

## Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?\*

Anna Maria Citrigno - Giovanni Moschella\*\*

(22 settembre 2018)

SOMMARIO: 1. È ancora attuale il divieto di mandato imperativo? – 2. L'evoluzione dell'istituto. – 3. Le nuove disposizioni introdotte nel regolamento del Senato sui gruppi parlamentari e le possibili riforme del divieto di mandato. – 4. Fino a che punto è possibile limitare la libertà del mandato? Alla ricerca del “nucleo essenziale” dell'art. 67 Cost. – 5. Notazioni conclusive.

### 1. È ancora attuale il divieto di mandato imperativo?

Il tema del divieto di mandato imperativo è sempre stato al centro del dibattito sulle dinamiche di funzionamento della democrazia rappresentativa. Negli ultimi anni, tuttavia, si è ripetutamente messo in discussione quello che continua ad essere inteso dalla più accorta dottrina come un principio cardine degli Stati costituzionali contemporanei, pur essendo riconosciuto e applicato, nei vari ordinamenti, in modalità diverse<sup>1</sup>.

Sul piano della normazione, si è posto il problema se una disciplina più o meno rigida in tema di regolamenti parlamentari possa essere compatibile con il divieto di mandato imperativo. Le esperienze straniere contemporanee presentano modelli di regolamentazione dei gruppi parlamentari sensibilmente divergenti, pur in un quadro omogeneo di previsioni costituzionali che riconoscono il principio del “libero mandato”.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, l'art. 67 Cost. prevede, com'è noto, che “ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”<sup>2</sup>. Ne consegue che ciascun parlamentare, nello svolgimento della sua

---

\* Il presente contributo è in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su “*Costituzioni, Diritti, Europa*”, svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016. Benché il lavoro sia frutto di riflessione congiunta degli Autori, la stesura dei paragrafi 1, 2 e 5 si deve a G. Moschella, mentre quella dei paragrafi 3 e 4 ad A.M. Citrigno.

<sup>1</sup> Se in Spagna i regolamenti delle Cortes negli artt. 66, co. 1, e 67, co. 2, penalizzano i parlamentari che cambiano gruppo sia con la previsione di iscrizione *de jure* al gruppo misto sia privandoli di risorse economiche, nella Costituzione portoghese (art. 160) si prevede che i deputati, pur rappresentando l'intera Nazione, perdano il seggio in caso d'iscrizione ad un partito diverso da quello che li ha candidati. In base all'art. 38, co. 1, del *Grundgesetz* tedesco del 1949, “i deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza”: in tema cfr. ora A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 96 ss. e bibliografia *ivi* indicata.

<sup>2</sup> Sul tema si v., tra gli altri, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; L. CIAURRO, L., *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 1287 ss.; C. BOLOGNA, *Commento all'art. 67*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 617 ss.; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, 23 ss.; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2017.

attività, può agire liberamente, non sussistendo alcun mezzo giuridico per costringerlo al rispetto di eventuali accordi o per rispondere, se chiamato in giudizio, del modo in cui ha esercitato il proprio mandato. Non rimane che la responsabilità politica, per la quale, nel caso di nuove elezioni, il parlamentare potrebbe non più essere eletto.

Si tratta di una disposizione per la quale, in Assemblea costituente, il dibattito fu molto limitato, “essenziale e sbrigativo”<sup>3</sup>, e fu animato soprattutto dalla contrapposizione tra chi era contrario all’inserimento del divieto di mandato in Costituzione e chi, invece, sosteneva l’inserimento di un espresso riconoscimento del principio, anche in considerazione del fatto che il medesimo divieto era già presente nello Statuto albertino all’art. 41.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 14 del 1964, ha fornito una definizione del libero mandato, precisando che esso 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 partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito*”<sup>4</sup>.

Quali sono, ammesso che ci siano, oggi le ragioni che militano a favore della libertà del mandato? E quali sono i limiti che non possono essere superati, in prospettiva *de iure condendo*, nella compressione di tale principio?

Il secondo quesito presuppone ovviamente che la libertà del mandato abbia i caratteri del principio fondamentale e che rappresenti, pertanto, un connotato strutturale dell’ordinamento democratico. L’esigenza di un alto livello di trasparenza e di un maggiore controllo sull’attività svolta dai rappresentanti politici nello svolgimento del mandato parlamentare a favore dei cittadini rappresentati e la tentazione di rivedere gli strumenti che stanno alla base della democrazia si è fatta ancora più evidente nell’attuale sistema politico-istituzionale italiano, già da tempo 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”, ma che oggi soffre di una crisi di proporzioni impensabili sino a qualche decennio addietro<sup>5</sup>.

Se si guarda all’evoluzione dell’istituto in esame, si può notare che lo schema tradizionale del rapporto rappresentativo (sovranità nazionale-divieto di mandato imperativo) ha subito una mutazione dovuta al fatto che i partiti sono diventati organizzazioni portatrici di interessi e programmi differenziati, bisognosi di trovare legittimazione nel consenso popolare. Con la trasformazione del rapporto rappresentativo si è così resa necessaria una diversa interpretazione del divieto di mandato di cui all’art. 67 Cost. che, strettamente legato alla rappresentanza liberale, sembra apparire oggi in contrasto con una concezione dello Stato pluralista, nel quale l’apparato autoritario

---

<sup>3</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 212-214.

<sup>4</sup> Cfr. punto 2 del “Considerato in diritto”: “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 partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”.

<sup>5</sup> S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, Liguori, 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.

necessita di una forte integrazione con la sfera sociale<sup>6</sup>. Si è così passati dal divieto di mandato imperativo al “mandato di partito”, nell’ambito di un sistema (che ha caratterizzato l’esperienza repubblicana fino agli inizi degli anni ’90) in cui gli elettori votavano insieme per il partito e per i candidati ed in cui gli eletti erano chiamati a dare attuazione al programma politico del partito che li aveva candidati. Emerge, pertanto, tutta la difficoltà di conciliare la previsione del divieto di mandato con l’affermazione di un sistema democratico pluralista e con il ruolo effettivamente svolto all’interno di quest’ultimo dai partiti politici<sup>7</sup>.

## 2. L’evoluzione dell’istituto

La dottrina si è ampiamente soffermata sul carattere del mandato parlamentare, quale istituto con il quale generalmente si identifica il rapporto tra rappresentanti e rappresentati. La ricostruzione giuspubblicistica dell’istituto ha incontrato difficoltà inizialmente soprattutto per la sua origine privatistica, dalla quale scaturiva, quale corollario, il carattere vincolante e imperativo del mandato<sup>8</sup>.

Fondamentale per l’affermazione e lo sviluppo del mandato imperativo è, com’è noto, l’esperienza francese. Il crollo dello Stato assoluto determinato dalla Rivoluzione del 1789 e il prevalere, nella prima fase rivoluzionaria, del principio della sovranità popolare segnarono la nascita di un nuovo ordinamento, “espressione di una comunità rivoluzionaria”<sup>9</sup>, fondata sulla sovranità popolare e sul principio della pubblicità che nell’ottica rivoluzionaria giacobina, doveva trovare il suo *pendant* in “una presenza fisica e diretta del popolo nei luoghi del potere politico”, in particolare nell’Assemblea legislativa, nel carattere palese delle modalità di votazioni parlamentari e, per quanto riguarda il rapporto fra elettori ed eletti, nell’instaurazione di un rapporto di responsabilità molto ampia con connotazioni giuridiche, politiche e morali, che trovasse concreto strumento di applicazione nel diritto del popolo di revocare i propri rappresentanti, rapporto che per alcuni autori si configurava come esercizio di una responsabilità fisica<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul punto cfr. A. MANNINO, *L’abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 135-137 e, *ivi*, N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, 137-140; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, *Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, Maggioli, 1999, 165 ss.

<sup>7</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 1-18. L’A. evidenzia come “le origini più profonde della risalente crisi istituzionale-costituzionale del Paese, che non sembra riguardare, almeno in modo principale, la forma di governo quanto piuttosto il modello più complessivo di democrazia alla cui realizzazione concorrono i meccanismi elettorali utilizzati, il sistema dei partiti, le culture, le forme di partecipazione politica e i comportamenti politici dei cittadini-sovrani”. Sempre a proposito della rappresentanza politica attraverso i partiti, A. MANZELLA (*Quale futuro per il sistema parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29 novembre 2017) evidenzia come in realtà oggi ci si trovi “di fronte a plurime forme di aggregazioni politiche invece della forma unica partito: aggregazioni politiche per via leaderistica, per via informatica, perfino per via referendaria di risulta. Da qui l’oggettiva difficoltà di qualsiasi sistema elettorale”.

<sup>8</sup> Sul punto indispensabile il rinvio a G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1989.

<sup>9</sup> Così R. SMEND, *Zum Problem des Oeffentlichen und der Oeffentlichkeit*, in AA.VV., Erlangen, 1955, pag. 17.

<sup>10</sup> Cfr., a questo proposito, M. ROBESPIERRE, *Réimpression de l’ancien Moniteur*, Paris, 1857, vol. XVI, 295, il quale nel progetto di Dichiarazione dei Diritti da lui stesso proposto, all’art. XVIII prevede che “*Le peuple est le souverain, le gouvernement est son ouvrage, les fonctionnaires publics sont ses commis: le peuple pent, quand il lui plaît, changer son gouvernement et révoquer ses mandataires*”. Da richiamare

Nella fase giacobina si assiste alla valorizzazione del mandato imperativo, soprattutto per l'influenza del pensiero politico di Robespierre, il quale, per molti versi, raccoglie l'eredità culturale di J.J. Rousseau<sup>11</sup>. Il principio su cui tale propensione per il mandato imperativo si fonda è quello della sovranità popolare, che ha come corollario l'attribuzione al popolo della decisione ultima sulla legge. Non potendo avere la sovranità popolare una effettiva rappresentanza, stante la sua indivisibilità, almeno sotto il profilo dinamico, per poter giustificare il potere dei rappresentanti occorre per Rousseau darne una interpretazione sotto il profilo statico. Ogni singolo elettore detiene una parte di sovranità che, attraverso l'elezione, attribuisce al proprio rappresentante, il quale, una volta eletto, si vedrà attribuito un potere che altro non è che l'insieme della volontà dei suoi elettori. Dal punto di vista giuridico, ne deriva la necessità del fedele adempimento da parte del parlamentare delle istruzioni ricevute.

La coerente traduzione della volontà del corpo elettorale nella concreta attività del parlamentare può essere realizzata e controllata, secondo le tesi giacobine, solo attraverso un mandato vincolante che consenta l'esercizio di un controllo sull'azione dei rappresentanti e contestualmente ne faccia valere le responsabilità attraverso il mancato rinnovo della candidatura<sup>12</sup>.

La utilizzazione del principio del mandato imperativo sconta, tuttavia, il limite, difficilmente superabile, di non poter realizzare appieno il principio democratico, in quanto il parlamentare eletto esprimerebbe la volontà dei suoi elettori e non di tutto il popolo<sup>13</sup>. Di tale difficoltà risente lo stesso sistema di proposte giacobine per la definizione concreta dei criteri da utilizzare per far valere le responsabilità dei rappresentanti. Come è stato rilevato, lo stesso Robespierre rinuncia a qualificare "l'essenza contenutistica del rappresentante"<sup>14</sup> limitandosi ad identificare l'aspetto procedurale attraverso l'attribuzione al popolo del diritto inestinguibile di revoca del rappresentante-mandatario che, in breve, andrebbe a costituire e a definire in via esaustiva il contenuto stesso della sovranità popolare. In tale chiave interpretativa, il mandato imperativo finisce per identificarsi ed esaurirsi, nello stesso tempo, nel *recall*, vale a dire nella revocabilità del mandatario<sup>15</sup>.

La posizione giacobina favorevole al mandato vincolante non trova comunque alcun riscontro nella Costituzione del 1793, peraltro mai entrata in vigore<sup>16</sup>, che introduce un sistema semi-rappresentativo o, se si preferisce, un sistema di democrazia semidiretta, certamente non in coerenza con le originarie radicali posizioni giacobine ispirate oltre che al principio-cardine della sovranità popolare, al mandato imperativo ed all'istituto del *recall*.

Una volta risoltosi il conflitto tra Assemblea legislativa e monarchia, la Costituzione del 1793 segna l'affermazione del principio della sovranità popolare su quello della

---

anche la tesi di Rousseau sull'impossibilità di realizzare la rappresentanza del popolo, che invece deve essere presente, mentre il concetto stesso di rappresentanza implica l'assenza di chi deve essere rappresentato. In altri termini la sovranità del popolo non può essere rappresentata in quanto essa coincide con la volontà generale che non si rappresenta essendo essa stessa o è tutt'altro: cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, in *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1970, 769 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pag. 25. Sul punto si rinvia anche a C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1984, 319 ss.

<sup>11</sup> Sull'influenza di Rousseau nella formazione del pensiero di Robespierre e nella impostazione generale della Costituzione francese del 1793 cfr., per tutti, A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Pol. dir.*, 4/1989, 543 ss.

<sup>12</sup> Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Scritti politici*, cit., 1152 ss.

<sup>13</sup> Cfr. C. SCHMITT, *op. ult. cit.*, 345.

<sup>14</sup> "J'ai rencontré dans ce moyen une foule de difficultés".

<sup>15</sup> Cfr. M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza*, in G.F. PASQUINO, *Manuale di scienza della politica*, Bologna, il Mulino, 1986, 285 ss.

<sup>16</sup> Cfr. A. AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, Paris, A. Colin, 1926.

sovranità nazionale<sup>17</sup>, ma tale trasformazione non determina sostanziali mutamenti costituzionali in ordine al rapporto di rappresentanza politica, confermando il divieto di mandato.

Non sembra confutabile che il modello rappresentativo sancito dagli eventi rivoluzionari dell'89 abbia il suo fondamento nell'esclusione di un rapporto giuridico vincolante tra rappresentanti ed elettori e/o collegio elettorale e della possibilità di revoca del parlamentare<sup>18</sup>. Discende quasi *naturaliter* da tale costruzione teorica anche un altro principio inscindibilmente collegato alla rappresentanza nazionale, vale a dire l'irresponsabilità del parlamentare.

La sostanziale personalizzazione della rappresentanza e la conseguente irresponsabilità del parlamentare trova riscontro, soprattutto nella prima fase del parlamentarismo continentale, anche sul piano dei principi organizzativi dei lavori parlamentari e nella prevalenza dello scrutinio segreto.

Sul piano della teoria costituzionale può concludersi che il circuito rappresentativo incentrato su sovranità nazionale — divieto di mandato imperativo — irresponsabilità è indispensabile per la definizione del modello di governo rappresentativo. Tuttavia, non può sottacersi come tale articolazione istituzionale assuma nella realtà storico-costituzionale, più che altro, il ruolo di modello, di idealtipo, limitato ad una fase storica caratterizzata dalla ristrettezza del suffragio, dalla composizione monoclasse delle Assemblee legislative, dalla inesistenza di forme di organizzazione strutturata della rappresentanza e degli interessi esponenziali delle classi subalterne (sindacati e partiti politici).

Il passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse è riconducibile ad alcune trasformazioni di ampia portata che si identificano principalmente nello sviluppo e nel consolidamento dei grandi partiti di massa, nella estensione del suffragio, trasformatosi gradualmente da suffragio per censo a suffragio universale, e nella conseguente adozione, in *magna pars* delle forme di governo europeo, di ordinamenti elettorali ispirati alla proporzionalità della rappresentanza. L'impatto determinato dall'ingresso dei grandi partiti di massa nel sistema costituzionale rappresentativo e nel circuito della rappresentanza politica risulta dirompente.

Se sul piano meramente politico gli effetti più immediati e devastanti si registrano in Italia con il crollo del modello di democrazia liberale e l'avvento del fascismo, la riflessione più attenta sul piano della teoria costituzionale è riconducibile alla crisi della Costituzione di Weimar<sup>19</sup>.

In tale quadro la dottrina tedesca affronta la crisi del parlamentarismo in modo completo ed approfondito, pur attraverso la prospettazione di interpretazioni diversamente articolate e spesso divergenti.

Pur nella diversità delle posizioni, le cause della crisi del sistema parlamentare vengono ricondotte alla trasformazione del rapporto rappresentativo determinato

---

<sup>17</sup> Sul carattere transitorio dell'affermazione del principio della sovranità nazionale affermata nella Costituzione del 1791 cfr. M. TROPER, *Osservazioni sullo stato del concetto di rappresentanza politica*, in *Fil. pol.*, 1988, 198 ss.; N. ZANON, *op. ult. cit.*, 72.

<sup>18</sup> Tale principio trova conferma anche nella assenza di un legame giuridico tra il deputato e il collegio in cui è avvenuta l'elezione. Così la soppressione o la scomparsa di una circoscrizione territoriale dal territorio dello Stato non determinano conseguenze sul mandato parlamentare dei deputati eletti in quel collegio. A questo proposito cfr. N. ZANON, *op. cit.*, 60, il quale richiama quanto avviene in seguito al trattato di Francoforte con la separazione dell'Alsazia e Lorena dal territorio francese. In particolare per questo episodio cfr. M. H. FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1947, 220.

<sup>19</sup> Cfr. H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982; G. LEIBHOLZ, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Milano, Giuffrè, 1996, e F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1908*, Milano, Giuffrè, 1985.

dall'affermazione dei partiti politici, alla estensione del suffragio e all'accoglimento del principio proporzionale che rendono del tutto inadeguati alcuni tradizionali capisaldi del rapporto rappresentativo, come il principio dell'irresponsabilità del parlamentare e l'istituto dell'immunità parlamentare<sup>20</sup>.

La rappresentanza perde il carattere unitario, conseguito attraverso la teorizzazione della sovranità nazionale e della rappresentanza generale (peraltro attribuita alla classe generale per antonomasia, la borghesia), per riproporsi come rappresentanza di interessi contrapposti, inconciliabili, e in nessun modo riducibili ad unità.

Gli stessi parlamentari vedono dissolversi la loro qualità rappresentativa personale che ne aveva "privatizzato" e deresponsabilizzato le funzioni, rendendoli responsabili solo davanti a sé stessi ed alla loro coscienza, per trasformarli, anche in ragione di un meccanismo di trasformazione di voti in seggi fondato sul principio proporzionale, su collegi plurinominali e liste concorrenti, in rappresentanti di partito.

Ancora, è lo stesso ruolo del Parlamento e il modello di *government by discussion* che lo aveva qualificato come *locus* istituzionale di definizione dell'indirizzo politico, che viene a sconfigurarsi e neanche tanto gradualmente, trasformando l'organo rappresentativo in Camera di formalizzazione ed "esposizione di opposti interessi di classe" e di registrazione di scelte e decisioni determinatesi in organismi non istituzionali.

In tale chiave interpretativa, può ben comprendersi come l'istituto più legato alla tradizionale formula della rappresentanza politica liberale, il divieto di mandato imperativo sia esposto a profonde critiche. Introdotto per tutelare il principio della separazione tra Stato e società e la unitaria espressione della volontà dello Stato dall'influenza degli interessi particolari, risulta ora difficile riuscire a giustificare la *ratio* in coincidenza con l'affermazione di una concezione dello Stato affatto diversa, in cui prevale il principio del pluralismo e quello della *contaminatio* tra Stato e società.

L'istituto del divieto di mandato imperativo, pur formalizzato in *magna pars* delle Costituzioni del primo e secondo dopoguerra, è quello che più risente della trasformazione della categoria della rappresentanza politica. Infatti, profondamente legato alla tradizionale formula della rappresentanza liberale e introdotto per garantire il principio della separazione tra Stato e società e la espressione unitaria della volontà statale dall'influenza degli interessi particolari, il principio del libero mandato parlamentare appare in contrasto con una concezione dello Stato in cui si afferma il principio del pluralismo e di un collegamento costante tra Stato e società. 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"<sup>21</sup>. Si registra, infatti, una vera e propria "trasposizione del centro dell'equilibrio del sistema parlamentare classico in nuovi centri di potere esterni ad esso"<sup>22</sup> e che in Parlamento vengono ricondotti attraverso la mediazione dei gruppi parlamentari.

La crisi di legittimazione democratica e di rappresentatività che ha investito, negli ultimi decenni, il partito politico nella generalità degli stati democratico-rappresentativi, ascrivibile in buona parte alla sclerotizzazione dei canali di collegamento sociale delle organizzazioni politiche ed alla loro crescente incapacità di recepire e dare adeguato

---

<sup>20</sup> Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

<sup>21</sup> A. BALDASSARRE, *Le performances del Parlamento italiano nell'ultimo cinquantennio*, in G.F. PASQUINO (a cura di), *Il sistema politico italiano*, cit., 318.

<sup>22</sup> Così S. GAMBINO, *op. ult. cit.*, 48.

sbocco istituzionale ad una domanda sociale sempre più articolata, a cui ha corrisposto la creazione e lo sviluppo di nuove ed originali forme di rappresentanza degli interessi, alternative e per certi versi contrapposte ai partiti politici, ha evidenziato i limiti di uno schema di interpretazione del circuito della rappresentanza egemonizzato dalla rappresentanza partitica.

### 3. *Le nuove disposizioni introdotte nel regolamento del Senato sui gruppi parlamentari e le possibili riforme del divieto di mandato*

Il dibattito sull'attualità del divieto di mandato imperativo ha recentemente trovato spunti con l'affermazione di un nuovo soggetto politico, il Movimento 5 Stelle, che propone l'abolizione di tale principio sulla base dell'argomento che lo stesso legittimerebbe il transfughismo e i c.d. "cambi di casacca" dei parlamentari in corso di legislatura, con il conseguente tradimento della volontà degli elettori<sup>23</sup>. Basti pensare a quanto scritto nel punto 19 del "contratto di governo" siglato dal Movimento 5 Stelle con la Lega prima di dar vita al Governo Conte, ove si prevede l'introduzione di un "vincolo di mandato popolare", utile, in tesi, a rimediare al fenomeno del trasformismo.

La questione deve, peraltro, essere inquadrata, come si è detto, nel contesto di una più ampia riflessione sulla crisi di legittimazione che soprattutto negli ultimi decenni ha coinvolto l'istituzione parlamentare, dovuta sia alla perdita di rappresentatività della stessa sia al progressivo ridimensionamento del suo ruolo a fronte del crescente peso assunto dall'Esecutivo. Una condizione che si è talora provato a superare o, quanto meno, a limitare attraverso la revisione delle disposizioni costituzionali e di quelle regolamentari in materia.

Dopo il fallimento della riforma Renzi-Boschi<sup>24</sup>, si è tornati a discutere su quali possano essere le riforme più utili al miglioramento dell'istituzione parlamentare, attuabili in un contesto di Costituzione invariata. Si è evidenziato, infatti, come l'ammodernamento delle istituzioni non si identifichi e non si esaurisca nella revisione della Costituzione, essendo possibile raggiungere importanti risultati anche attraverso l'intervento sui regolamenti parlamentari e la correzione delle prassi interpretative delle disposizioni normative vigenti in materia.

In tale contesto, mentre le proposte di riforma del Regolamento della Camera dei deputati finora non hanno avuto seguito, il Senato, sul finire della XVII legislatura, ha

---

<sup>23</sup> G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *www.osservatorioaic.it*, 3/2017. L'A. sottolinea come l'opzione sulla quale "si è giocata la difficile convivenza tra il principio, di matrice liberale, del libero mandato parlamentare e la posizione riconosciuta ai partiti politici dentro ai sistemi costituzionali democratici", sia "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". Cfr. anche S. CECCANTI-S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2015, 799 ss.

<sup>24</sup> La modifica contenuta nella proposta di revisione costituzionale prevedeva una scissione tra rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo: mentre i deputati avrebbero rappresentato da soli la nazione, il libero mandato sarebbe rimasto immutato sia per i deputati che per i senatori nel quadro di un bicameralismo differenziato. A tale proposito, sebbene la formulazione dell'art. 67 non presentasse mutazioni sostanziali, talune previsioni contenute nel ddl di riforma costituzionale avrebbero comportato un impatto determinante sulla rappresentanza politica dei deputati e del libero mandato e, secondo S. CURRERI (*Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale* in *www.federalismi.it*, 3/2016, 8), "il legittimo tentativo di superare la tradizionale visione della rappresentanza politica del parlamentare, basata sulla sua assoluta libertà di mandato".

provveduto a introdurre alcune disposizioni che potrebbero contribuire a limitare il fenomeno del transfughismo parlamentare<sup>25</sup>.

Va detto che anche nelle passate legislature era stata intrapresa la c.d. “via regolamentare” per intervenire sui criteri di costituzione dei gruppi in entrambi i rami del Parlamento. Tali proposte, destinate in prevalenza ad ovviare alla cattiva prassi del passaggio dei parlamentari da un partito ad un altro, non avevano però trovato approvazione.

La riforma del Regolamento del Senato, approvata dall’Assemblea nella seduta del 20 dicembre 2017, ha introdotto nuove regole riguardanti la formazione dei gruppi parlamentari<sup>26</sup>. Non è un caso, come evidenziato dai primi commenti alla nuova normativa, che la volontà di riformare il regolamento abbia trovato una così ampia convergenza proprio nel contesto (il Senato) destinato ad una trasformazione radicale qualora fosse andata in porto la riforma Renzi-Boschi, che, com’è noto, tendeva a una modifica sostanziale del bicameralismo perfetto<sup>27</sup>.

La modifica del Regolamento del Senato (doc. II, n. 38) è stata promossa con l’intenzione dichiarata di conformare l’istituzione alle esigenze di un parlamentarismo adeguato a un contesto sovranazionale sempre più complesso, nel quale occorre operare con efficienza e tempestività per far fronte alle numerose sollecitazioni provenienti dalla società e dalla politica. Vengono così introdotte diverse previsioni normative che riguardano molteplici aspetti dell’attività parlamentare. Com’è stato notato, tuttavia, le misure “sistematicamente più innovative della riforma sono quelle “antiframmentazione” e “antitransfughismo” riguardanti la nuova disciplina dei Gruppi parlamentari, poiché è facile immaginare non solo che avranno un’influenza sul funzionamento interno del Senato, ma che produrranno anche effetti esterni all’ambito prettamente parlamentare”<sup>28</sup>.

Fermo restando il requisito numerico, in base alla nuova disciplina, il gruppo deve altresì “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo,

---

<sup>25</sup> S. CURRERI, *Le nuove regole del Senato: un argine al trasformismo*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 18 dicembre 2017; ID., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in V. LIPPOLIS-N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, 117 ss.; ID., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. Parl.*, 1/2018, 637 ss.

<sup>26</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 gennaio 2018, 1. L’A. evidenzia anzitutto come “la XVII legislatura – forse la più “lunga”, in termini politici, della storia repubblicana – ha battuto ogni record in termini di mobilità di deputati e senatori: hanno cambiato gruppo (almeno una volta) ben 207 deputati e 140 senatori, per un totale di 548 passaggi di gruppo. Inoltre, se si guarda il quadro dei gruppi in essere a fine legislatura alla Camera (11, incluso il gruppo misto) e al Senato (12, sempre includendo il misto), si avverte che una buona percentuale di essi non corrisponde affatto alla tradizionale idea dei gruppi come ‘proiezioni dei partiti politici in Parlamento’, trattandosi di aggregazioni nate in Parlamento e destinate a rimanere tali”.

<sup>27</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura*, cit., 637 ss. L’A. evidenzia anzitutto come la riforma costituisca il risultato “di un’ampia convergenza tra le quattro principali forze politiche (Pd, M5s, Fi e Ln), capaci per una volta di far prevalere i punti di consenso su quelli di divisione”. Ed ancora come l’aver corso il “rischio” della radicale trasformazione del Senato “ha in certa misura spronato i senatori ad affrontare con solerzia ed impegno la revisione di alcune criticità regolamentari”.

<sup>28</sup> Cfr. A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 marzo 2018. I quattro diversi ambiti che costituiscono i “campi di azione” della riforma sono: 1) Gruppi parlamentari; 2) Commissioni permanenti; 3) semplificazione e razionalizzazione dei lavori; 4) disposizioni di coordinamento.



che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici” (art 14, c. 4). Il Consiglio di Presidenza non potrà più autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci iscritti. L’unica eccezione prevista è quella consentita ai “senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e [a]i senatori eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche”, i quali “possono costituire un gruppo composto da almeno cinque iscritti” (art. 14.5), anche in corso di legislatura (art. 15.3). Inoltre, si prevede che i vicepresidenti e i segretari d’aula che entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell’elezione, decadono dall’incarico.

Tali previsioni non sembrano incidere in modo sostanziale sulla libertà del mandato poiché si limitano ad aggiungere un requisito qualitativo in aggiunta a quello numerico, rispondendo 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”<sup>29</sup>. Peraltro, nel modello al quale si ispirano la maggior parte delle Camere europee (Austria, Belgio, Germania, Grecia, Paesi bassi, Romania, Spagna) si può rilevare, anche se in misura più o meno stringente, la necessità del requisito politico oltre quello numerico. Tale modello si caratterizza per il fatto di voler evitare non solo la presenza di gruppi piccoli ma anche quella di gruppi che non corrispondono a un partito (o ad un partito che si è presentato alle elezioni)<sup>30</sup>.

Per quanto concerne lo snellimento dell’*iter* legislativo, i disegni di legge saranno ora assegnati alle commissioni permanenti in sede deliberante o redigente, sottoponendo all’Aula i singoli articoli del disegno di legge, ma solo per l’approvazione finale. Ciò ad esclusione delle materie soggette alla c.d. riserva di Assemblea di cui all’art. 72, c. 4 della Costituzione e dall’art. 120 c. 3 del Regolamento<sup>31</sup>. La conferenza dei capigruppo stabilirà i tempi per la conclusione dell’esame in Commissione quando lo stesso sarà rimesso in sede referente.

Le altre modifiche previste sono dirette per lo più a migliorare, semplificare e razionalizzare il procedimento di decisione parlamentare attraverso, ad esempio, la riduzione dei tempi di intervento per il dibattito, in modo tale da evitare il fenomeno dell’ostruzionismo, nonché ad armonizzare il più possibile alcune disposizioni con la disciplina prevista dal Regolamento della Camera. Va in questa direzione, infatti, l’adozione della medesima procedura della Camera per il *question time*, nonché la previsione di un codice di condotta dei senatori, che dovrà essere adottato da parte del Consiglio di Presidenza analogamente a quello approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera il 12 aprile 2016, in assenza di apposita previsione regolamentare<sup>32</sup>.

Di particolare rilievo la previsione che concerne i disegni di legge d’iniziativa popolare, il cui esame dovrà essere concluso entro tre mesi dall’assegnazione.

Sempre al fine di scongiurare l’utilizzo di alcuni strumenti per finalità ostruzionistiche, si è cercato di valorizzare l’istituto della dichiarazione dell’urgenza,

---

<sup>29</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura*, cit. Cfr. G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2/2017; E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2/2017.

<sup>30</sup> Cfr. il dossier *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Introduzione e tre modelli di regole*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), gennaio 2008.

<sup>31</sup> Si tratta dei disegni di legge in materia costituzionale e di revisione costituzionale, in materia elettorale, deleghe legislative, ratifiche di trattati internazionali, bilanci e consuntivi, decreti-legge recanti disposizioni in materia di ordine pubblico e disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

<sup>32</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento*, cit.

elevando il *quorum* ad un decimo dei componenti del Senato. Nella richiesta occorre, inoltre, stabilire il termine entro cui deve iniziare l'esame in Assemblea, anche se è comunque il Presidente che, "tenuto conto degli argomenti iscritti in calendario, fissa la seduta di trattazione della richiesta".

Benché le modifiche siano, nel complesso, valutabili positivamente, occorre evidenziare i dubbi che attenta dottrina ha espresso relativamente all'impatto che la nuova disciplina potrebbe avere nella dimensione esterna. Ci si riferisce, in particolare, alla permanenza del "disallineamento tra legge elettorale e regolamento parlamentare, ora però in senso contrario: se prima a leggi elettorali tese a limitare la frammentazione politica corrispondevano regole parlamentari molto lasche sulla costituzione dei gruppi, oggi alla nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale corrispondono regole parlamentari più rigide", nonché al timore che una riforma di questo tipo "finalizzata a cristallizzare il sistema politico alla data delle elezioni si risolva in un'eccessiva compressione della politica e delle sue inarrestabili dinamiche"<sup>33</sup>.

4. *Fino a che punto è possibile limitare la libertà del mandato? Alla ricerca del "nucleo essenziale" dell'art. 67 Cost.*

Le nuove previsioni normative introdotte nel Regolamento del Senato relativamente ai gruppi parlamentari incidono, in una certa misura, sul principio di libertà del mandato. A prescindere dalla questione della loro possibile sindacabilità da parte della Corte costituzionale, si può affermare che esse presentino profili d'illegittimità? La questione appare interessante per comprendere quali limiti incontrino le Camere nel loro potere di autonormazione e il legislatore nell'esercizio del suo potere di revisione costituzionale, in forza della previsione contenuta nell'art. 67 Cost.

Per rispondere a tali quesiti occorre interrogarsi sullo statuto costituzionale del divieto di mandato imperativo.

Come si è detto, la difficile collocazione della figura del mandato nell'ambito della teoria della rappresentanza politica, dovuta anzitutto alla necessità di trasporre sul piano politico un istituto di derivazione privatistica, ha trovato ulteriori fattori di complicazione in seguito all'affermazione dello Stato pluriclasse, soprattutto per il ruolo centrale assunto dai partiti politici in tale contesto. L'istituto del libero mandato e l'indipendenza del parlamentare, via via che si è sviluppato e consolidato lo Stato democratico, sono rimasti esposti alla pressione sempre più forte del vincolo di partito che, sul piano teorico, si è configurato come un mandato di partito, da cui si è fatta discendere una doppia responsabilità del parlamentare, la prima di tipo diffuso nei confronti del corpo elettorale, l'altra, più vincolante, nei confronti del partito stesso. A ciò si aggiunga la contraddizione comune a molte delle Costituzioni democratiche contemporanee, derivante dalla presenza dei principi del divieto di mandato imperativo e della rappresentanza nazionale, da un lato, e dal ruolo egemone nella funzione rappresentativa assunta e/o riconosciuta al partito politico, dall'altro<sup>34</sup>.

Come si è notato, "se, dunque, con l'affermarsi dei c.d. partiti pigliatutto si è assistito alla rivendicazione di una maggiore autonomia e indipendenza per gli eletti

---

<sup>33</sup> S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura*, cit. L'A. ricorda quanto verificato "alla Camera nella XIII legislatura, dove la decisione di non consentire più la costituzione di gruppi autorizzati portò all'abnorme numero dei componenti del gruppo misto e al conseguente riconoscimento delle sue componenti politiche (al Senato invece previste incidentalmente)".

<sup>34</sup> Cfr. G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica*, cit., 125 ss.

formalizzata nel divieto di mandato popolare, essa si è tuttavia accompagnata al progressivo, ancorché silente, rafforzarsi del mandato di partito<sup>35</sup>. Secondo la tesi prevalente sul significato del divieto di mandato, per cui la Costituzione esclude la rilevanza giuridica di mandati eventualmente conferiti agli eletti da elettori o partiti quale “limite alle implicazioni estreme del principio democratico, di cui agli artt 1 e 49 Cost.”, non è escluso che di fatto taluni accordi o istruzioni o vincoli siano rimessi alla coscienza del singolo parlamentare che, come la stessa Corte costituzionale ha stabilito, “è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene”<sup>36</sup>. Come evidenziato dalla dottrina, “l’adesione ad un partito, agli orientamenti di questo, agli indirizzi che di volta in volta vengono espressi nella contesa politica non possono ritenersi estranei alla scelta degli elettori per i singoli parlamentari, che dunque sono legittimamente condizionati e condizionabili dal partito di appartenenza nel corso del mandato, senza che sia configurabile, per ciò solo, un contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo”<sup>37</sup>.

L’analisi comparatistica ha riscontrato “una generale convergenza verso il modello del divieto di mandato imperativo”<sup>38</sup> nelle più avanzate democrazie occidentali. Tuttavia, il diffuso riconoscimento di tale principio non esclude interventi volti a limitare prassi patologiche nelle stesse dinamiche parlamentari.

Se si guarda ad esempio alla Costituzione del Portogallo, la c.d. *anti-defection clause* prevista dall’art. 160 deve essere letta alla luce di altri rilevanti aspetti del sistema istituzionale di quell’ordinamento, come l’“assetto monocamerale (che esprime l’idea dell’unitarietà della stessa rappresentanza)”, “l’adozione di una formula elettorale proporzionale” e la “particolare importanza riconosciuta ai partiti nel sistema politico-istituzionale”. In secondo luogo, non può non tenersi in considerazione anche il carattere “facilmente eludibile” di tale clausola anti-defezione, visto che, per non incorrere nella sanzione prevista dalla suddetta norma, è sufficiente che il parlamentare che abbandona il proprio partito eviti d’isciversi ad un’altra formazione politica, restando, anche solo dal punto di vista formale, indipendente<sup>39</sup>.

Non può non evidenziarsi come la crisi dei partiti che non sono più in grado di svolgere la loro funzione essenziale all’interno del Parlamento, unitamente all’inarrestabile

---

<sup>35</sup> C. S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso non riuscito del M5S)* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 maggio 2014. L’A. evidenzia come “introdurre tale forma di responsabilità partitica, considerata la progressiva estraneità dei cittadini ai partiti, significa tagliare ulteriormente fuori i cittadini dalle dinamiche politiche, sancendo in via definitiva la vittoria della partitocrazia anti-democratica. Dunque, un mandato di partito potrebbe prodursi in esiti ‘accettabili’ solo laddove fosse garantita una maggiore e reale democraticità interna ai partiti che consentisse di recuperare *ex ante* il momento partecipativo e [...] solo a condizione di essere limitata al rispetto delle scelte politiche di fondo riconosciute dagli eletti all’atto dell’accettazione della candidatura in un partito, senza quindi costringere i rappresentanti ad esser semplici esecutori di dettaglio delle decisioni adottate nei partiti”.

<sup>36</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 288-289.

<sup>37</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2018: “La garanzia di cui all’articolo 67 opererà per impedire i casi patologici di condizionamento del mandato (come sono da ritenersi le dimissioni in bianco, il preventivo impegno ad accogliere qualunque direttiva o istruzione del partito, etc.) ovvero vietando l’introduzione di istituti che permettano la revoca dei singoli parlamentari o la perdita del mandato a seguito delle vicende individuali (espulsioni, scissioni, dimissioni dal partito di origine)”.

<sup>38</sup> Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2015, 1116.

<sup>39</sup> A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza*, cit., 118 ss. La disamina delle norme contenute nella Costituzione portoghese consente di sostenere che tali misure siano sostanzialmente compatibili con il divieto di mandato imperativo.

fenomeno del transfughismo parlamentare, abbia in un certo senso incoraggiato taluni “modelli di organizzazione istituzionale d’ispirazione vagamente giacobina e misure volte a vincolare l’attività dei rappresentanti del tutto incompatibili con i principi fondamentali della vigente democrazia rappresentativa”<sup>40</sup>.

Le ipotesi di decadenza per il parlamentare che passi da un gruppo di maggioranza a quello di opposizione, le sanzioni pecuniarie previste nel caso di violazione del Codice di comportamento rappresentano misure che hanno un forte impatto mediatico, considerato lo smarrimento delle coordinate della democrazia in un momento storico colpito oltretutto da una grave crisi economico-sociale, che presenta sempre più i caratteri di una crisi strutturale, e da fenomeni corruttivi dilaganti. La connotazione dei partiti odierni, per lo più privi di quella carica ideologica che aveva caratterizzato i partiti tradizionali, rende semmai necessario tornare a riflettere sulla necessità di dare concreta attuazione all’art. 49 Cost. e di interrogarsi soprattutto sul significato di quel “metodo democratico” al quale si fa riferimento in tale disposizione.

Com’è stato efficacemente osservato, “in presenza di un progressivo declino della capacità progettuale e rappresentativa dei partiti, il divieto di mandato imperativo può contribuire a mantenere aperto un canale di comunicazione fra organo istituzionale (il Parlamento), organo politico (il partito di appartenenza) e il pluralismo sociale”<sup>41</sup>.

Si può, dunque, concludere che se previsioni normative volte a limitare il transfughismo parlamentare come quelle recentemente introdotte nel Regolamento del Senato non paiono incompatibili con il divieto di mandato imperativo, misure volte a coartare la volontà dei parlamentari attraverso vincoli contrattuali con i partiti o con gli elettori appaiono lesive del principio previsto dall’art. 67 Cost., che definisce un connotato indefettibile della forma democratico-rappresentativa<sup>42</sup>.

Sulla base di tale conclusione si potranno valutare le misure attuative di quanto previsto, come si è detto, nel punto 19 del “contratto di governo” scaturito dall’accordo tra il M5s e la Lega, che prevede l’introduzione di un “vincolo di mandato popolare”. Se, come insegna l’esperienza del Portogallo, talune misure restrittive non sono di per sé incompatibili con il principio del divieto di mandato, è pur sempre necessario valutare attentamente i rischi che l’adozione di misure volte a rafforzare il vincolo tra parlamentari e partiti comporta per la stessa democraticità del sistema. Se, infatti, nell’organizzazione delle istituzioni rappresentative, i partiti finiscono con il diventare i principali (se non i soli) soggetti “rappresentati”, è necessario che gli stessi si dotino di una struttura effettivamente democratica, tale da consentire davvero la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale<sup>43</sup>.

Al momento non sono note le concrete modalità di attuazione di quanto dichiarato nel contratto di governo che le forze politiche di maggioranza intendano adottare, avendo il vicepresidente del Consiglio e *leader* del M5S Luigi Di Maio soltanto preannunciato che sarebbe in corso l’elaborazione di una proposta di legge costituzionale diretta a tagliare 345 parlamentari. Nulla, tuttavia, si sa, al momento se tale proposta contenga previsioni normativi volte a introdurre anche il “vincolo di mandato popolare”.

---

<sup>40</sup> A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza*, cit., 129; l’A. fa riferimento al Movimento 5 stelle che sostiene l’idea di abbandonare il divieto di mandato di cui all’art. 67 Cost. per passare al vincolo di mandato, ipotesi fatta propria anche dal centrodestra.

<sup>41</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari*, cit.

<sup>42</sup> Cfr. ora, sul punto, i contributi pubblicati in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13/2018.

<sup>43</sup> A. MORELLI, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il “contratto di governo” non è chiaro*, in *La www.lacostituzione.info*, 17 maggio 2018.

## 5. Notazioni conclusive

Alla luce dell'analisi fin qui svolta, si possono trarre alcune conclusioni sulle possibili evoluzioni del sistema parlamentare, con particolare riguardo al rapporto di rappresentanza politica. Un rapporto che non sembra potersi intendere come puramente accessorio, ma come essenziale della stessa forma ordinamentale democratica. In tal senso, si deve rilevare incidentalmente come non possano che suscitare forti perplessità le proposte di trasformazione dell'ordinamento in fantomatiche forme di democrazia "diretta". Come ha sostenuto, infatti, Luciani<sup>44</sup>, gli strumenti che oggi sono definiti di "democrazia diretta" non sono altro che istituti di partecipazione che integrano la democrazia rappresentativa e che, soprattutto, sono complementari a quest'ultima, alla cui logica devono risultare coerenti.

Non v'è dubbio che i partiti oggi faticino a svolgere la funzione di mediazione tra eletti ed elettori e di sintesi tra i diversi interessi in campo alla quale sarebbero preposti, così come non si può disconoscere che l'istituzione parlamentare sia fortemente indebolita e delegittimata<sup>45</sup>.

Stando, tuttavia, al modello ordinamentale definito dalla Carta repubblicana, si deve continuare a riconoscere che il paradigma della rappresentanza politica non è un mero accessorio ma un elemento indefettibile della vigente forma di Stato, nell'ambito della quale il principio della libertà del mandato parlamentare conserva un ruolo non trascurabile. Inoltre, il connesso divieto di mandato imperativo garantisce la stessa funzionalità delle istituzioni rappresentative ed è condizione necessaria di svolgimento delle dinamiche parlamentari, che, senza tale garanzia, correrebbero il serio rischio d'incorrere in una condizione di permanente paralisi, determinata dalla rigidità dei vincoli imposti agli eletti dai rispettivi elettorali. Se si vuole, il divieto di mandato imperativo è oggi uno strumento necessario della "democrazia reale", del quale si potrà fare a meno solo quando si saranno trovati più soddisfacenti mezzi di espressione dello stesso ideale democratico.

\*\* Anna Maria Citrigno è Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Messina; Giovanni Moschella è Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Messina.

---

<sup>44</sup> M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, t. I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., 2005.

<sup>45</sup> G. BRUNELLI, *Mandato parlamentare e questioni di coscienza*, 24 febbraio 2012, reperibile in [http://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2012/24022012\\_brunelli.pdf](http://www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2012/24022012_brunelli.pdf).