

Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*

di **Giorgio Grasso** – *Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria. E' uno dei due Direttori scientifici dell'Osservatorio AIC*

ABSTRACT: This short article analyzes the experience of the so-called «Movimento 5 Stelle» (Movement 5 Stars) and its hostility against some fundamental principles of representative democracy. In particular it investigates the critical attitude of this Movement towards the article 67 of the Italian Constitution, that establishes that each member of Parliament represents the nation without a binding mandate, and it examines the attempt of the Movement to introduce a parliamentary revocation, according to the idea that all representative structures that mediate between citizens and political powers are structures that separate citizens from political powers.

1. Nello spirito dei Seminari annuali del Gruppo di Pisa, questo intervento è sollecitato, in modo particolare, dalla suggestiva relazione di Claudio De Fiores, tutta rivolta a distinguere i due concetti di *rappresentazione* della nazione e di *rappresentanza* del popolo, la prospettiva dell'art. 67 e quella dell'art. 49 della Costituzione, nel conseguente tentativo di verificare brevemente se alcune delle piste di ricerca presenti in essa possano applicarsi alle vicende relative al MoVimento 5 Stelle, la cui storia, le cui regole statutarie e i cui obiettivi politici incrociano frontalmente il tema della rappresentanza politica¹.

Tale rilievo introduttivo giustifica anche il titolo che si è scelto e che riprende appunto un passaggio cruciale della citata relazione, laddove ci si interroga su dove possa «spingersi il mandato di partito nei moderni ordinamenti costituzionali», riservando al singolo parlamentare la decisione

* Il lavoro è destinato al Volume *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Vercelli, 25 novembre 2016, a cura di M. Cavino, Editoriale Scientifica, Napoli, in corso di pubblicazione.

¹ Chi scrive ha avuto l'occasione di discutere del rapporto tra MoVimento 5 Stelle ed alcuni fondamentali istituti della democrazia rappresentativa, nel corso del *10ème Congrès Français de Droit Constitutionnel*, tenutosi a Lille dal 22 al 24 giugno 2017, presentando la relazione: *Un coup d'oeil sur l'Italie. Le «Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative*, in https://docs.wixstatic.com/ugd/75bfc7_f8c1dbd816e74e2db431772d831132bd.pdf. Da questo testo è stato tratto anche il saggio *Le «Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populisme*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017.

finale se «aderire alle indicazioni del partito, ravvisandole coerenti con gli interessi della nazione», piuttosto che individuarne «una cesura ed esprimere *coscientemente* il suo dissenso»². Ebbene questa opzione, su cui si è giocata la stessa difficile convivenza tra il principio, di matrice liberale, del libero mandato parlamentare e la posizione riconosciuta ai partiti politici dentro ai sistemi costituzionali democratici, è pesantemente contraddetta dal MoVimento 5 Stelle, nella disciplina delle fonti che ne regolano l'attività, come nel concreto dispiegarsi della lotta politica perseguita dal movimento, a partire dalla sua fondazione, avvenuta nel 2009.

Secondo quanto si dimostrerà nelle rapide osservazioni che seguono, il MoVimento 5 Stelle, infatti, affermando il vincolo del mandato e insieme a esso anche la possibilità di revocare i parlamentari eletti, in particolare quelli che rappresentano il movimento al Parlamento europeo, finisce per esprimere una concezione del tutto peculiare del vincolo di mandato partitico – non solo in funzione recessiva dell'art. 67 Cost., ma anche dello stesso art. 49 Cost. – che rimanda, per certi aspetti, ai *cahiers de doléance* della temperie politico-istituzionale precedente alla Rivoluzione francese, quando i partiti politici, nel senso che oggi conosciamo, neppure esistevano, e, per altri, al pensiero rivoluzionario giacobino e alla sua aspirazione a una rappresentanza basata sul mandato imperativo e sulla revocabilità degli eletti³. Con ciò sembrerebbe per sempre accantonata la celebre frase, pronunciata da Condorcet alla Convenzione nazionale: «Mandataire du peuple, je ferais ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier des mes devoirs envers lui»⁴, con il tentativo di recuperare, conseguentemente, quelle stringenti forme di controllo popolare sull'attività dei parlamentari che Robespierre, sempre nel contesto della Convenzione, aveva ben prefigurato: «Un peuple dont les mandataires ne doivent compte à personne de leur gestion n'a point de constitution»⁵, così ponendo, evidentemente, tutta una serie di domande sulla compatibilità di un'impostazione come questa con il quadro costituzionale vigente.

2. Leggendo lo statuto (anzi il non statuto) del MoVimento 5 Stelle, risalente al 2009, ma modificato nel 2016, si evidenzia immediatamente la volontà di una contestazione aperta verso l'istituto del mandato imperativo, da parte di un movimento che non vuole essere «un partito politico né si intende che lo diventi in futuro», un movimento che, stabilisce ancora l'art. 4, «vuole essere testimone della possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partitici e senza la mediazione di organismi

² Così C. DE FIORES, *Da rappresentanti della nazione a rappresentanti dei gruppi parlamentari*, in *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Vercelli, 25 novembre 2016, a cura di M. Cavino, Editoriale Scientifica, Napoli, in corso di pubblicazione, relazione provvisoria, 8, corsivo dell'Autore.

³ Sul punto N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 1 ss. e spec. 10.

⁴ Vedila citata, per esempio, in F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 33e édition, L.G.D.J., Paris, 2012, 190.

⁵ Vedila riportata in N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 2.

direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi». Del resto già nel 2005, uno dei fondatori del MoVimento 5 Stelle, Beppe Grillo, aveva scritto che attraverso il blog si sarebbe realizzata una vera democrazia, nella quale ciascuno poteva esprimere la propria opinione «senza i filtri dei mandarini di partito e delle redazioni dei giornali. E' il passaggio dalla delega in bianco al politico, alla partecipazione del cittadino»⁶. Questo approccio è reso ancora più esplicito dal codice di comportamento degli eletti del MoVimento 5 Stelle in Parlamento del 2013, in cui è previsto che «i parlamentari dovranno mantenere una relazione con gli iscritti tramite il recepimento delle loro proposte durante l'arco della legislatura», con l'obbligo di portare in aula le richieste di proposte di legge «originate dal portale del MoVimento 5 Stelle attraverso gli iscritti ... se votate da almeno il 20% dei partecipanti».

Tuttavia, in modo del tutto contraddittorio, lo statuto dell'Associazione Movimento 5 Stelle, del 2012, afferma che «gli eletti eserciteranno le loro funzioni senza vincolo di mandato»; a parte la difficoltà di ricondurre compiutamente quest'ultimo atto dentro il sistema delle fonti interne di regolazione della vita del MoVimento 5 Stelle, segnalata sia in dottrina, sia in giurisprudenza⁷, un po' tutte le concrete prassi poste in essere dal MoVimento 5 Stelle durante la corrente legislatura, che ha visto per la prima volta gli eletti del movimento presenti in Parlamento, mostrano che i deputati e i senatori del MoVimento 5 Stelle rappresentano effettivamente la nazione con mandato imperativo, in contrasto con l'art. 67 della nostra Costituzione, essendo i portavoce delle decisioni prese attraverso il blog www.beppegrillo.it⁸.

Tant'è che le situazioni nelle quali i parlamentari del MoVimento 5 Stelle sono riusciti a manifestare il proprio dissenso ovvero hanno potuto votare, senza aderire alle indicazioni espresse mediante il voto *on-line*, sono molto rare, come è avvenuto, per esempio, durante la discussione del progetto di legge che avrebbe portato all'approvazione della legge n. 76 del 2016, sulle unioni civili, quando Grillo lasciò eccezionalmente liberi i parlamentari del movimento di decidere sulla questione della c.d. *stepchild adoption*, senza ricorrere a una nuova votazione, trattandosi di tema etico di tale portata da permettere che «i portavoce M5S al Senato poss[a]no comunque, in base ai dettami della loro coscienza, votare in maniera difforme dal gruppo, qualunque sia il risultato delle votazioni»⁹.

⁶ La citazione è in R. VIGNATI, *Beppe Grillo: dalla TV ai palasport, dal blog al Movimento*, in *Il partito di Grillo*, a cura di P. Corbetta e E. Gualmini, Il Mulino, Bologna, 2013, 39.

⁷ Si vedano, rispettivamente, A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 2014, 382 e 384, che, sottolineando che lo statuto dell'Associazione Movimento 5 Stelle non è citato nelle fonti regolamentari del MoVimento 5 Stelle, dubita anche che si tratti del medesimo soggetto giuridico, e ordinanza del Tribunale di Roma del 12 aprile 2016, nella quale in più passaggi si evidenzia la diversità tra le due realtà associative, pur «intersecantesi dal punto di vista soggettivo, nella misura in cui gli aderenti al MoVimento 5 Stelle aderiscano, a domanda, all'Associazione Movimento 5 Stelle».

⁸ Per l'indicazione di alcune di queste prassi vedi G. GRASSO, *Un coup d'oeil sur l'Italie*, cit., 7-8.

⁹ Si veda l'intervento di Beppe Grillo sul blog www.beppegrillo.it dell'otto febbraio 2016.

Questo condizionamento molto forte che i deputati e i senatori del MoVimento 5 Stelle ricevono al momento di approvare un progetto di legge, piuttosto che quando si è trattato di scegliere un candidato alla Presidenza della Repubblica o un giudice costituzionale, è determinato dalle consultazioni *on-line*, svolte utilizzando una piattaforma di proprietà del capo politico e garante della formazione politica, per l'appunto Grillo. In tali votazioni spesso è accaduto che si siano pronunciate solo poche migliaia di iscritti certificati al blog (gli ultimi dati resi pubblici dal MoVimento 5 Stelle danno conto, del resto, di un numero di iscritti certificati appena superiore alle 135 mila unità), restando molto opache sia l'individuazione della linea politica, che può portare a votare o meno certi provvedimenti legislativi all'esame parlamentare e che è suscettibile, a volte, di repentini cambiamenti, sia le modalità attraverso le quali vi è stata la selezione dei candidati da sostenere in una certa elezione, come nel caso della rosa di nomi all'interno della quale si votò per scegliere nel 2015 il candidato del MoVimento 5 Stelle alla Corte costituzionale¹⁰.

3. Corollario del legame strettissimo tra parlamentari del MoVimento 5 Stelle e i loro elettori (in realtà, solo quella piccola quota di militanti iscritti e certificati al blog del movimento) è la possibilità di riconoscere un potere di revoca popolare del mandato parlamentare, riprendendo, con molte cautele davvero, conosciute esperienze del diritto costituzionale comparato. In quest'ottica, si segnala in particolare il codice di comportamento per i candidati del MoVimento 5 Stelle alle elezioni europee e per gli eletti al Parlamento europeo del 2014, che contiene un'interessante disposizione che obbliga il deputato del MoVimento 5 Stelle al Parlamento europeo a dimettersi, oltre che nel caso di condanna per un reato penale, anche solo in primo grado, «se ritenuto gravemente inadempiente al codice di comportamento e all'impegno al rispetto delle sue regole, assunto al momento della presentazione della candidatura nei confronti degli iscritti al MoVimento 5 Stelle». La definizione di questo grave inadempimento è deliberata, prosegue il codice, con un rimando un po' azzardato, «secondo il principio della democrazia diretta, detto "recall", già applicato negli Stati Uniti», in due diverse ipotesi: quando «almeno 500 iscritti al MoVimento 5 stelle alla data del 31/12/2012, residenti nella circoscrizione nella quale il deputato è stato eletto, abbiano motivatamente proposto di dichiararlo gravemente inadempiente», ovvero quando «la proposta sia stata approvata mediante votazione in rete a maggioranza degli iscritti al MoVimento 5 Stelle al 30/6/2013, residenti nella circoscrizione nella quale il deputato è stato eletto». A garanzia di quest'obbligo, in mancanza di dimissioni, è prevista una sanzione di ben 250 mila Euro, da versare al comitato promotore delle elezioni europee del MoVimento 5 Stelle, per poi devolverlo a ente benefico.

Che l'idea di immaginare un qualche meccanismo di revoca dei parlamentari eletti possa non essere di per sé in contraddizione con un sistema di governo fondato sulla democrazia

¹⁰ Vedi anche S. CECCANTI e S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 808, nota n. 41, che, a proposito dell'individuazione dei candidati per l'elezione dei due giudici costituzionali nel 2015, si chiedono chi abbia fatto la preliminare selezione e con quale legittimazione.

rappresentativa, potendosi in questo modo dare più vigore a una partecipazione democratica dal basso, mai così indebolita come di questi tempi, è una prospettiva di studio su cui dover seriamente riflettere¹¹; altra cosa, ovviamente, è costruire una procedura come quella appena descritta, che appare sotto molti punti di vista illegittima: perché la determinazione delle gravi ragioni che possono portare all'approvazione di una proposta di revoca (da motivare, tra l'altro, solo nel primo dei due casi sopra evidenziato) appare del tutto discrezionale; perché l'imposizione di una sanzione pecuniaria per chi decidesse di non dimettersi si configura come un mero ricatto, inaccettabile anche guardando a una dimensione strettamente privatistica dell'organizzazione di un partito politico; perché la genuinità di un procedimento di revoca dal mandato parlamentare implicherebbe che la revoca fosse richiesta dall'intero corpo elettorale che ha eletto il deputato, e non certamente da 500 persone iscritte al movimento, all'interno di una circoscrizione (come le circoscrizioni per l'elezione del parlamento europeo) che conta milioni di elettori, ovvero da una maggioranza degli iscritti da misurare comunque su numeri di poche decine di migliaia, visti i dati resi pubblici sugli iscritti certificati al blog¹².

Il tutto senza nemmeno scomodare troppo quella che sarebbe una palese violazione dell'art. 67 della Costituzione, se si trattasse dei parlamentari nazionali e non di quelli europei, rispetto ai quali valgono peraltro analoghe disposizioni, già nell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1976 («I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo»: art. 6), e poi nello Statuto dei deputati al Parlamento europeo del 2005, dove si afferma che «i deputati non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo» e si considera nullo qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura, così come qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato (artt. 3 e 2)¹³.

4. Ma, tornando al titolo di questo intervento, per avviarsi poi a concludere, lo squilibrio evidente che si realizza nel MoVimento 5 Stelle, a favore del vincolo del mandato di partito,

¹¹ Come fa, molto efficacemente, C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in www.forumcostituzionale.it (18 maggio 2014), 3-4, in particolare. Analogamente ora M. AINIS, *Come salvare il Parlamento*, in www.repubblica.it, 28 aprile 2017, 1, che tra i diversi rimedi proposti per contaminare la democrazia rappresentativa, con elementi di democrazia diretta, suggerisce «la revoca degli eletti immeritevoli, attraverso un referendum personale indetto in corso di mandato».

¹² Per analoghe obiezioni, vedi A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, cit., 388, che ritiene che la doppia clausola descritta nel testo, di obbligo a dimettersi, alle condizioni indicate dal codice di comportamento, e di impegno a versare 250 mila Euro, in difetto di dimissioni, sia nulla per violazione di legge, e C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall*, cit., 8 ss. Una sanzione pecuniaria, questa volta di 150 mila Euro, è stata prevista anche dal codice di comportamento del MoVimento 5 Stelle, per le elezioni amministrative di Roma, del 2016; su tale previsione vedi il commento molto severo di A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma capitale. Un breve commento a partire da Trib. civ. Roma, ord. n. 779 del 17 gennaio 2017*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017, 12.

¹³ Vedi inoltre il Regolamento interno del Parlamento europeo del 2015, art. 2.

rispetto al divieto del mandato imperativo a livello parlamentare, come può eventualmente giustificarsi, dall'angolo visuale del diritto costituzionale?

Ovvero, per dirla con altre parole, una volta che, senza sconti, si sia puntato il dito su ciò che si rischia di veicolare, disconoscendo la libertà garantita dall'art. 67 Cost., e cioè, in particolare, l'inammissibile subordinazione delle decisioni politiche di chi dovrebbe rappresentare la nazione intera alla volontà di un capo carismatico e autoritario (o forse di una coppia di leader, considerando il ruolo decisivo giocato all'interno del MoVimento 5 Stelle da Gianroberto Casaleggio, prima della sua scomparsa, nel 2016, e ora dal figlio Davide), che utilizza le consultazioni in rete per legittimare, con lo slogan "uno vale uno", quelle che sembrano essere il più delle volte le determinazioni di un uomo solo¹⁴, e senza entrare peraltro – ne mancherebbe lo spazio – in ulteriori, complesse, questioni che il MoVimento 5 Stelle pone, in tema per esempio di democrazia interna o di rapporto con il fenomeno del c.d. populismo¹⁵, non si può ignorare il tentativo di interpretare, per dirla con Natalino Irti, «ciò che freme e si agita nel profondo sentire di una collettività», quando una società «smarrisce la propria forma politico-giuridica» e non si riconosce più nello Stato e nelle vecchie istituzioni costituzionali¹⁶.

Dietro a questa radicale rottura di alcuni principi della democrazia rappresentativa vi è, infatti, un disagio che non deve essere sottovalutato, per la sua capacità di minare le fondamenta del «rapporto di consonanza» tra i cittadini e lo Stato¹⁷, ben al di là, probabilmente, dell'antinomia tra l'anima democratica e l'anima liberal-garantista della nostra Costituzione e di tutte le soluzioni interpretative escogitate per far convergere gli artt. 49 e 67 del testo costituzionale, così come per conciliare il diritto a esercitare liberamente il mandato con il dovere di esercitarlo effettivamente «in modo conforme alla pretesa costituzionale di cui all'art. 67»¹⁸.

Non trascurare questo aspetto significa riconoscere che la libertà del mandato è diventata troppo spesso irresponsabilità verso gli elettori, con ciò favorendo un insieme di comportamenti opportunistici che trovano nei cambi di casacca, dall'una all'altra formazione partitica, dall'uno all'altro gruppo parlamentare, nel corso della legislatura¹⁹, forse solo la punta di un iceberg, molto più grande nella realtà delle cose²⁰.

¹⁴ Che il MoVimento 5 Stelle sconti «una forte contraddizione tra la sua configurazione teorica come movimento di eguali (i "cittadini") e la tutela esercitata dal suo inventore e proprietario del blog» è segnalato anche da M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione*, in *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, cit., 2, relazione provvisoria.

¹⁵ Vedine alcuni svolgimenti in G. GRASSO, *Un coup d'oeil sur l'Italie*, cit., 1 ss.

¹⁶ Vedi N. IRTI, *Non possiamo ignorare il sottosuolo della società*, in www.corriere.it, 28 giugno 2017.

¹⁷ Vedi ancora N. IRTI, *Non possiamo ignorare*, cit.

¹⁸ Seguendo l'impostazione ancora attualissima di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 237, 344 ss. e 347.

¹⁹ Vedi i dati riportati da M. AINIS, *Come salvare il Parlamento*, cit., 2.

²⁰ Un altro aspetto di grande preoccupazione è quello dell'assenteismo nei lavori parlamentari: vedi anche M. AINIS, *Come salvare il Parlamento*, cit., 2.

Tentare di esercitare una qualche forma di controllo sul mandato parlamentare potrebbe contribuire a «riqualificare la rappresentanza e [a] rilanciare la partecipazione democratica»²¹, con l'obiettivo di ottenere una maggiore responsabilizzazione da parte di un ceto politico-parlamentare che mostra, invece, un crescente distacco dalla società²² e che, rispetto a casi non isolati, conosciuti alle cronache dei giornali, richiederebbe anche di utilizzare il parametro costituzionale dell'art. 54, sul dovere di adempiere con disciplina e onore le funzioni pubbliche affidate.

Con tutte le incognite e le cautele che nascono nell'impiegare gli strumenti della democrazia *online*, e senza auspicare l'avvento di una «immaginary democrazia fondata sull'identità tra rappresentanti e rappresentati»²³, serve però ripartire dal basso, allargando lo spazio della discussione, del confronto pubblico e della partecipazione popolare. Le modalità con cui il MoVimento 5 Stelle sta cercando di smantellare l'antico istituto del libero mandato parlamentare, respingendo anche le forme di organizzazione partitica e di raccolta del consenso dei vecchi partiti del Novecento, lasciano parzialmente insoddisfatti, come si è cercato di sostenere anche in queste brevi note. Ma un diritto costituzionale, che sappia cogliere i segnali che provengono dal «sottosuolo» della storia²⁴, deve cercare anche su questo versante le tracce di un possibile cambiamento.

²¹ Così M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione*, cit., 4, il quale peraltro avverte dei rischi che nascono dalla «crescita di movimenti radicali, che diventano pericolosi quando mettono in discussione principi e valori democratici, come sta avvenendo in molti Paesi europei».

²² Così ancora M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione*, cit., 4

²³ Temuta proprio alla fine del libro di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 348, di cui è la citazione.

²⁴ Ancora N. IRTI, *Non possiamo ignorare*, cit.