto con quella del Gruppo in aula. Va rilevato che, tuttavia, non tutti i commentatori sono concordi nell'affermare che l'esercizio del potere di sostituzione previsto all'art. 21, c.4 R.S. per ragioni che dipendano unicamente da un orientamento opposto del singolo parlamentare in Commissione a quello dell'intero gruppo politico, integri una violazione o quantomeno rechi un pregiudizio alle prerogative riconosciute al singolo parlamentare ai sensi dell'art. 67 Cost. Non manca per esempio chi sostiene che il potere di formare le Commissioni, ai sensi dell'art. 72 Cost. spettante al gruppo politico, non si esaurirebbe nel potere di designarne i componenti ma anche di poterne prevederne, ove necessario, la sostituzione. Tale tesi trae fondamento dal fatto che proprio attraverso il parlamentare designato per i lavori in Commissione il gruppo politico rappresenta le proprie istanze nell'ambito degli organi previsti all'art. 72 Cost.¹³³⁶. In altre parole, ritenere che il senatore o il deputato designato in Commissione possa assumere una posizione divergente nell'ambito dell'attività in Commissione al proprio gruppo, senza poter esser sostituito, significherebbe sminuire la funzione di sintesi e mediazione politica di cui sono titolari in prima istanza le formazioni politiche nei lavori di cui all'art. 72 Cost. Certo viene comunque da chiedersi fino a che punto il parlamentare in Commissione possa esprimere la propria autonoma posizione, o non divenga piuttosto un mero esecutore delle volontà del gruppo politico, che, nell'assumere il pieno controllo dei lavori in Commissione, circoscriverebbe inevitabilmente il libero esercizio del mandato al di fuori di esse.

¹³³⁶ Secondo Curreri *“al contrario degli Uffici del Parlamento liberale, i membri delle commissioni non sono indifferentemente estratti a sorte ma vengono sempre, di fatto e, nel caso di specie, di diritto, designati dai gruppi parlamentari. Non sono, infatti, i senatori a scegliere liberamente a quale commissione parlamentare appartenere. Sono piuttosto i senatori a scegliere liberamente a quale commissione parlamentare appartenere. Sono piuttosto i gruppi parlamentari che, dandone comunicazione alla Presidenza, provvedono a designarli nelle singole commissioni permanenti quali propri rappresentanti (art. 21 R.S. art. 19 c.1 R. C.); termine peraltro non casuale, con cui il Regolamento del Senato vuole evidenziare il forte legame il senatore in commissione ed il gruppo in cui (è bene ricordarlo egli liberamente aderisce) condividendone la linea politica e le regole organizzative. Tale disciplina non è frutto, come si sostiene, di un'impostazione “gruppocratica”, basata sull'incostituzionale esaltazione della predominante volontà del gruppo sul singolo parlamentare. Piuttosto, essa è la naturale conseguenza del ruolo stesso delle Commissioni permanenti, chiamate per conto dell'Assemblea a svolgere un'attività preliminare di controllo e di sintesi. E le sintesi politiche si fanno tra le posizioni non dei singoli parlamentari ma dei gruppi. Se il ‘Parlamento in Assemblea’, quale tipo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca, si basava sulla rappresentanza nazionale del singolo parlamentare, ‘il Parlamento in commissione’, che è la figura organizzativa prevalente dello Stato contemporaneo, non può che basarsi sui gruppi parlamentari”*. Così, S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del divieto di mandato imperativo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2014, p. 1-2.

Altrettanto degno di nota, per le conseguenze che ha recato, è stato *l'iter* di approvazione della legge di Bilancio 2018. In tale circostanza il Governo ha posto al voto la legge di Bilancio (già approvata in prima lettura alla camera) sottoforma di maxiemendamento, apponendovi la questione di fiducia, di talché i senatori sarebbero stati posti nell'assoluta impossibilità di conoscere tale testo nei suoi contenuti. Alla luce di tale accadimento un gruppo di 37 parlamentari dell'opposizione ha sollevato un conflitto di attribuzione dei poteri ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953 dinanzi alla Corte Costituzionale. In punto di legittimazione ad agire, e qui quanto di nostro interesse, i ricorrenti hanno ritenuto da un lato di essere legittimati in quanto singoli parlamentari, titolari delle prerogative di cui all'art. 67, dall'altro in quanto appartenenti ad un gruppo parlamentare. La Corte Costituzionale, nel dichiarare con ordinanza inammissibile il ricorso in oggetto, ha riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare a proporre conflitto di attribuzione e di fatto a ciascun parlamentare *uti singuli* la qualifica di potere dello Stato. La Consulta ha ritenuto che la legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari discenderebbe "dagli art. 1, secondo comma, 67, 71, 72 primo e quarto comma della Costituzione" ritenendo che "*da tali disposizioni costituzionali derivi la titolarità, in capo a ciascun parlamentare del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non facciano parte*". Con uno sforzo interpretativo, si potrebbe sostenere che la Corte Costituzionale, nel riconoscere un potere di legittimazione attiva al singolo parlamentare (che non potrebbe evidentemente essere legittimamente esercitato se non postulando l'autonomia di ciascun parlamentare) ha implicitamente avvalorato e dato nuova linfa al libero mandato imperativo.

3.1.2. Gli statuti dei gruppi parlamentari.

Alla domanda se i "vincoli di Gruppo" rappresentino una compressione dell'art. 67 Cost., diversi autori rispondono negativamente. Valorizzando una lettura sistematica della prima parte dell'art. 67 Cost. (rappresentanza nazionale) con gli artt. 1 (sovranità popolare), 49 (organizzazione della società in partiti), 72 e 82 (gruppi parlamentari) alcuni sostengono che "*la libertà del parlamentare è oggettivamente riconosciuta e garantita dall'art. 67 della cost. soltanto nei confronti di tutti quei soggetti e rapporti estranei ai partiti e ai gruppi parlamentari, e cede invece nei confronti delle direttive politiche fondamentali provenienti da questi ultimi*"¹³³⁷. Ancora: "*I Gruppi parlamentari -ex artt. 72 e 82 Cost.- sono stati voluti e pensati dai Costituenti soprattutto a scopi politico-organizzatori e non certo per limitare la libertà dei vari componenti, ai quali non viene chiesto di abdicare alla propria indipendenza parlamentare che la legge ha voluto garantire loro. Piuttosto, qualora si ritenga che sia stato il gruppo a tradire il mandato affidato dall'elettorato -libero di votare in modo difforme da quello impostogli- finisce per rafforzare la sua posizione*"¹³³⁸.

¹³³⁷ A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CEDAM, Padova, 2001, p.70.

¹³³⁸ L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 148.

Nell'analisi sui vincoli posti dal gruppo al parlamentare è inevitabile soffermarsi anche gli statuti interni dei gruppi parlamentari.

Con tale denominazione si intendono gli atti di autoorganizzazione che vengono adottati da Ciascun gruppo parlamentare ai sensi dell'art. 15, c. 2 *bis* del Regolamento della Camera (che definisce detti complessi normativi Statuti) e dell'art. 15, c. 3 *bis* del Regolamento del Senato (che usa per definire tali atti il lemma Regolamento). Con riferimento a questi i Regolamenti di Camera e Senato prevedono una disciplina minima e timida nel “*segno di un prudente rispetto, giudicato ‘eccessivo’ verso l’autonomia politica, amministrativa e procedurale dei gruppi, rinunciando ad esercitare nei loro confronti ‘alcuna funzione, neppure di indirizzo’*”

La richiamata difformità terminologica con la quale vengono qualificati tali atti di autoorganizzazione cela un dibattito intorno alla loro natura privatistica o pubblicistica. L'assenza di un potere presidenziale di omologa e di controllo, dal quale potrebbe trarsi una valida giustificazione di una riserva dell'autonomia parlamentare nell'interpretazione e nell'esecuzione di dette fonti e nella garanzia del loro rispetto al divieto di cui all'art. 67 Cost., lascerebbe propendere per la tesi secondo i Regolamenti dei gruppi parlamentari siano da ascrivere al novero delle fonti privatistiche. Ma anche a volerli ricondurre nell'ambito dei negozi civilistici rimane il dubbio se ascriverli al novero delle convenzioni o, stanti alcune clausole di natura patrimoniale che vi vengono inserite, a dei veri e propri contratti. Non pare, in questo senso, risolutivo sciogliere la questione attribuendone come *extrema ratio* la paternità ai gruppi parlamentari e non direttamente ai partiti, posto che la natura dei gruppi parlamentari è fortemente dibattuta tra chi, in dottrina, li riconduce al numero degli organi parlamentari e chi, muovendo dal rilievo della loro non obbligatorietà a fronte del mero rinvio contenuto negli art. 72 e 82 Cost, attribuisce anche a questi natura associativa, ritenendo pertanto applicabile la disciplina di cui agli art. 36, 37, 38 c.c.¹³³⁹. In senso contrario a quanto prospettato va rammentata la riforma regolamentare di Camera e Senato del 25 settembre e 21 novembre 2012, la quale ha previsto in seno ai gruppi politici organi obbligatori per la gestione contabile dei contributi finanziari che i bilanci di Camera e Senato riservano ogni anno a favore degli stessi a causa della rilevanza pubblica delle loro funzioni. Ciò sembrerebbe assegnare a tali soggetti, anche se solo parzialmente, un carattere pubblicistico, legittimando di tal guisa la natura ibrida o per così dire “anfibola”¹³⁴⁰ della loro soggettività giuridica¹³⁴¹. Alle stesse conclusioni pare essere giunta la Suprema Corte di Cassazione, che in una sua sentenza ha ritenuto sia necessario distinguere tra due piani di attività “*uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalla consuetudini costituzionali, dai*

¹³³⁹ Sul punto vedi G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 794; C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972, p. 285; L. CIAURRO – G. NEGRI, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XV, Treccani, Roma, 1989, p.1; S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari in Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, XII, Camera dei Deputati, Roma, 2008, p. 659 ss; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, p. 30 ss e 88.

¹³⁴⁰ Così G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei Partiti politici*, in *Pol. Dir.*, 1993, p.29

¹³⁴¹ Così S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018, in www.federalismi.it.

*Regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro più strettamente politico, che concerne il rapporto molto stretto e in ultima istanza di subordinazione del singolo gruppo”, alla luce del quale “ai gruppi parlamentari.. va riconosciuta la qualità di soggetti privati”.*¹³⁴²

La questione della natura pubblica o privata degli Statuti appare, del resto, utile e funzionale al nostro discorso solo se tramite di essa è possibile sciogliere il nodo della “giustiziabilità” di eventuali clausole che violino il dettato di cui all’art. 67 Cost.

Trattasi di un problema quanto mai attuale, considerato che l’apposizione di formule quali “*i deputati si astengono dall’assumere posizioni politiche in palese ed evidente contrasto con gli indirizzi adottati dall’Assemblea (del gruppo)*¹³⁴³”, “*le decisioni dell’Assemblea impegnano tutti gli iscritti al Gruppo, le cui eventuali scelte in dissenso (...) costituiscono grave motivo di valutazione e sanzione*¹³⁴⁴” o “*l’indirizzo del gruppo dovrà essere tradotto in materia unitaria e vincolante nell’attività parlamentare*”¹³⁴⁵, o “*Su questioni che riguardano diritti fondamentali della Costituzione repubblicana o le convinzioni etiche di ciascuno, i singoli deputati possono votare in modo difforme dalle deliberazioni dell’Assemblea del Gruppo ed esprimere eventuali posizioni dissenzianti nell’Assemblea della Camera a titolo personale previa comunicazione al Presidente del Gruppo*¹³⁴⁶” limita nel concreto il margine di autonomia del singolo parlamentare, in particolare quando vengono previste sanzioni. Sul punto, il caso che ha suscitato il maggior clamore nell’opinione pubblica è la norma dello statuto del gruppo parlamentare *Movimento 5 Stelle* che prevede che il senatore o deputato che abbandona il gruppo “*a causa di espulsione, ovvero di abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare a titolo di penale, al Movimento 5 stelle entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000 euro*”. E’ evidente che qualora si ritenessero legittime le disposizioni sopra riportate, senza che a nessuno sia concesso il potere di giudicare circa la loro validità, si finirebbe con il ridurre la regola del divieto di mandato imperativo ad una mera affermazione di principio, posto che proprio tale regola implicherebbe che il parlamentare non debba sottostare a istruzioni, ordini o sanzioni nell’esercizio delle proprie funzioni¹³⁴⁷. Accettando siffatte clausole non si finirebbe forse con l’aprire la strada a previsioni

¹³⁴² Così Cass., Sez. Un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335. La questione sottoposta ai Giudici della Suprema Corte riguardava un deputato della Lega Nord, che aveva ottenuto un decreto ingiuntivo per il mancata liquidazione di alcune prestazioni svolte a favore del Partito Lega Nord. Nel richiedere il decreto ingiuntivo l’Avvocato aveva chiamato a rispondere dell’inadempimento in oggetto anche il gruppo parlamentare, che, in corso di giudizio, aveva eccepito il difetto di giurisdizione, rilevando la propria natura di organo parlamentare.

¹³⁴³ Art. 17, c. 2 Statuto del gruppo parlamentare “Democrazia solidale- Centro democratico” XVIII legislatura.

¹³⁴⁴ Art. 6., c. 4 Statuto del gruppo parlamentare “Fratelli d’Italia- Alleanza Nazionale” XVIII legislatura.

¹³⁴⁵ Art. 2 c..2 Statuto del gruppo parlamentare “Forza Italia- Il Popolo della libertà- Berlusconi Presidente” XVIII legislatura.

¹³⁴⁶ Art. 2, 4 Statuto del gruppo parlamentare “Liberi e Uguali” XVIII legislatura.

¹³⁴⁷ Così C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018 in www.federalismi.it, p.1

normative che impediscano a deputati di un gruppo di prendere la parola in aula o, financo, di presentare proposte di legge^{1348?}

Pare dunque doveroso che le clausole statutarie potenzialmente lesive del divieto di mandato imperativo siano quantomeno sottoposte ad un sindacato giurisdizionale.

Assumendo che dette clausole abbiano una rilevanza pubblicistica, risulterebbe del tutto insostenibile accettare che al loro interno possano esservi delle norme lesive della Costituzione. Ciò premesso, deve escludersi *ab origine* la possibilità di ricorso di legittimità alla Corte costituzionale. Infatti, il collocamento dell'art. 67 Cost tra le norme che attengono l'ordinamento delle Camere e non il procedimento ordinario di formazione delle leggi, precluderebbe la possibilità di censurare, in via incidentale, un vizio di legittimità di un atto normativo, conseguente una violazione del citato art. 67. Tale assunto trova conferma nella sentenza n. 14 del 1964 dove i giudici della Corte Costituzionale hanno rilevato che “*L'art. 67 della Costituzione, collocato tra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento*”.

Sarebbe, per converso, ben sarebbe prospettabile un ricorso alla Corte Costituzionale per la via del conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (parlamentare contro il gruppo di appartenenza o autorità giudiziaria contro la camera che agisce in autodichia nell'applicazione della previsione statutaria)¹³⁴⁹. La possibilità di adire la Corte nelle modalità indicate dall'art. 134, c. 2 sarebbe garantita dal fatto che il conflitto tra i poteri non è un rimedio strettamente impugnatorio¹³⁵⁰. Considerato che il conflitto “*intra potere*” che verrebbe a determinarsi tra singolo parlamentare e gruppo, allo stato attuale, non potrebbe essere risolto dal Presidente dell'Assemblea, non rimarrebbe che sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte; la cui azionabilità risulterebbe giustificata dal fatto di costituire l'unico rimedio, di rilievo costituzionale, esperibile. Se, tuttavia, la Corte Costituzionale ha in più occasioni riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare il conflitto di attribuzione nelle modalità di cui all'art. 17 della legge n. 87 del 1953, per esempio con l'ordinanza n. 19 del 2017, non si può dire lo stesso con riferimento al gruppo parlamentare, contro il quale dovrebbe essere sollevato il conflitto. Pertanto, qualcuno ritiene maggiormente percorribile la strada di un conflitto di attribuzioni tra l'intera Camera, la quale tuttavia si dovrebbe presumere o immaginare possa attuare un provvedimento in esecuzione delle norme statutarie coinvolte, e l'autorità giudiziaria investita di un giudizio involgente lo stesso, anche se l'ipotesi prospettata potrebbe incorrere nel problema dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*¹³⁵¹.

¹³⁴⁸ Così R. MAGLI., *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Cost. della Costituzione* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018, in www.federalismi.it.

¹³⁴⁹ E. GIANFRANCESCO, in *Quad. cost.*, n. 4, 2012, p. 486.

¹³⁵⁰ A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018, in www.federalismi.it.

¹³⁵¹ Così R. CALVANO, *La Democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il Dottor Stranamore* in www.federalismi.it, p. 9.

A voler considerare gli statuti in parola tra le fonti di diritto privato¹³⁵², ponendo come premessa la natura associativa dei gruppi parlamentari, le clausole asseritamente lesive del divieto di mandato imperativo potrebbero essere dichiarate nulle per contrasto con norme imperative o per contrasto con l'ordine pubblico (art. 1418 e 1419 codice civile). Ciò varrebbe sia se si considerassero gli statuti secondo una visione patrimonialistica come contratti, sia se li si considerassero come negozi giuridici di natura non patrimoniale. Infatti, ai secondi si applicano le norme sui contratti qualora compatibili, come senz'altro nel caso di specie¹³⁵³. Naturalmente, ove si ritenesse esperibile un'azione di accertamento, viene da domandarsi se questa sia esperibile anche in via preventiva senza che vi sia stata un'immediata applicazione della norma asseritamente illegittima. Più specificamente, potrebbero porsi il quesito se un'azione di accertamento preventiva, come quella prospettata, sia o meno corredata da l'interesse ad agire sotteso alla richiesta di una sentenza dichiarativa della clausola statutaria illegittima. Se l'interesse ad agire coincide con la necessità di proteggere un diritto, la necessità dell'azione potrebbe sussistere per una ragione di non poco conto: il fatto che tali clausole, ancorché nulle, comunque inciderebbero sulla volontà e sull'autonomia del singolo parlamentare in quanto infonderebbero in quest'ultimo il ragionevole timore di una sanzione¹³⁵⁴.

Nel caso qui esaminato, peraltro non sussisterebbero valide ragioni per sottrarre dal sindacato del giudice ordinario dette vicende, posto che nel Regolamento parlamentare non è possibile rinvenire una qualificazione della fattispecie in esame. Ciò escluderebbe, pertanto, la giurisdizione domestica della Camera. Il dato posto risulta confermato con ogni evidenza da quanto affermato dai giudici della Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 379 /1996 *“Quando i comportamenti delle Camere trovino nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione nel senso che non esista alcun elemento del fatto, che si sottragga alla capacità qualificatoria del Regolamento, non possono venire in considerazione qualificazioni legislative diverse, interferenti o concorrenti, anche se da questa possa risultare il rafforzamento di un giudizio di disvalore già desumibile dalla stessa disciplina regolamentare; non può pertanto essere ammesso, in simili casi, un sindacato esterno da parte dell'autorità giudiziaria, Proprio in ciò consiste la riserva normativa, che include al momento applicativo, posta dagli art. 64 e 72 Cost. a favore di Ciascuna camera. Si può dire che l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data proprio dall'esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede allorchè la disciplina da esso posta sia circoscritta all'organizzazione interna di ciascuna camera, ai procedimenti parlamentari e allo svolgimento dei lavori.*

Pur considerando che quelle sopra prospettate risulterebbero le forme di tutela che consentirebbero di espungere dalle fonti statutarie clausole lesive del divieto di mandato imperativo, non manca chi ritiene che un'azione di controllo preventiva sugli Statuti da parte del Presidente sarebbe ad ogni modo doverosa¹³⁵⁵. E' pur vero che in seno ai

¹³⁵² Gianfrancesco, giova precisare, ritiene che un sostegno a tale tesi derivi dalla qualificazione dei gruppi della Camera dei Deputati come “associazioni di Deputati” ex art. 14 del Regolamento dopo la modifica del 2012 (E. GIANFRANCESCO, cit., p. 485).

¹³⁵³ E. GIANFRANCESCO, cit., p. 485.

¹³⁵⁴ Così R. MAGI, cit.

¹³⁵⁵ *Ibidem*.

Regolamenti parlamentari non vi è alcuna norma specifica sul punto e che, non essendo previsti poteri di controllo e di vigilanza in capo al Presidente dell'Assemblea, questi non possa essere chiamato ad esercitarli; ma è altrettanto vero che, poiché la norme statutarie lesive dell'art. 67 sono formalmente conosciute sia dal Presidente dell'Aula che dalle stesse Camere in ragione del deposito presso l'Ufficio di Presidenza e della loro pubblicazione sul sito *web*, il Presidente potrebbe esercitare dei poteri di *moral suasion* dichiarando le norme statutarie che dovessero violare l'art. 67 Cost contrarie alla Costituzione. Tale soluzione risulterebbe possibile in ragione di un'interpretazione estensiva dell'art. 8 di entrambi i Regolamenti parlamentari che attribuisce al Presidente dell'Aula il compito di assicurare il "*buon andamento dei lavori*". Alla luce dei ragionamenti svolti, non manca¹³⁵⁶, infine, chi suggerisce una modifica espressa dei Regolamenti parlamentari al fine di attribuire al Presidente dell'Aula un potere di controllo sugli statuti di gruppi parlamentari.

C'è persino chi sostiene che l'attività di controllo possa essere estesa ad un organo collegiale ristretto in cui siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari ovvero l'ufficio di Presidenza. Indicazioni di questo tipo possono essere tratte dall'art. 12, c. 2 R.C. secondo il quale all'Ufficio di Presidenza compete la decisione dei "*ricorsi circa la costituzione e la prima convocazione dei gruppi*".

Si tratterebbe di un potere di controllo temporalmente limitato previsto per tutti i gruppi (e non solo per quelli autorizzati, per la cui costituzione è dedicato l'art. 14, c. 2 R.C.), nell'esercizio del quale si potrebbero contestare non solo la denominazione del gruppo, ma anche la legittimità delle procedure seguite per la nomina dei suoi organi direttivi.

3.1.3. *Transfughismo parlamentare e divieto di mandato imperativo.*

La manifestazione più emblematica e, al contempo, se vogliamo estrema del diritto al dissenso del singolo parlamentare nei confronti del gruppo parlamentare può essere individuata nell'abbandono durante la legislatura della formazione politico-parlamentare alla quale questi aveva precedentemente aderito¹³⁵⁷. Poiché, nell'ordinamento delle Camere, il Parlamentare è obbligato è tenuto ad iscriversi in un gruppo politico, non potendo ammettersi un'eventuale partecipazione ai lavori dell'Aula in qualità di "non iscritto", chi tenda abbandonare il gruppo "originario" potrà ora aderire al "gruppo misto", ora formare con altri parlamentari un nuovo gruppo, purché nel rispetto dei presupposti e delle condizioni stabiliti dai Regolamenti parlamentari, ora entrare a far parte di un altro gruppo politico¹³⁵⁸.

¹³⁵⁶ Così R. CALVANO, cit.

¹³⁵⁷ Sul punto vedi C. MEOLI, *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo* in www.giustiziaamministrativa.it.

¹³⁵⁸ C'è chi sostiene, come Cesare Pinelli, che lo stesso obbligo di aderire al gruppo parlamentare per la partecipazione, introdotto con le riforme dei Regolamenti degli anni 20, non rinvenibile nella più parte degli ordinamenti democratici, abbia di fatto costituito il primo incentivo al trasformismo parlamentare. Infatti, la regola riportata, ad avviso di Pinelli, si è "*sempre prestata ad un uso distorto, dal momento che consente al parlamentare, non solo in caso di dissenso dal gruppo originario, ma soprattutto quando ritiene di poter ottenere ricompense dalla mutata collocazione politica, di trasferirsi al gruppo*". Così C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo*, cit., p.3.

Tale fenomeno, che è stato stigmatizzato con l'espressione "cambio di casacca", si è sviluppato, a dire il vero, in modo decisivo a partire dagli anni '90, a fronte della crisi del tradizionale assetto dei partiti.

Nelle prime legislature repubblicane, infatti, a causa della forte presenza sullo scenario politico di partiti fortemente connotati in senso ideologico e radicati in maniera capillare sul territorio, l'abbandono del gruppo parlamentare era disincentivato dalle difficoltà sottese ad un'eventuale ricandidatura con un altro partito politico, tant'è che qualche commentatore ha ritenuto che un "*cambio di casacca*", durante gli anni della Prima Repubblica, avrebbe di fatto determinato un "suicidio politico" del parlamentare. In tale contesto, pertanto, nessuno rinveniva la necessità di porre dei limiti alla facoltà di abbandonare il gruppo, che si riteneva, a buon diritto, facente parte del complesso delle prerogative e dei diritti riconosciuti al parlamentare nell'esercizio del libero mandato di cui all'art. 67.

A partire dalla fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90, invece, viene meno quel nesso forte tra partito ed eletto, che traeva fondamento *in primis* nell'adesione del rappresentante al sostrato ideologico del partito. La fine della partitocrazia tradizionale fa sì che i rapporti tra parlamentare e partiti diventino estremamente fluidi, non più ancorati nell'adesione ad un "credo politico" da parte del rappresentante, ma ad un calcolo utilitaristico che consente al parlamentare di servirsi del partito al fine di essere eletto e al partito di accrescere il proprio consenso.

Tale mutamento, che si accompagna al fenomeno della "leaderizzazione" della politica, viene accentuato con la cd riforma elettorale maggioritaria, attuata con le cosiddette "*leggi Mattarella*" n. 276 e 277 del 1993. Dal momento che la legge testè richiamata prevedeva la ripartizione del settantacinque per cento dei seggi con sistema maggioritario e collegio uninominale, i partiti politici venivano dissuasi dal candidare candidati deboli finendo per privilegiare nell'alveo delle liste elettorali personalità dotate di un grande seguito elettorale.

Questo cambio di prospettiva, se da un lato enfatizzava nuovamente il singolo parlamentare, apriva la strada ad un eventuale abuso da parte di quest'ultimo delle prerogative riconosciute dal divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. - su tutte la possibilità di abbandonare il gruppo parlamentare al quale aveva precedentemente aderito.

L'esercizio di tale diritto in modo del tutto indiscriminato (benchè legittimo in quanto, come più volte ribadito, si fondava sul libero esercizio del mandato parlamentare), apriva non poche problematiche nel tentativo di stabilizzazione dei poli in via di formazione e, per altro verso, finiva con il rendere del tutto ininfluenza l'esercizio del diritto di voto da parte del corpo elettorale, incapace di prevedere il comportamento del proprio eletto in seno ai lavori parlamentari. Proprio con l'avvento del sistema bipolare il "*tranfughismo parlamentare*" è finito "con il rappresentare uno dei fenomeni, se non il più eclatante, in cui veniva a manifestarsi la crisi della rappresentanza politica"¹³⁵⁹.

Ci si è dunque interrogati se ci fosse possibilità di limitare i casi di abbandono del gruppo politico del singolo parlamentare, e se soluzioni poste in tal senso siano compatibili con l'art. 67 Cost., atteso che potrebbero recare un pregiudizio all'esercizio del libero mandato parlamentare stabilito all'art. 67 Cost. Sul punto qualche commentatore, ha

¹³⁵⁹ Così S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme antitransfughismo* in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Il Parlamento dopo il Referendum costituzionale*, Firenze, 2017, p. 117.

ritenuto che l'esercizio del libero mandato *ex art. 67* debba comunque essere conformato al dovere stabilito dall'art. 54 Cost. per coloro che esercitano funzioni pubbliche “*di adempierle con disciplina ed onore*”. In altre parole, l'eventuale abbandono del gruppo parlamentare per ragioni di tornaconto personale finirebbe con il costituire una diretta violazione dell'obbligo stabilito espressamente dall'art. 54 Cost.¹³⁶⁰. Anche a voler considerare tale prospettiva, sarebbero auspicabili dei rimedi al trasformismo politico che mantengano in ogni caso il divieto di mandato imperativo¹³⁶¹.

Un primo passo, nel tentativo di arginare il fenomeno del transfughismo, è stato avviato con la riforma del regolamento del Senato del 2017, che ha apportato alcune modifiche alla disciplina dei gruppi¹³⁶². In tale occasione, l'esigenza di arginare il fenomeno della “mobilità parlamentare”, è stata avvertita prima di tutti allo scopo di limitare i suoi effetti nocivi sulla governabilità (si pensi ai c.d. “ribaltoni”)¹³⁶³¹³⁶⁴.

Con tale riforma si è infatti aggiunto, a quello numerico, un requisito di *carattere qualitativo* per la formazione di un gruppo, dal momento che viene previsto che debba esserci un collegamento tra il gruppo e il partito (o movimento politico) che abbia partecipato alle elezioni. Secondo alcuni autori, ciò non sembra incidere sostanzialmente sulla libertà di mandato, considerato anche che il requisito qualitativo si può rinvenire nelle disposizioni regolamentari di diverse Camere europee (Austria, Belgio, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Romania e Spagna)¹³⁶⁵. Le previsioni risponderebbero, secondo parte della dottrina, alla “*duplice esigenza di consentire una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare, che la frammentazione e la proliferazione dei soggetti politici presenti in Parlamento ha seriamente compromesso*”¹³⁶⁶. Rimangono non poche perplessità sul fatto che tale riforma sia in ultima istanza “*finalizzata a cristallizzare il sistema politico alla data delle elezioni si risolve in un'eccessiva compressione della politica e delle sue inarrestabili dinamiche*”¹³⁶⁷.

¹³⁶⁰ Così G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari tra art. 49 e articolo 67 della Costituzione* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018, in www.federalismi.it.

¹³⁶¹ Così C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo*, cit., p. 3 e G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, p. 9.

¹³⁶² La riforma ha apportato sostanziali modifiche in materia di gruppi parlamentari, commissioni permanenti e razionalizzazione dei lavori.

¹³⁶³ In tal senso si possono rammentare che il senatore della Lega Nord Calderoli, incaricato insieme ai senatori Anna Maria Bernini (Forza Italia), Maurizio Buccarella (Movimento 5 stelle), Luigi Zanda (Partito Democratico) di sottoporre un testo alla Giunta per il regolamento contenente le proposte di modifiche al testo del Regolamento del Senato, nella relazione introduttiva che accompagnava il testo in Aula, rivendica la necessità di una riforma che conciliasse “*il mantenimento della centralità della rappresentanza democratica*” con un “*Parlamento ...inserito in un contesto anche sovranazionale sempre più al complesso, in grado di rispondere con efficienza e tempestività alle sempre più numerose sollecitazioni che provengono dalla società civile, così come dalle forze politiche...*” valorizzando a tale scopo “*le disposizioni che garantissero un giusto contemperamento tra il principio cardine della discussione parlamentare e la necessità di tempi certi di esame*” in ottemperanza al consolidato principio “*della centralità del Parlamento*”, con quello della “*effettività della decisione*”.

¹³⁶⁴ E' durante la XIII legislatura che tale fenomeno si è accentuato maggiormente, sotto il Governo Prodi.

¹³⁶⁵ A. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 9.

¹³⁶⁶ S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2017, p. 642.

¹³⁶⁷ *Ibidem*.

3.2. Il rapporto tra parlamentare e partito politico di appartenenza.

Per quanto riguarda invece il rapporto con il partito politico, si analizzi la questione sotto un profilo sanzionatorio, per vedere gli strumenti che quest'ultimo ha a disposizione per censurare l'operato del parlamentare "eversivo". Se infatti l'art 67 Cost. dà all'eletto delle garanzie relative al suo *status* in caso di comportamenti non conformi alle direttive, nulla dice sulle sanzioni di carattere politico irrogate dal partito di appartenenza¹³⁶⁸. Tra di esse possono rientrare ad esempio la revoca di cariche interne, la mancata ricandidatura alle successive elezioni, l'espulsione o, come dall'emblematico caso del Movimento Cinque Stelle, la previsione di sanzioni pecuniarie. Tutto ciò è reso possibile dal fatto che il partito politico gode di una grande discrezionalità per la sua regolamentazione interna. Ciò deriva da una precisa scelta di politica costituzionale, attraverso la quale si era scelto di connotare l'art. 49 Cost. con una certa laconicità¹³⁶⁹.

3.2.1. Le dimissioni in bianco.

Con riferimento alle sanzioni alle quali ricorrono i partiti politici, va aperta una parentesi sulle c.d. *dimissioni in bianco*.¹³⁷⁰ Sono un *escamotage* attraverso il quale il candidato rilascia preventivamente al partito di appartenenza una lettera firmata ed indirizzata al Presidente di Assemblea ed esso potrà utilizzarla quando lo riterrà opportuno apponendoci la data. E' uno strumento che senz'altro lega molto il parlamentare al partito e per questo ci si deve domandare se sia legittimo il suo utilizzo.

Tale pratica è censurata da parte della dottrina, che ne ravvisa una frizione con il principio dell'art. 67 Cost.¹³⁷¹ Alcuni autori sottolineano inoltre la nullità dei negozi con i quali si dispone di un "diritto futuro" quale la scelta di dimettersi, che ha un carattere personalissimo e per questo intrasferibile al partito¹³⁷². Se invece le dimissioni fossero firmate dal deputato già eletto, il successivo espletamento della funzione parlamentare dovrebbe ritenersi una forma di revoca. Stando a questa interpretazione, risultano evidenti le analogie con l'istituto in materia gius-lavoristica, sul quale la giurisprudenza è ferma nell'affermarne l'invalidità (e a volte addirittura l'inesistenza) *ex artt.* 1418, 1434 o 1438 c.c. Sul punto Mortati: "*le dimissioni dalla carica parlamentare che fossero presentate in conseguenza dell'allontanamento dal partito sono soggette alla regola generale dell'accettazione da parte della Camera competente, e la prassi in materia è nel senso di non accogliere dimissioni che si presumano non spontanee o motivate da dissensi con il partito di appartenenza del dimissionario. Così priva di valore giuridico deve ritenersi anche la dichiarazione di dimissioni diretta alla Presidenza della Camera, che spesso i*

¹³⁶⁸ G. SAVOIA, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a cinque stelle"*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 3, 2016, p. 2

¹³⁶⁹ Art. 49 Cost: "*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*"

¹³⁷⁰ L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 144

¹³⁷¹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare*, in *Rass. dir. pubb.*, 1947, p. 91 ss.

¹³⁷² L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 152.

*partiti fanno sottoscrivere ai candidati lasciando in bianco la data*¹³⁷³. Alcuni autori, invece, ritengono che si rientri nell'art. 2034 c.c., poiché la sottoscrizione delle dimissioni in bianco farebbe sorgere un'obbligazione naturale¹³⁷⁴. Si tratterebbe però di un'obbligazione seppur valida non esigibile, per la quale non si potrebbe cioè chiedere l'esecuzione coattiva.

3.2.2. Considerazioni generali sul partito politico.

Appare ora opportuno, vista la centralità che essi assumono nel discorso, fare alcune considerazioni relative ai partiti politici, analizzando la disciplina normativa ad essi sottesa.

Come poc'anzi detto, essa è piuttosto laconica. L'art. 49 Cost. recita: *“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*. I costituenti scelsero di non fornire una disciplina più dettagliata per non interferire troppo sulle scelte dei partiti, al fine di evitare un controllo della loro vita interna, eco del periodo fascista. Come afferma Pedullà: *“Si ritenne che la lacuna legis avrebbe tutelato meglio di ogni norma giuridica la democraticità del sistema, privilegiandosi così una visione privatistica del partito politico”*¹³⁷⁵. Per questo si scelse di non giuridicizzare l'organizzazione interna dei partiti, anche se in Assemblea Costituente taluni propendevano per tale soluzione. Si ricordino ad esempio le parole di Calamandrei: *“L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia”*¹³⁷⁶ oppure dell'On. Moro: *“Se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere l'indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese”*. Vi furono anche proposte emendative, come quella presentata da Mortati il 22 maggio 1945 in base alla quale: *“Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale”*¹³⁷⁷.

Alla lacuna legis non si è ovviato neanche successivamente, visto che tutte le proposte miranti a riscrivere l'art.49 introducendo vincoli sull'organizzazione interna dei partiti sono finite su un binario morto (si ricordi, a titolo esemplificativo, la proposta della Commissione Bozzi¹³⁷⁸ 1983-1985).

Tra i vari tentativi di incidere con legge ordinaria sulla regolamentazione interna dei partiti va ricordata la legge 96/2012, con la quale è stato riformato il sistema di finanziamento pubblico imponendo obblighi di trasparenza e rendicontazione. Con tale legge si prevedeva, tra le altre cose, che gli statuti dei partiti dovessero conformarsi *“a principi democratici nella vita interna, con particolare riferimento alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti”*. Vi è stata poi una modifica alla

¹³⁷³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1991, p. 490.

¹³⁷⁴ F. MORSTEIN MARX, *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des off Rechts*, n. 50, 1926, p. 440 ss.

¹³⁷⁵ L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 116

¹³⁷⁶ *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 4 marzo 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

¹³⁷⁷ *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 22 maggio 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

¹³⁷⁸ Commissione bicamerale istituita sotto il Governo Craxi. Presieduta da Aldo Bozzi, tra le altre cose prevedeva una riforma mirante alla diminuzione del numero dei parlamentari, superamento del bicameralismo perfetto, fiducia al solo presidente del Consiglio e voto di fiducia esprimibile solo in seduta congiunta delle Camere.

normativa vigente con il d.l. 149/2013, che ha rivoluzionato la modalità di finanziamento introducendo la contribuzione volontaria.

E' da vedere quindi come ad oggi venga nel concreto garantita la democrazia *interna* ai partiti politici nonché le soluzioni prospettabili *de iure condendo* per implementarla. Tale tema si collega strettamente alle riflessioni sui connotati attuali del libero mandato, se si considera quanto accennato nei precedenti paragrafi. Va precisato, in ogni caso, che favorire la democraticità interna ai partiti non è sufficiente per evitare distorsioni della rappresentanza. Vi sono anche altri fattori che ne sono responsabili, quali ad esempio il fenomeno del lobbismo e il potere assunto dai *mass media*. Con riferimento a questi ultimi, si pensi infatti all'enorme potere che essi hanno nella formazione della volontà politica. Su ciò però non ci si soffermerà per evitare di sviare il discorso dal tema principale.

3.2.3. Le primarie.

Per garantire un *minimum* democratico all'interno dei partiti è necessario che gli organi direttivi siano eletti in maniera democratica, le decisioni possano essere prese in seduta comune/assemblea e che le liste dei candidati alle elezioni non vengano imposte dall'alto¹³⁷⁹. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, bisogna far riferimento allo strumento delle primarie¹³⁸⁰.

Esse permettono di togliere alle dirigenze dei partiti l'ampia discrezionalità di cui godono per la selezione dei candidati agli organi di rappresentanza, evitando che la partitocrazia si trasformi in autocrazia dei vertici¹³⁸¹. Del resto, come afferma Ferrajoli: “è stata proprio l'involuzione burocratica e autoritaria dei partiti, dovuta all'assenza di garanzie, che ne ha determinato la progressiva e non limpida integrazione nella rete dei poteri pubblici e dei poteri economici e la crescente separazione dalla società¹³⁸²”. Secondo Pasquino, le primarie hanno una “funzione pubblica di cerniera tra il partito stesso, i candidati e i cittadini” e un ruolo essenziale affinché non si abbia uno svilimento della rappresentanza¹³⁸³.

Le primarie sono uno strumento di origine americana. Si è iniziato a parlarne in Italia a partire dagli anni Novanta¹³⁸⁴, poiché vennero utilizzate nelle elezioni amministrative e regionali negli anni 1993-1995. Uno degli esempi più noti è quello delle elezioni nazionali del 2006, quando i DS e la Margherita le utilizzarono per la scelta del loro leader. Inoltre, un primo tentativo di “istituzionalizzarle” risale al 1998, quando con la proposta di legge n. 5326 di iniziativa dell'On. Mancina presentata alla Camera dei Deputati, si chiedeva ai

¹³⁷⁹ E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Dem. dir.*, n.3, 2016, p. 79.

¹³⁸⁰ *Ibidem*. In questo discorso ci si riferisce unicamente alle primarie volte a selezionare i candidati per le elezioni degli organi rappresentativi e non anche quelle per selezionare la dirigenza interna al partito

¹³⁸¹ C. LAVAGGI, *Legge elettorale, partiti leggeri e selezione della classe politica*, in *Italianieuropei*, n.3, 2008, p. 235.

¹³⁸² L. FERRAJOLI, *Principia juris*, II, Laterza, Bari-Roma, 2007, p. 189.

¹³⁸³ G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna- Roma 1992, p. 17.

¹³⁸⁴ Vennero utilizzate nelle elezioni amministrative e regionali negli anni 1993-1995. Inoltre, un primo tentativo di “istituzionalizzare” le primarie risale al 1998, quando con la proposta di legge n. 5326 di iniziativa dell'On. Mancina presentata alla Camera dei Deputati, si chiedeva ai partiti di inserire nel loro statuto la disciplina di tale strumento.

partiti di inserirne negli statuti la disciplina. Tentativo poi fallito, al quale seguirono diversi negli anni seguenti¹³⁸⁵.

Le primarie possono essere “chiuse” o “aperte”, a seconda che vi siano o meno limitazioni alla partecipazione dell’elettorato attivo¹³⁸⁶. La scelta di optare per le seconde privilegia la funzione pubblica dei partiti, visto che prevede il potenziale coinvolgimento nel voto di tutti i cittadini.¹³⁸⁷ Un problema giuridico si pone con riferimento alla segretezza del voto. Come affermato in dottrina, essa “*non è soddisfatta, sic et simpliciter, con il riserbo del nominativo espresso e depositato all’interno dell’urna dal votante ma anche con la dovuta “riservatezza” circa il colore politico di appartenenza di quest’ultimo, nel senso che va pienamente tutelato anche l’atto politico di decidere di partecipare al voto delle primarie senza essere per questo etichettato politicamente*”¹³⁸⁸. Se si pensasse di normare le primarie come “figure di diritto pubblico”, ciò comporterebbe la necessità di estendere la tutela della segretezza esigibile in sede elettorale anche ad esse.

Si vede quindi che le possibilità sono due: lasciare le primarie alla disciplina dei partiti oppure prevedere una loro “istituzionalizzazione”, rendendole obbligatorie, vincolanti e “aperte”, andando così a scalfire l’autonomia organizzativa dei partiti.

¹³⁸⁵ Un progetto riuscito è invece quello della Regione Toscana, che con la l. n. 70 del 2004 ha inciso sulle regole di partecipazione democratica dei cittadini nella scelta dei candidati delle liste dei partiti. Nel 2009 anche la Calabria ha promulgato una legge, la n. 25, con la quale istituzionalizzava delle primarie non solo vincolanti ma anche obbligatorie per tutti i partiti. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato tale legge dinanzi alla Corte Costituzionale, sindacando la sua legittimità con il parametro dell’art. 49 Cost, che tutela la libertà organizzativa dei partiti. Il procedimento si è concluso con l’estinzione del processo, in quanto nelle more la Calabria si è premurata a modificare il testo legislativo.

¹³⁸⁶ Con riferimento alle primarie “chiuse”, c’è anche chi ha suggerito di permettere la votazione, oltre agli iscritti, anche a chi abbia versato la quota di Irpef (il 2 per mille) al partito (Per la prima volta all’art. 5 del pdl Mancina (C-XIII, n. 5326)).

¹³⁸⁷ L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 128.

¹³⁸⁸ L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 132.

4. AUTONOMIA ED ACCOUNTABILITY DEL PARLAMENTARE, UN FRAGILE EQUILIBRIO A SETTANT'ANNI DALLA COSTITUENTE. ANALISI DEL CASE STUDY M5S

di *Marco Rhao*

Lo studio del cd. “divieto di mandato imperativo” sin qui condotto non può prescindere, secondo chi scrive, da una sua contestualizzazione in quella che, ad oggi, risulta essere una delle più complesse e controverse vicende afferenti alla vita delle nostre istituzioni democratiche. È doveroso, dunque, aprire un focus sui profili di interesse circa l'art. 21 dello statuto del gruppo parlamentare “MOVIMENTO 5 STELLE” alla Camera dei Deputati, approvato il 27 Marzo 2018, il quale prevede una sanzione pecuniaria di 100 000 euro per il parlamentare fuoriuscito dal gruppo in conseguenza di espulsione o dissenso politico. Disposizione, quella dello statuto del gruppo M5S, coerente con un filone di iniziative portate avanti da questa forza politica, orientato ad una radicale messa in discussione della democrazia rappresentativa, per come intesa, sino ad oggi, dalla dottrina costituzionale europea. Precedenti analoghi, infatti, sono stati i “codici etici e di comportamento” destinati ad attivisti, candidati ed eletti; un proposito di riforma che partendo dai codici etici, passando per gli statuti dei gruppi parlamentari, giunge nuovamente nel c.d. “CONTRATTO PER IL GOVERNO DI CAMBIAMENTO” dello scorso 18 Maggio 2018. Il M5S ed il suo alleato di governo esplicitano, a pagina 35, all'interno del paragrafo riguardante le riforme istituzionali, la necessità di prevedere forme di vincolo di mandato per i parlamentari, al fine di contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo.¹³⁸⁹

Con ciò non si intende sostenere l'illegittimità costituzionale ab origine dei codici etici o di condotta, strumento a disposizione dei partiti per la loro autoregolamentazione, nel quadro del dettato costituzionale derivante dal combinato disposto degli artt. 18 e 49. Tuttavia, l'autonomia dei partiti, accordata a questi ultimi dalla nostra Costituzione, prevede una circoscrivibilità della medesima a tutte quelle attività che non rientrino nell'esercizio dell'autonomia decisionale dei rappresentanti in seno alle due Camere. Un solco, quello tracciato dai costituenti, che parrebbe valicato dalla disposizione statutaria M5S, tanto più che la stessa sembrerebbe violare quel principio di democraticità a cui dovrebbero uniformarsi i partiti nella propria organizzazione interna. Una prassi, quella di predisporre strumenti, di carattere giuridico e non esclusivamente politico, idonea a rafforzare l'accountability dell'eletto con il partito di appartenenza che trova, nelle elezioni europee del 2014 e nelle amministrative del 2016 ulteriore riscontro. Con riferimento alle europee, il codice prevedeva immediate dimissioni, oltre che in caso di sentenza di condanna penale pur se non passata in giudicato, anche in caso di grave inadempienza delle regole contenute all'interno del codice di condotta. Un ulteriore aspetto degno di nota, rispetto alla concreta limitazione della libertà di mandato dell'eletto M5S potrebbe essere il richiamo in seno al

¹³⁸⁹ F.SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un irrigidimento dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del gruppo parlamentare “movimento 5 stelle”, in www.federalismi.it, n. 13/2018, p. 3*

medesimo codice dell'istituto del recall. Un richiamo più retorico che concreto, essendo uno strumento ad uso esclusivo di quei soggetti interni alle strutture di partito, quali gli attivisti residenti nella circoscrizione dell'eletto o gli iscritti alle piattaforme web del movimento. Una "revoca del mandato intramovimento"¹³⁹⁰

Anche in questo caso, il parlamentare inadempiente poteva discrezionalmente subire gli effetti dell'eventuale recall, o farsi carico di una sanzione pecuniaria ammontante a 250000 euro. Con le amministrative capitoline del 2016, poi, il livello di controllo esercitato dal Movimento sui suoi eletti incrementa sensibilmente, nella misura in cui si prevede la possibilità di una sanzione inflitta autonomamente dai due capi politici, Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio, oltre che dagli iscritti mediante consultazione on-line¹³⁹¹.

In questo caso, interessante ai fini del nostro studio è notare come la coercizione rispetto all'esercizio del mandato, già di per sé pregiudizievole del pieno esercizio delle prerogative da parte dell'eletto ove presa da un'Assemblea di iscritti, non derivi da un organo di partito intrinsecamente democratico; in questo caso, infatti, la decisione poteva essere presa anche dai soli leader, con buona pace, ancora una volta, del principio espresso dai costituenti nell'art. 49 Cost.¹³⁹²

Ancora una volta, il M5S, all'interno della rosa di sanzioni previste, inserisce un'"ammenda" di 150000 euro a carico del trasgressore, prevenendo contestualmente all'art. 10 del Codice di comportamento, che il Movimento possa adire l'autorità giudiziaria a fini di garantire la corretta esecuzione dello stesso. Il codice in parola pare, dunque, molto più simile ad un contratto tra privati che ad uno statuto di partito, denso di vincoli e clausole di rescissione unilaterale, la cui efficacia affronteremo nel prosieguo della trattazione. Ciò che si intende evidenziare in questa fase è come, in conseguenza di una rapida disamina della disciplina interna del M5S sia palese, secondo chi scrive, la violazione del libero mandato del rappresentante, tanto più che la volontà di superare il disposto dell'art. 67 Cost., oltre ad essere stato oggetto dell'invettiva di buona parte degli attivisti "pentastellati", è stato superato anche con un reticolo di previsioni intramovimento idonee a svuotare di contenuto, tanto della disposizione costituzionale, quanto della giurisprudenza della Consulta posta a sua tutela¹³⁹³.

Gli esempi sin qui esposti sarebbero legittimamente da ritenersi fuorvianti rispetto alla tematica oggetto dello studio; Tuttavia, il divieto di mandato imperativo è richiamato dalle specifiche discipline competenti, si pensi all'art. 2 del regolamento del parlamento europeo o agli articoli 2 e 3 dello Statuto dei Parlamentari P.E. o, sempre in ambito comunitario, l'art. 6 dell'atto del 1976 inerente l'elezione dei medesimi, unitamente all'art. 3 del regolamento del Consiglio Comunale di Roma Capitale. Una sensibilità per la tutela del libero mandato propria delle esperienze continentali e non solo, che permea trasversalmente le istituzioni europee, tanto a livello sovranazionale, che nazionale e, ultimo ma non ultimo, locale. Sensibilità che, di contro, non può delegittimare la rilevanza del partito come

¹³⁹⁰ E. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2014.

¹³⁹¹ F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un irrigidimento dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del gruppo parlamentare "movimento 5 stelle"*, cit., p. 4.

¹³⁹² *Ibidem.*

¹³⁹³ C. cost., 7 marzo 1964, n. 14.

strumento di mediazione per la formazione dell'accountability del rappresentante nei confronti dei rappresentati, stante l'incidenza dell'art. 49 Cost. Una libertà di mandato certamente da tutelare, se pur entro l'alveo delle disposizioni costituzionali e con riferimento alle esigenze di stabilità e di corretto funzionamento del sistema istituzionale, che può certamente trovare limiti e contrappesi nel suo esercizio, purché questi non abbiano natura eminentemente privatistica, assumendo come fine ultimo quello di garantire squisitamente la mera *leadership* della segreteria di partito sul parlamentare. Stante la nullità ab origine dei vincoli di cui in oggetto, perché contrari a norme imperative, la Leadership delle segreterie, in questo conflittuale equilibrio tra essere e dover essere della rappresentanza, non sta solo assumendo una concreta rilevanza in ordine al rapporto "parlamentare-corpo elettorale", ma sta, altresì, compromettendo l'assetto stesso della qualità delle relazioni interne ai partiti, inficiando la tenuta del sistema per come vissuto ed immaginato dai costituenti.¹³⁹⁴

Si ritiene, pertanto, opportuno interrogarsi su quale sia la via da intraprendere da parte del legislatore per la definitiva pacificazione, auspicata ma non ancora raggiunta, tra prerogative del rappresentante e pretese dei suoi "referenti". Molteplici ipotesi sono state avanzate dalla dottrina; tra le materie oggetto di studio da parte dell'Accademia, nonché sistematica riforma da parte del sistema politico, figura quella della legge elettorale, di cui spesso si è soliti parlare facendo riferimento alla sent. 1/2014.¹³⁹⁵ Con la sentenza qui indicata, la Consulta ribadisce lo stretto rapporto sussistente tra tutela dell'art. 67 Cost. e la disciplina interna delle formazioni politiche, osservando che la democraticità dei partiti costituisce uno strumento di tutela del disposto di cui all'art. 67, in assenza del quale, si finirebbe per svuotare il contenuto stesso del libero mandato parlamentare. Una critica, quella mossa dalla Corte, non già al ruolo dei partiti all'interno della formazione del rapporto rappresentante-rappresentato, ma alla posizione preminente, quando non prevaricatrice, del *leader*, o meglio dei *leaders*¹³⁹⁶, i quali attraverso le "bloccate lunghe, disponevano di un monopolio assoluto sulla formazione delle liste elettorali, idoneo ad influenzare radicalmente l'autonomia decisionale del parlamentare. Un rapporto, dunque, quello tra art. 67 ed art. 49, la cui rilevanza ha richiesto financo l'intervento della Consulta, ad oggi messo sotto stress da discipline interne di partito che, rifacendosi alla piena autonomia propria delle formazioni associative prevista dal nostro ordinamento, cozza con l'elevata sensibilità del nocciolo duro della carta costituzionale, quando coinvolto dalla loro attività. Una sensibilità, la cui portata subisce una concreta espansione se si orienta l'attenzione sugli effetti delle dinamiche intramovimento con riguardo all'effettivo rispetto del principio, previsto dall'art. 1 Cost, potendosi ritenere l'attività politica del rappresentante e del rappresentato come canale per l'esercizio della sovranità popolare, tanto più che il partito stesso rappresenta una delle formazioni sociali maggiormente connesse al processo di realizzazione della personalità del Civis. Quest'ultimo punto,

¹³⁹⁴ F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017

¹³⁹⁵ C. Cost. 13 gennaio 2014, n.1 dichiarava la parziale incostituzionalità della legge elettorale n. 270 /2005, c.d. "Legge Calderoli", perché lesiva della libertà e dell'uguaglianza del voto e della rappresentanza politica.

¹³⁹⁶ In questa sede, si fa riferimento al caso delle amministrative capitoline, in cui la disciplina intramovimento prevedeva l'insindacabile facoltà dei due capi politici del Movimento 5 Stelle, Grillo e Casaleggio, di sanzionare gli eletti tra le file del M5S in caso di esercizio delle proprie funzioni contrarie alle linee della segreteria di partito.

manifestazione dell'art. 2 Cost., si configura, secondo chi scrive, come un ulteriore limite che, attraverso il sottobosco di sanzioni previste dai codici di comportamento e dagli statuti dei gruppi parlamentari, sarebbe stato violato di fatto dal Movimento. Se poi si volesse procedere ad un approfondimento di quella "geografia dei principi" entro cui opera il combinato disposto degli artt. 67 e 49 Cost., di cui in questa sede se ne ritiene la compressione, occorrerebbe indagare sulle ricadute del fenomeno con riferimento all'art. 3 Cost., e specificatamente sul suo secondo comma. Il partito, infatti, è da intendersi come grimaldello offerto dai costituenti, a coloro che appartengono alle classi meno abbienti ovvero esclusi dal circuito della produzione culturale, utile per il superamento degli ostacoli economici e sociali, nemici dello spirito della Costituzione¹³⁹⁷. Alla luce di quanto esposto, dunque, non possiamo assumere come legittima una disciplina del modello partito come parificata alla generica associazione; pertanto, la sua disciplina, esterna quanto interna, non può godere di una regolamentazione a maglie larghe, stante la sensibilità dell'ordinamento rispetto ad una sua intrinseca potenzialità lesiva di un fascio di libertà previste come inviolabili dalla legge delle leggi. Quelle maglie larghe che qui si intende contestare, infatti, hanno permesso una compressione delle libertà su citate, uno stress del dettato costituzionale operato non già entro lo steccato di un processo dialettico in seno ad una assemblea elettiva, ma maturato al di là delle serrate porte delle segreterie di partito.

Sulla base delle trasformazioni a cui è sottoposta l'associazione -partito-, della sua progressiva leaderizzazione ed alla potenzialità lesiva delle libertà fondamentali su citate ove la sua organizzazione interna non si conformasse al dettato costituzionale, ciò che occorrerebbe comprendere è quale sia la sede in cui sindacare la legittimità dello statuto del gruppo, al fine di tutelare le prerogative del singolo parlamentare, e quale sia il soggetto titolare di questo potere di sindacato.

Per giungere ad una risposta agli interrogativi pocanzi sollevati all'attenzione del lettore, si ritiene utile affrontare la *vexata quaestio* afferente alla reale natura giuridica del gruppo parlamentare; non potendosi ben comprendere la "terapia" utile alla soluzione dei fenomeni patologici che lo colpiscono, ovvero il soggetto in grado di metterla in atto, senza aver compreso fino in fondo la sua "fisiologia". La dottrina si è dimostrata estremamente divisa sul punto; discordanza probabilmente imputabile anche ad una giurisprudenza dimostratasi estremamente incerta in materia¹³⁹⁸, parrebbe aver raggiunto un punto di equilibrio precario e, secondo parte della dottrina, non in grado di giungere ad una risposta soddisfacente¹³⁹⁹. Questa ipotesi, finalizzata alla soluzione del conflitto tra natura pubblica e privata, vede la radice della natura, teorizzata come ibrida, manifestarsi nell'art. 14.01 del Regolamento della Camera dei Deputati, secondo il quale il gruppo parlamentare è un'associazione di deputati, disposizione atta a sostenere le tesi dei "privatisti", che danno vita a soggetti necessari al funzionamento della Camera, disposizione a sostegno dei "pubblicisti". Una natura ibrida perché duplice e complementare, in cui convivono tanto l'influenza degli statuti di partito su quelli del rispettivo gruppo, quanto quella dei regolamenti delle camere,

¹³⁹⁷ M. LUCIANI., *Sul partito politico*, oggi, in *Dem. Dir.*, n. 3-4, 2010, p. 165.

¹³⁹⁸ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018, in www.federalismi.it, p. 3.

¹³⁹⁹ N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

le quali sono le sole fonti di diritto statale sulla loro organizzazione interna e sulle funzioni interne loro attribuite¹⁴⁰⁰

Una disciplina, quella dei regolamenti di Camera e Senato, timida e minimale¹⁴⁰¹ improntata ad un rispetto dell'autonomia politica, organizzativa amministrativa e procedurale dei gruppi stessi, tale da escludere anche una limitata funzione di indirizzo¹⁴⁰². Nel quadro di questa elevata indipendenza, sussistono dei controlli, quali quelli sulla loro organizzazione interna; controlli che, con le due riforme regolamentari del 2012¹⁴⁰³ Hanno rafforzato la natura pubblica del "Gruppo Parlamentare", nel solco dell'intervento del 1971, con l'assestamento della visione del gruppo tendenzialmente come organo delle Camere¹⁴⁰⁴, offrendo ulteriore supporto alla visione ibrida di quest'ultimo. Siffatta natura pubblica è rafforzata dal "principio di discontinuità" che si sostanzia nella previsione dei Regolamenti parlamentari di approvare, all'inizio di ogni legislatura, uno statuto interno entro trenta giorni dalla loro costituzione. Statuti, quelli dei gruppi, che entro cinque giorni devono essere inviati al presidente dell'Assemblea e pubblicati sui siti internet di Camera e Senato¹⁴⁰⁵.

Al di là di tali disposizioni, i Regolamenti parlamentari omettono di esprimersi, non prevedendo alcuna limitazione in ordine alle modalità di deliberazione all'interno dei gruppi, a differenza del regolamento della Camera dei deputati approvato nel 1920¹⁴⁰⁶. Un disegno di ingegneria istituzionale che parrebbe contraddetto dal portato dell'art. 53.7 R.S., il quale impone di stabilire modalità di partecipazione in grado di permettere ai singoli senatori di esprimere i propri orientamenti presentando proposte afferenti alle tematiche poste all'ordine del giorno dei lavori (disposizione approvata nel 1988, in connessione con la riforma che ha generalizzato la formula del voto palese). Ciò offre una modalità di espressione del dissenso del singolo parlamentare all'interno del gruppo, (e non già in aula grazie all'usbergo dello scrutinio segreto, precluso dalla riforma del 1988 succitata¹⁴⁰⁷.)

Siffatta previsione, quindi, rappresenterebbe un primo presidio a tutela delle prerogative del parlamentare, con specifico riferimento al solo Senato, da integrarsi a quello offerto dalla Costituzione sopra riportato¹⁴⁰⁸; tuttavia, questa disposizione, non essendo accompagnata da strumenti sanzionatori in caso di violazione, ha visto una sua concreta disapplicazione, tanto più che i presidenti del Senato non hanno inteso mai adottare la disposizione in questione come parametro di valutazione del grado di democraticità interna

¹⁴⁰⁰ S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed. a cura di A. Mannino 1993, p. 167.

¹⁴⁰¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, I ed. 1997, p. 33 ss.; R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Annuario 2000. Il parlamento*, a cura dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Atti del XV Convegno annuale, Firenze 12-14 Ottobre 2000, Padova, 2001, p. 87 ss.

¹⁴⁰² A. P. TANDA, *Le norme e le prassi del parlamento italiano*, Colombo, Roma, II ed., 1987, p. 53; S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari (spunti critici del diritto pubblico "vivente")*, La Ginestra, Firenze, 1979, p. 41 ss.

¹⁴⁰³ Riforma R.C. 25 Settembre 2012, riforma R.S. 21 Novembre 2012.

¹⁴⁰⁴ I. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 2013, p. 106.

¹⁴⁰⁵ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 6.

R.C., Artt. 15.2 bis e 2 ter; R.S. art. 15.3 bis.

¹⁴⁰⁶ Il regolamento della Camera dei Deputati prevedeva, agli artt. 2 e 3.1, la presenza del numero legale in prima convocazione di almeno un terzo degli appartenenti e la tipologia di scrutinio segreto per le sue votazioni.

¹⁴⁰⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed. 2003, p. 97.

¹⁴⁰⁸ C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed., 2011, p. 115.

dei gruppi¹⁴⁰⁹. Quanto sin qui riportato, evidenzia un'estrema autonomia organizzativa del gruppo; una libertà funzionale alla semplificazione dei processi decisionali in seno alle Assemblee.

Tuttavia, questa autonomia organizzativa riposa sulla libertà del singolo parlamentare di sottrarsi al gruppo medesimo, senza che da ciò possano derivare conseguenze giuridicamente vincolanti a suo carico¹⁴¹⁰. Le limitazioni, quindi, sono legittime nella misura in cui hanno natura eminentemente politica¹⁴¹¹; un equilibrio, quello intercorrente tra libertà del singolo rappresentante e prerogative del gruppo, che si fonda su un rapporto in ipotesi riconducibile alla fattispecie della "obbligazione naturale" di civilistica memoria, in nome del quale le pretese del secondo sono legittime sino a quando il primo decide di riconoscerle come tali, restando a quest'ultimo la facoltà di accettarle o meno e, di conseguenza, il suo potere di negare loro efficacia. Questa facoltà potrebbe indurre in errore, portandoci a ritenere che, potendosene sottrarre, qualunque disposizione in seno allo statuto del gruppo sia legittima. I problemi posti a riguardo dallo statuto dei gruppi parlamentari M5S sono utili per comprendere i profili fattuali della questione in oggetto. Secondo l'art. 4.7 dello statuto del "Movimento", l'assemblea ratifica, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la nomina del presidente del gruppo su proposta del Capo politico, non potendo autonomamente scegliere il proprio capogruppo, prevedendosi un ulteriore limite imposto all'autonomia del parlamentare, consistente nell'adozione del voto palese per la sua elezione. Tuttavia, i vincoli non si limitano alla sola nomina del presidente, ma anche alla nomina del Comitato Direttivo, di nomina formalmente riconducibile alle prerogative del presidente del gruppo ex art. 6.1 dello S.T. M5S. Quanto riportato non risulta sufficiente a delineare le fughe dalla costituzione, ovvero di ogni altra fonte portatrice del dettato costituzionale; nell'ultimo periodo dell'art. 5.2 S.T. del gruppo, si prevede la possibilità di revoca del presidente del gruppo esclusivamente attribuita al capo politico. Una disposizione, quella dell'art. 5.2, potenzialmente in grado di generare precedenti insoliti, potendosi ben immaginare la difficoltà derivante da un eventuale conflitto tra leader e membri del gruppo, qualora l'opinione dei membri risultasse insanabilmente divergente da quella del leader. Un conflitto, quello ex art. 5.2 S.T. M5S, che ritrova ulteriori conferme negli artt. 15.2 R.C. e R.S., i quali attribuiscono ai soli membri del gruppo, e pertanto non a qualsivoglia soggetto terzo, poteri di nomina ovvero di revoca dei titolari di organi del gruppo medesimo. Occorre, tuttavia, ricordare ancora una volta che, i limiti che in questa sede si connotano come rilevanti per il nostro assetto istituzionale, e violati dagli strumenti di autoregolamentazione da parte del Movimento 5 Stelle, non intendono prevedere censure alla libera iniziativa politica del partito, che anzi dalle stesse fonti su citate viene tutelata tratteggiando, come detto in precedenza, un perimetro applicativo delle medesime estremamente ridotto. Con riguardo a quanto afferente all'autonoma definizione delle modalità di interazione interne al movimento politico M5S non possono rilevarsi profili di interesse per la concreta efficacia applicativa delle prerogative parlamentari del singolo rappresentante, ovvero per un gruppo di loro,

¹⁴⁰⁹ N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 2067 ss.

¹⁴¹⁰ C. cost., 7 marzo 1964, n. 14 (par. 2 della motivazione in diritto).

¹⁴¹¹ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 9.

purché si operi in una struttura interna conforme all'art. 49 Cost., che autorevole dottrina ha visto violato, tanto più che il capo politico M5S, da un'approfondita lettura dei suoi strumenti di autoregolamentazione, parrebbe sempre più non già motore immobile dell'indirizzo politico del partito, bensì titolare di un potere decisivo di ultima istanza, paventandosi l'ipotesi di riconducibilità del M5S ai casi previsti dagli artt. 18.2 Cost e 1.4 D.lgs. 43 1948, in quanto gli organi direttivi non sarebbero contendibili perché non espressione esclusiva del volere dei suoi iscritti¹⁴¹².

Un'ulteriore questione meritevole di attenzione in questa sede è certamente riconducibile al ruolo che il presidente della camera ha, ovvero potrebbe avere, al fine di comporre il conflitto tra regolamento della camera e statuti dei gruppi in essa operanti. Un controllo, quello della presidenza, sollecitato da taluni parlamentari, Ceccanti e Magi, in riferimento al quale il Presidente Fico rispondeva perentorio che non è ammissibile "alcuna forma di controllo sul contenuto degli statuti dei Gruppi parlamentari da parte della Presidenza della Camera o di altri organi parlamentari, nel pieno rispetto dell'autonomia spettante in materia ai Gruppi. Né pare possibile desumere da norme regolamentari di carattere generale-quale è quella recata dall'art. 8 del Regolamento (potere del Presidente di fare osservare il regolamento) un implicito potere di controllo del Presidente sulle disposizioni che di quella consolidata autonomia costituiscono espressione. (...) un eventuale potere di controllo della Presidenza sugli statuti nei termini invocati non potrebbe che discendere da una nuova, specifica previsione parlamentare, volta altresì a disciplinarne compiutamente l'esercizio, i limiti e gli effetti sul piano dell'ordinamento parlamentare". Posizioni suffragate, come sostenuto dal Presidente Fico, dal precedente del 2013 avente per oggetto sempre il Gruppo M5S. Il 26 Giugno di quell'anno, l'Ufficio di Presidenza deliberò aderendo a quanto sostenuto dal Collegio dei Questori, stante la nuova disciplina regolamentare introdotta nel 2012, con la quale si affermava l'assenza di un organo parlamentare competente a controllare la conformità al Regolamento delle disposizioni dei regolamenti dei Gruppi Parlamentari.

Un parere, quello cui si è riferito il Presidente Fico che, come sostenuto in dottrina¹⁴¹³, non risultava vincolante. Queste contestazioni muovono da molteplici presupposti; in prima battuta, il precedente non era stato formulato dall'organo a cui il Regolamento assegna il compito di esprimersi in ordine alle questioni di interpretazione del Regolamento stesso¹⁴¹⁴. In seconda Battuta, in quanto riferito ad uno statuto che non presentava "profili patologici" della medesima gravità, prevedendosi all'articolo 3 del regolamento M5S della XVII Legislatura, il potere dell'assemblea di eleggere e revocare in ogni momento a maggioranza assoluta tutti gli organi interni, in ossequio al "principio di rotazione"¹⁴¹⁵. In ultima istanza, non si trattava di prevedere un sindacato generale ed astratto sullo statuto interno del Gruppo, bensì di valutare nello specifico se il Presidente, ex artt. 8 R.C. e R.S., potesse

¹⁴¹² Ivi, p. 11.

¹⁴¹³ Ivi, p. 16. N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013; N. LUPO., *Emendamenti, maxiemendamenti e questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 42; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 533.

¹⁴¹⁴ R.C. art. 16.2.

¹⁴¹⁵ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 16.

stabilire l'invalidità dell'elezione o della revoca degli organi interni, avutasi attraverso l'applicazione di disposizioni degli statuti dei gruppi in aperto contrasto con quanto previsto dal Regolamento della camera di appartenenza del Gruppo medesimo. Il Presidente Fico, pertanto, potrebbe pacificamente intervenire solo in questi casi, e non nel gruppo al fine di imporre il rispetto del suo statuto interno, per quanto anch'esso sia fonte di diritto parlamentare.¹⁴¹⁶

Ritenere che il potere del Presidente sia precluso perché non espressamente previsto dalla riforma del Regolamento costituisce una modalità parziale di risolvere la controversia, perché vertente sui contributi finanziari dei gruppi, unitamente al fatto che il potere del Presidente deriva dal suo essere giudice primo ed ultimo del diritto parlamentare con riferimento a tutti quegli atti di cui, non a caso, è previsto l'obbligo di loro trasmissione perché questi ne possa essere a conoscenza¹⁴¹⁷. Il timore di incorrere in una ingiustificata ingerenza, da parte del Presidente, ai danni dei Gruppi, in ordine alle loro scelte di organizzazione e funzionamento, viene agilmente superato se si comprende la necessità di operare una concreta tutela dell'efficacia dei disposti Regolamentari, necessità che, come si è detto, si trova a fare i conti con un sistema dei partiti, e dunque dei Gruppi parlamentari, dimostratosi restio ad operare nell'alveo della disciplina del regolamento camerale¹⁴¹⁸.

Nel quadro di quanto appena esposto, risulta insolito il comportamento tenuto dal Presidente Fico; il richiamo al pieno rispetto dell'autonomia spettante ai Gruppi con riguardo alla questione Statuti Interni, sembrerebbe essere tale da ritenersi così insindacabile - una riproduzione in scala, si direbbe, della insindacabilità degli *interna corporis* della Camera in cui i Gruppi sono inseriti - da precludere qualsivoglia attività di controllo o, volendo, di *early warning*¹⁴¹⁹. Una netta separazione di competenze tra ambito regolamentare e spazio di operatività degli statuti dei gruppi, priva di un concreto sostegno in sede regolamentare. Del resto, a ben vedere, sussiste una concreta analogia tra disciplina del Regolamento Camerale e statuti dei gruppi; come i Regolamenti sono sottoposti al sintetico disposto costituzionale che fissa il confine entro cui può esprimersi l'autonomia delle due camere in ordine alla loro organizzazione ed al loro funzionamento, in egual misura gli statuti dei Gruppi politici sono sottoposti alle poche ma rilevanti disposizioni regolamentari aventi per oggetto la loro organizzazione e funzionamento, presupponendo come pacifico il rispetto del disposto costituzionale direttamente o indirettamente a loro riconducibile¹⁴²⁰. In questo nostro caso di studio, il Presidente Fico, nel ruolo di garante del rispetto della disciplina regolamentare nonché della Costituzione stessa, avrebbe dovuto porre in essere un'opera di moral suasion, e nel caso in cui gli effetti attesi non si fossero verificati, dichiarare la nullità delle disposizioni regolamentari del Gruppo, perché contrarie, in primis a Costituzione, ed in secundis alla disciplina regolamentare Camerale, unitamente a dichiarare inefficaci tutti gli atti posti in essere sulla base degli statuti in oggetto.

¹⁴¹⁶ G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le regioni*, n. 2/2008, p. 256 ss.

¹⁴¹⁷ R.C. art. 15.2 *bis* e R.S. art. 15.3 *bis*.

¹⁴¹⁸ L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 7 ss. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

¹⁴¹⁹ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 17.

¹⁴²⁰ A. P. TANDA, *Le norme e le prassi del parlamento italiano*, cit., p. 53

Un aspetto di particolare interesse riguardante la vicenda in trattazione, è certamente lo stato di conflitto di interesse in cui sembrerebbe trovarsi il Presidente fico, essendo egli stesso iscritto al gruppo parlamentare oggetto delle doglianze; sulla base di questo precedente, si ritiene utile interrogarsi sull'opportunità di un ritorno a quella consuetudine parlamentare, poi abbandonata nella XV Legislatura, in base alla quale il Presidente sceglieva di aderire al Gruppo misto, quando non riflettere sull'opportunità di estendere la facoltà dei senatori di diritto ed a vita, consistente nella possibilità di non iscriversi affatto ad un Gruppo parlamentare, anche ai presidenti di Camera e Senato. Inoltre, sempre nel quadro delle riflessioni qui svolte, un ulteriore profilo risulta rilevante: chi, stante la facoltà del presidente di deliberare a riguardo, ha facoltà di azionare il suo intervento?

Restringere la titolarità ai soli componenti del gruppo interessato implicherebbe una *deminutio* del concreto portato della vicenda, trasformando una violazione del regolamento, se non della Costituzione, in una mera bega interna a differenti correnti di partito.

In conclusione, volendo offrire una ricognizione delle possibili soluzioni alle questioni esposte nel corso di questo studio, un primo possibile intervento, in grado di offrire una chiara ed efficace soluzione del conflitto, potrebbe essere quella proposta da Curreri¹⁴²¹, il quale suggerisce una modifica del regolamento, che attribuisca al Presidente ed all'Ufficio di Presidenza espressi poteri di controllo sugli statuti dei Gruppi, benchè si ammetta la difficoltà, tanto nella definizione di tempistiche idonee a portare a termine una così incisiva riforma, quanto gli effetti che deriverebbero dall'*iter* di formazione della riforma.

Riforma, quella sollecitata da Curreri che si riconosce come necessaria, stante il progressivo radicarsi di queste pratiche elusive del dettato costituzionale chiaramente orientate ad una precisa volontà di superare extra legem l'assetto istituzionale per come delineato dai costituenti, le quali trovano un humus pericolosamente fertile costituito dal progressivo allontanamento dei partiti da quanto sancito dall'art. 49 Cost., congiuntamente alla più generale crisi della cultura costituzionale del Paese; con il rischio, in un prossimo futuro, di veder inserire clausole all'interno degli statuti dei Gruppi in radicale contrasto con il Regolamento e con la stessa Costituzione¹⁴²².

Tale disciplina sull'organizzazione interna dei gruppi, infatti, inizia a palesare una profonda inadeguatezza, sulla base della quale parrebbe, secondo chi scrive, necessario riconsiderare l'attuale confine tra autonomia del Gruppo e la sua disciplina esterna, garantendo che la natura ibrida dei Gruppi non permetta loro di ostacolare l'esercizio delle funzioni poste in essere dalla Camera attraverso la loro esistenza. Una necessità, dunque, non già di mera applicazione del dettato costituzionale attraverso i gruppi, ma una effettiva trasposizione del metodo democratico nel funzionamento degli stessi; in grado di coinvolgere gli aspetti quali l'organizzazione ed il funzionamento interno dei Gruppi quando essenziali per l'effettiva operatività dei due rami del parlamento, lasciando ogni altra questione alla completa autonomia del Gruppo e del suo partito di riferimento.

¹⁴²¹ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 21.

¹⁴²² Ivi., p. 21.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sia in una prospettiva storica che dal punto di vista del diritto positivo, quello del cd. divieto di mandato imperativo non si presenta come un principio scevro da problemi interpretativi e applicativi.

Da una parte, infatti, è vero che la vicenda del parlamentarismo moderno (intendendolo come esperienza distinta da quello medievale) sembra inscindibilmente legata alla sua affermazione: ciò è testimoniato dal fatto che esso costituisce un approdo condiviso sia da esperienze paradigmatiche per la loro continuità storica che da altre, caratterizzate invece da cesure epocali.

Tuttavia, dall'altra è altrettanto incontestabile che l'ultima fase del costituzionalismo moderno, quella che convenzionalmente si fa iniziare con il Secondo Dopoguerra, testimonia una prepotente esigenza di "riconnettere" popolo e istituzioni, società e stato: di fronte a un simile movimento storico, mantenere quella "separatezza" fra l'organo parlamentare e il corpo vivo della società che sembrava essersi imposta (dove più, dove meno) nel disegno costituzionale europeo almeno fino alla fine del XIX secolo, non è stato più possibile. Di questa evoluzione è testimone anche la vicenda del divieto di mandato imperativo in Italia.

Volendo prendere come riferimento delle norme costituzionali, il passaggio dall'art. 41 dello Statuto albertino all'art. 67 della attuale Costituzione (se opportunamente letto in combinato con l'art. 49), manifesta in modo plastico la presenza di questa trasformazione e, nondimeno, la sua difficoltà: in tal senso depone, da un lato, il mantenimento della classica formula liberale, peraltro approvata a seguito di una discussione talmente scarna da far dubitare della reale intenzione dei costituenti di affrontare l'argomento; dall'altro, il simultaneo inserimento nella Carta di una disposizione molto più "impegnativa", ossia quell'art. 49 che (per la prima volta in Europa, e dopo una discussione assai più accesa di quella che portò all'approvazione del divieto di mandato imperativo) consacra il riconoscimento costituzionale del partito politico.

La coesistenza fra questi due principi ai vertici del nostro ordinamento giuridico non è stata senza conseguenze sul piano del diritto e della vita parlamentari.

L'attuazione del divieto *ex art. 67 Cost.* ha assunto infatti nella costituzione materiale italiana declinazioni differenti alla luce del percorso di riforme dei Regolamenti parlamentari avvicendatesi dal 1971 ai giorni nostri, fino ad essere messo recentemente in crisi da alcune disposizioni inserite nella maggior parte dagli Statuti adottati dai singoli Gruppi. In questo percorso, il libero mandato costituiva inizialmente non tanto uno strumento di emancipazione dalle direttive del partito quanto un mezzo di partecipazione attiva alla vita parlamentare. Ma, nell'evoluzione della vita politico-istituzionale del Paese e, in particolare, come conseguenza di alcuni innesti normativi in seno ai Regolamenti parlamentari (in particolare con l'adesione ad un'impostazione "gruppo centrica" dei lavori delle Camere), il divieto in esame è venuto a costituire un usbergo a difesa delle prerogative dell'eletto contro un ruolo sempre più preponderante del partito politico. In questo senso, l'art. 67 Cost. ha rappresentato un *limen* costituzionalmente garantito alla valorizzazione progressiva dell'art. 49 Cost., il quale è stato a sua volta il fondamento per un'implementazione delle attribuzioni e dei poteri riconosciuti al gruppo politico, proiezione del partito in Parlamento. Tale espansione della prerogative di esso a scapito del

singolo è proseguita sino ai giorni nostri, nonostante la crisi della tradizionale forma-partito negli anni '90, attesa la funzione necessaria attribuita ai gruppi parlamentari nel nuovo modello di democrazia “*decidente*” che sembra(va?) imporsi.

Se ciò ha comportato una progressiva *deminutio* del divieto di mandato imperativo, è altresì vero sia che nelle attuali disposizioni regolamentari permangono norme sottese a garantire la piena effettività dello stesso, sia che un indebolimento e una compressione del margine di azione del singolo parlamentare, effettuata attraverso gli Statuti dei Gruppi, deve comunque ritenersi costituzionalmente illegittima. In siffatto contesto il caso emblematico della sanzione prevista nello statuto del gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle, secondo il quale il deputato che “*a causa di espulsione, ovvero di abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare a titolo di penale, al Movimento 5 stelle entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000 euro*” ha ispirato un dibattito intorno alla giustiziabilità di siffatte clausole e all’attribuzione di poteri di controllo da parte del Presidente dell’Assemblea su di esse.

La convergenza unanime dei commentatori intorno alla previsione di un sindacato giurisdizionale riferito a tali clausole attesta in modo lapidario che il divieto di mandato imperativo non può tuttora considerarsi una mera affermazione di principio: essa è piuttosto una regola costituzionalmente vincolante che, nel garantire l’autonomia del singolo parlamentare nella partecipazione alla vita politica, va costantemente bilanciata con la posizione che il legislatore costituente riconobbe al “partito politico” settanta anni or sono.

FONTI

ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE E DEL PARLAMENTO ITALIANO

Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 3 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 19 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 4 marzo 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 7 ottobre 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

Atti della Commissione per la Costituzione, II, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, I, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma, 1946.

Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, in <http://legislatureprecedenti.camera.it/>.

Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, in <http://legislatureprecedenti.camera.it/>.

Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*.

C. 3597 (XI legislatura), in <https://storia.camera.it/>.

S. 1789 (XI legislatura) in <https://storia.camera.it/>.

C. 3931 (XIII legislatura), in <https://storia.camera.it/>.

S. 2583 (XIII legislatura) in <https://storia.camera.it/>.

C. 3931-A (XIII legislatura) in <https://storia.camera.it/>.

S. 2583-A (XIII legislatura) in <https://storia.camera.it/>.

Dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati, in <https://storia.camera.it/> [documento relativo ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nel corso della XIII legislatura.

]

S. 2544 (poi, A. S. 2544-D) (XIV legislatura), in <https://storia.camera.it/>.

C. 4862 (XIV legislatura), in <https://storia.camera.it/>.

Camera dei deputati XV legislatura, Servizio studi. Documentazioni e ricerche, *La riforma dell'ordinamento della Repubblica. Il testo approvato nella XIV legislatura e il referendum costituzionale*, n.4, III ed., 20 aprile 2007.

S. 1429 (XVII legislatura), in <http://www.senato.it>.

A.S. 2795 (XVII legislatura), in <http://www.senato.it>.

ATTI PARLAMENTARI FRANCESI

Archives parlementaires, I série, t. VIII.

MIRABEAU (intervento), *Arch. Parlem. de 1787 à 1860*, Recueil complet etc., I série, t. VIII.

GIURISPRUDENZA

Cass., Sez. Un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335.

C. cost., 7 marzo 1964, n. 14.

C. Cost. 13 gennaio 2014, n.1.

DOTTRINA

ALLEGRETTI U., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014.

ALPA G., *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei Partiti politici*, in *Pol. Dir.*, 1993.

ANTONELLI S., *I gruppi parlamentari (spunti critici del diritto pubblico "vivente")*, La Giustizia, Firenze, 1979.

AVRIL P., *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino 1990.

- AVRIL P.- GICQUEL J., *Droit parlementaire*, L.G.D.J, Parigi, 1996.
- AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2008.
- BALLADORE PALLIERI G., *La nuova Costituzione italiana*, Marzorati, Milano, 1948.
- BANCHETTI S., *La natura giuridica dei gruppi parlamentari in Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, XII, Camera dei Deputati, Roma, 2008.
- BARTOLUCCI L., *I gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.
- BASCHIERI G. - BIANCHI D'ESPINOSA L. - GIANNATTASIO C., *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Nocchioli, Firenze, 1949.
- BERTOLINI G., *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Vallecchi editore, 1969.
- BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Annuario 2000. Il parlamento*, a cura dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Atti del XV Convegno annuale Firenze 12-14 Ottobre 2000, Padova, 2001.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, III ed., 1954.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare*, in *Rass. dir. pubb.*, 1947.
- BLANC L., *Histoire de la Révolution française*, t. IX, Furne et Cie Libraires-Editeurs, Bruxelles, 1858.
- BODIN J., *I sei libri dello Stato*, UTET, Torino, 1988.
- BOLOGNA C., *Art. 67*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, II, ed., 2008.
- BON VALVASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, CEDAM, Padova, 1955.
- BONINI F., *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001.

BRUNELLI G. - VERONESI P., *Ai limiti della funzione rappresentativa*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, III, Jovene, Napoli, 2014.

BRYCE J., *Modern Democracies*, Macmillan, New York, 1921.

CADART J., *Le régime électoral des États généraux de 1789 et ses origines*, in *Revue internationale de droit comparé*, Parigi, 1953.

CALVANO R., *La Democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il Dottor Stranamore* in www.federalismi.it.

CAM H. M., *The theory and practice of representation in medieval England*, in *History*, XXXVIII, 1953.

CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Editions du CNRS, Parigi, 1920.

CATERINA E., *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Dem. dir.*, n.3, 2016.

CHELI E., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012.

CIANCIO A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008.

CIAURRO L., *Art. 67*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006.

CIAURRO L. (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1996.

CIAURRO L. - NEGRI G., *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XV, Treccani, Roma, 1989.

CIAURRO L.- NOCILLA D., *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.

CITRIGNO A. - MOSCHELLA G., *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 9, 2018.

CRISAFULLI V., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.

CURRERI S., *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi*

parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione, Roma 16 maggio 2018, in www.federalismi.it.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, II ed., 2004.

CURRERI S., *Gruppi parlamentari e norme antitrasfughismo* in F: BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Il Parlamento dopo il Referendum costituzionale*, Firenze, 2017.

CURRERI S., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2017.

CURRERI S., *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2006.

CURRERI S., *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del divieto di mandato imperativo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2014.

D'ALESSIO G. (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979.

DE CARO C., *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed., 2011.

DE RUGGERO G., *Storia del liberalismo europeo*, Editori Laterza, Bari, 1946.

DI CESARE R., *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari* in *Forum di Quad. cost.*, n.1, 2007.

DUMONT, *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières assemblées législatives*, Librairie de Charles Gosselin, 1833.

EMDEN S., *The People and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1962.

EISMEIN A., *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, XV ed., Troisième Édition, Parigi, 1925.

EISMEIN A., *L'affaire Osborne et la question de l'indemnité parlementaire en Angleterre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1910.

EISMEIN A., *La Chambre des Lord set la démocratie*, in *Actes de la Académie des Sciences morale set politiques*, vol. LXXIV, Parigi, 1910.

- EISMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel français et compare*, V ed., Sixième Èdition, Parigi, 1909.
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954.
- FALCON G., PADULA C., *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le regioni*, n. 2/2008.
- FERRAJOLI L., *Principia juris*, II, Laterza, Bari-Roma, 2007.
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 432-555.
- GAMBINO S., *Partiti politici e forma di governo*, Liguori, Napoli, 1977.
- GAMBINO S., *Dal 'governo dei partiti' al 'governo del Premier'. Una riflessione sui più recenti tentativi di riforma costituzionale ed elettorale*, in *Critica del diritto*, 2016, n. 2-3.
- GIANFRANCESCO E., in *Quad. cost.*, n. 4, 2012.
- GIANNITI I., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 2013.
- GORDON S., *Our Parliament*, Haus, Londra, 1945.
- GRASSO G., *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari tra art. 49 e articolo 67 della Costituzione nel contributo reso alla Tavola rotonda "Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione"*, Roma 16 maggio 2018 in www.federalismi.it.
- GREGORIO M., *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013.
- GUARINO G., *Due anni di esperienza costituzionale*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1946, pp. 61-76
- ISLE, *Indagine sul partito politico*, III, Giuffrè, Milano, 1968.
- LAVAGGI C., *Legge elettorale, partiti leggeri e selezione della classe politica*, in *Italianieuropei*, n.3, 2008.
- LAVAGNA C., *Comitato. III. Comitati di liberazione*, in *Enc. Dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960.

- LEIBHOLZ G., *La rappresentazione della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- LEICHT P. S. (a cura di), *Parlamento friulano*, II (1420 - 1520), parte I, Zanichelli, Bologna, 1917.
- LOCKE J., *Due trattati sul Governo, Secondo trattato*, traduzione italiana a cura di L. Pareyson, UTET, Torino, 1982.
- LORD R. H., *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period*, in *Cath. Hist. Rev.*, 1930.
- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- LUCIANI M., *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. Dir.*, n. 3-4, 2010.
- LUPO N., *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.
- LUPO N., *Emendamenti, maxiemendamenti e questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007.
- LUPO N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- LUPO N., *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, III ed., 2011.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004.
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952.
- MAGI R., *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Cost. della Costituzione nel contributo reso alla Tavola rotonda Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018 in www.federalismi.it.
- MANNINO A., *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CEDAM, Padova, 2001.
- MAROCCO STUARDI D., *La République di Jean Bodin. Sovranità, governo, giustizia*, Franco Angeli, Milano, 2006.

- MARONGIU A., *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Giuffrè, Milano, 1962.
- MARONGIU A., *I parlamenti sardi. Studio storico istituzionale e comparativo*, Giuffrè, Milano, 1979.
- MARONGIU A., voce *Parlamento (Storia)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981.
- MARONGIU A., *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche Assemblee costituzionali*, Urbino, Araglia, 1948.
- MARTINELLI C., *Art. 67*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, I ed., 1997.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2003.
- MARANINI G., *Governo parlamentare e partitocrazia in Miti e Realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958.
- MEOLI C., *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo in* www.giustiziaamministrativa.it
- MERCADANTE F., *Il voto alle masse. Dalla democrazia diretta di Rousseau al populismo rappresentativo di Robespierre*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Giuffrè, Milano, 1977.
- MERLINI S., *La democrazia nei partiti e la democrazia dei partiti*, Firenze, Passigli, 2009.
- MESNARD P., *Il pensiero politico rinascimentale*, II, Laterza, Bari, 1964.
- MONTESQUIEU C. L. SECONDAT, BARONE DI, *Esprit des Lois*, trad. it. a cura di S. Cotta, vol. I, UTET, Torino, 1952.
- MORSTEIN MARX F., *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des off Rechts*, n. 50, 1926.
- MORTATI C., *Art. 67*, in *Le Camere*, II, in *Commentario alla Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1991.
- MORTATI C., *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato: la Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali*, Ed. Ricerche, Roma, 1959.

MORTATI C., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, II, CEDAM, Padova, 1957.

MULLER C., *Das freie und imperative mandate*, Sijthoff, Leiden, 1966.

MURRAY J., *The quarterly review*, vol. XLV, Londra, 1831.

OLIVITO E., *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità* in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 3/2015.

ORLANDO V. E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica. Scritti vari*, Giuffrè, Milano, 1940.

ORLANDO V. E., *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, II, Zanichelli, Bologna, 1953.

PASQUINO G., *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna- Roma 1992.

PEDULLÀ L., *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, Libreria Editrice Torre sas, Catania, 2011.

PICCIONE D., *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost.*, 2007.

PINELLI C., *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo* nel contributo reso alla Tavola rotonda “*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*”, Roma 16 maggio 2018 in www.federalismi.it.

PREDIERI A., *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Barbera, Firenze, 1950.

RACIOPPI F.- BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, UTET, Torino, 1909 *Réimpression de l'ancien Monituer*, Parigi, 1857, vol. XVI.

RESCIGNO U., *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

RIDOLA P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova 1985.

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.

RINALDI E., *Divieto di mandato imperativo e gruppi parlamentari* in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 2/2017.

- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, I ed., 1946.
- ROSSANO C., *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972.
- ROSSI E., *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016.
- ROUSSEAU J. J., *Il contratto sociale*, Libro III, Cap. I, in *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, UTET, Torino, 1970.
- SANTINI G., *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura in Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.
- SAVIGNANO A., *Il mandato imperativo*, in *Annali della facoltà giuridica*, Università degli studi di Camerino, Camerino, 1970.
- SAVOIA G., *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a cinque stelle"*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 3, 2016.
- SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005.
- SCUTO F., *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un irrigidimento dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del gruppo parlamentare "movimento 5 stelle"*, in www.federalismi.it, n. 13/2018.
- SCUTO F., *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- SIEYÉS E. – J., *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, trad. it. a cura di U. Cerroni, Editori riuniti, Roma, 1972.
- SYME D., *Representative Government in England*, Kegan Paul, Tench & Co., London, 1882.
- SOLARI G., *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Napoli, 1964.
- SOLMI A., *Storia del diritto italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, III ed., 1930.
- STUBBS V., *Selected Charters and other illustrations of English constitution history*, in *The Clarendon press*, Oxford, III ed., 1876.
- TANDA P., *Le norme e le prassi del parlamento italiano*, Colombo, Roma, II ed., 1987.

TERREO R., *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.* n. 3, 2018.

TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed. a cura di A. Mannino 1993.

TREVERSO E., *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il politico*, 1968, pp. 281-300.

TRIEPEL H., *Delegation und Mandat im oeffentlichen Recht*, Stuttgart, Berlino, 1942.

UCKMAR V., *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, CEDAM, Padova, 1959.

URBINATI N., *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009.

VIGILANTI E., *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2014.

VIOLANTE L., *Il futuro dei parlamenti* in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001.

VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Edizioni universitarie, Palermo, III ed., 1955.

WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. di P. Rossi, Einaudi, Milano, 1981, vol. 1.

ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Torino, 1979.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.