

Monografie
Scienze Sociali
9

MONOGRAFIE
SCIENZE SOCIALI

1. *Giovani Jeunes Jovenes*, a cura di Gianfranco Bettin Lattes, 2001
2. Francesco Ciampi, *Il governo delle risorse nell'ateneo: un modello per la valutazione ex ante dell'impatto economico e patrimoniale dei corsi di laurea*, 2001
3. Luciana Lazzeretti, Tommaso Cinti, *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte: il restauro artistico a Firenze*, 2001
4. *Per leggere la società*, a cura di Gianfranco Bettin Lattes, 2003
5. Luciana Lazzeretti, *Nascita ed evoluzione del distretto orafa di Arezzo, 1947-2001: primo studio in una prospettiva ecology based*, 2003
6. *Art Cities, Cultural Districts and Museums*, edited by Luciana Lazzeretti, 2004
7. Saverio Migliori, *Lo studio e la pena. L'Università di Firenze nel carcere di Prato: rapporto triennale 2000-2003*, 2004
8. Franca Alacevich, *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*, 2004



Salvatore Curreri

Democrazia e rappresentanza politica

Dal divieto di mandato al mandato di partito

Seconda edizione rivista e accresciuta

Firenze University Press
2004



Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al
mandato di partito. – 2. ed. rivista e accresciuta. / Salvatore Curreri.
– Firenze : Firenze university press, 2004. (Monografie. Scienze
Sociali, 9)

<http://digital.casalini.it/8884532280>

Stampa a richiesta disponibile su <http://epress.unifi.it>

ISBN 88-8453-228-0 (online)

ISBN 88-8453-229-9 (print)

342.4509 (ed. 20)

Italia - Rappresentanza politica

Impaginazione: Fulvio Guatelli

© 2004 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://epress.unifi.it/>

Printed in Italy

INDICE

INTRODUZIONE	
IL TRANSFUGHISMO PARLAMENTARE TRA DOTTRINA E PRASSI	7
CAPITOLO I	
IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO COME CRITTOTIPO STORICO	
1.1. Le origini del divieto di mandato imperativo	35
1.2. Il divieto di mandato imperativo nella teoria inglese della sovranità parlamentare	42
1.3. Il divieto di mandato imperativo nella teoria francese della sovranità nazionale	46
1.4. Il divieto di mandato imperativo nella teoria tedesca della sovranità statale	62
1.5. Il divieto di mandato imperativo nella teoria della sovranità popolare	65
CAPITOLO II	
PARTITI POLITICI, RAPPRESENTANZA, VINCOLO DI MANDATO	
2.1. Il ruolo peculiare e precipuo dei partiti politici	71
2.2. Programma politico e mandato imperativo	85
2.3. Partiti e rappresentanza politica	87
2.4. Partiti politici e divieto di mandato imperativo	99
2.5. Rilevanza giuridica del mandato di partito:	106
a) considerazioni generali	106
b) ...nel rapporto tra elettori ed eletti	109
c) ...nel rapporto tra partito ed eletto	113
2.6. Crisi <i>dei</i> partiti o crisi <i>del</i> partito?	122

CAPITOLO III

LE FORME DI RESPONSABILITÀ GIURIDICA DELL'ELETTO

3.1. La responsabilità giuridica dell'eletto	129
3.2. Le soluzioni a base convenzionale: le dimissioni del transfuga come dovere di correttezza costituzionale	133
3.3. La decadenza dal mandato dell'eletto che si dimetta dal partito o ne sia espulso	140
3.4. Lo scioglimento del partito illegittimo e la perdita del mandato elettivo	155
a) nell'ordinamento tedesco	155
b) nell'ordinamento italiano	158
c) nell'ordinamento spagnolo	160
3.5. La revoca del mandato su iniziativa degli elettori (c.d. <i>popular recall</i>)	162
3.6. Lo scioglimento dell'assemblea per decisione popolare e l'abbreviazione <i>ipso iure</i> della durata della legislatura in caso di crisi del rapporto fiduciario	178
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	189
BIBLIOGRAFIA	195

INTRODUZIONE

IL TRANSFUGHISMO PARLAMENTARE

TRA DOTTRINA E PRASSI

Uno dei fenomeni – forse il più eclatante – in cui si è manifestata la crisi del nostro sistema politico-costituzionale, è senza dubbio quello del transfughismo parlamentare, cioè del passaggio nel corso della legislatura di deputati o senatori dal gruppo politico¹ del partito per cui sono stati eletti ad un altro². Si tratta di un fenomeno non nuovo per le democrazie moderne – europee³ e no⁴ – e che ha avuto anche illustri protago-

¹ Si utilizza volutamente l'espressione generica "gruppo politico" in quanto comprendente sia i gruppi parlamentari, sia le componenti politiche del gruppo misto. Queste ultime sono disciplinate espressamente alla Camera dei deputati (art. 14.5 R.C., approvato il 24 settembre 1997 e modificato il successivo 4 novembre), mentre al Senato sono riconosciute incidentalmente nell'art. 156-*bis*.1 (approvato il 30 novembre 1988), il quale si limita a conferire ai loro rappresentanti la facoltà di presentare e di svolgere interpellanze con procedimento abbreviato.

² Cfr. VANACLOCHA BELLVER, 202 ss.; SEIJAS VILLADANGOS, 122; MARQUEZ CRUZ, 24, il quale definisce la mobilità politica come "el proceso resultante de los cambios y desplazamientos protagonizados por los diferentes actores políticos que interactúan en un sistema político, determinado por las actitudes, comportamientos y participación en organizaciones de mediación política".

³ Per la Francia, anche se datata, v. l'analisi dei trasferimenti di gruppo dal 1959 al 1961 di WALINE, 1224 ss.; v. anche VERZICHELLI [2000], 273, con riferimenti, oltretutto alla V Repubblica francese, ad alcune assemblee parlamentari sorte negli anni Novanta nei paesi ex-comunisti dell'Europa centro-orientale. Nella Germania federale, nel 1972, numerosi furono i passaggi di deputati da un gruppo all'altro, complice la quasi pari rappresentanza in Parlamento ottenuta dai due maggiori partiti (v. RIZ, 11). In Russia, complice l'instabilità del quadro politico, ad apertura della sessione autunnale dell'Assemblea legislativa di San Pietroburgo, numerosi deputati sono passati dal gruppo parlamentare che sostiene il governatore locale a quello facente capo al partito "Unità" legato al Presidente Putin (cfr. GALLO, 266).

⁴ In Giappone molti parlamentari indipendenti, benché eletti in contrapposizione ai candidati del partito liberal-democratico, durante la legislatura finiscono per aderire al

nisti⁵. Nel nostro paese, però, esso ha assunto dimensioni inusitate, sia per il numero dei parlamentari coinvolti e dei trasferimenti effettuati, sia per gli effetti prodotti tanto sulle forze politiche *interessate*, quanto sulla stabilità degli esecutivi⁶.

In passato, i vincoli ideologici e il senso di fedeltà alla disciplina di partito erano così forti che l'abbandono del gruppo da parte del parlamentare era un evento eccezionale, tale da decretarne inesorabilmente il "suicidio politico". Nel gruppo e nel partito, ovviamente, c'era il dissenso, ma questo si manifestava soprattutto grazie al voto segreto⁷. Il più delle volte, infine, non erano singoli parlamentari⁸, ma intere frazioni a trasfe-

gruppo parlamentare di questo partito; v. VERZICHELLI [2000], 273. Negli Stati Uniti, nell'ultimo secolo, sedici senatori hanno cambiato gruppo parlamentare. Particolare scalpore ha suscitato la decisione del senatore Jeffords del Vermont di lasciare il gruppo dei repubblicani e di proclamarsi indipendente (24 maggio 2001). Per la prima volta, infatti, una simile decisione ha provocato un cambio di maggioranza, a favore dei democratici, e la creazione di un gruppo indipendente. Lo stesso Jeffords si è comunque impegnato a ricandidarsi nello stesso collegio per permettere agli elettori di valutare la fondatezza delle ragioni politiche addotte (il che, nota MIELI [2001a], 33, nel nostro paese di solito non avviene). Seppur in un contesto ovviamente diverso, va evidenziato che sempre negli Stati Uniti dal 1948 per ben sette volte un "grande elettore", eletto per votare il candidato Presidente di un partito, ne ha poi votato un altro. In questi casi "il partito nazionale non può fare niente per imporre una disciplina" (VOLTERRA, 21). La possibilità che attraverso tali mutamenti si possa alterare il responso popolare (circostanza questa mai finora verificatasi) mette in discussione la democraticità del sistema d'elezione del Presidente degli Stati Uniti.

⁵ Tra i "transfughi" più illustri si ricordano: Gabriele D'Annunzio, eletto alla Camera dei deputati nel 1897, che nel 1900 passò dalla destra alla sinistra ("vado alla vita", disse); Winston Churchill che, nonostante il trionfo elettorale ottenuto con il partito conservatore, si trasferì nel 1904 nel partito liberale per poi ritornare nel 1924 nel partito conservatore; lo spagnolo Antonio Maura il cui trasferimento dal Partito Liberale di Sagasta, per cui era stato eletto, a quello conservatore di Cánovas e Silvela, fu così commentato dalla stampa: "Maura no va al Partido Conservador ni al Partido Liberal. Va para más alto destino. Va para Cánovas".

⁶ Non a caso i siti internet di entrambe le camere dedicano un'apposita pagina (aggiornata in tempo reale ...) ai parlamentari che cambiano gruppo. Per maggiori dati e per una loro analisi si rinvia a CURRERI [1999a], 263 ss.; VERZICHELLI [1996a], 391 ss.; ID. [1996b], 3 ss.

⁷ Sul voto segreto, ed in particolare sul suo utilizzo in chiave consociativa, sia consentito rinviare a CURRERI [1999b], 129 ss.

⁸ Nelle prime sei legislature i trasferimenti individuali ad altro gruppo parlamentare furono rari. Tra questi fece particolare scalpore quello dell'on. Armando Plebe, che abbandonò il gruppo comunista dapprima per quello missino e poi, dopo la scissione di quest'ultimo, per quello di Democrazia Nazionale. Cfr. DI MUCCIO [1978], 29 e 45.

rirsi da un partito ad un altro, magari appositamente creato, per ragioni di profondo e diffuso dissidio politico⁹.

Complice il crollo dei regimi comunisti dell'est europeo e la crisi dei partiti politici tradizionali, il fenomeno della mobilità ha cominciato a manifestarsi con più frequenza già nella X legislatura¹⁰, per poi esplodere nelle successive. Le sue cause sono molteplici, di natura diversa e talora concorrenti¹¹.

Innanzitutto vi sono cause politiche: il mutato orientamento del partito (in particolare nei confronti del governo), a fronte di cui l'eletto rivendica la fedeltà al mandato politico ricevuto dagli elettori ("non io, ma il partito ha cambiato linea politica") o la coerenza con i propri ideali¹²; lo scioglimento o la scissione del partito o la rottura di una coalizione, tutti eventi che, oltretutto, sono anche effetto della mobilità parlamentare; l'anteporre gli interessi degli elettori a quelli del partito ("credo che in questo partito potrò meglio tutelare gli interessi di coloro che mi hanno eletto (della città, del collegio o della circoscrizione)")¹³; lo sfalda-

⁹ Si pensi: al flusso di deputati che nelle prime due legislature interessò nell'area di centro-destra i parlamentari monarchici, liberali e missini; alle vicende che riguardarono nella IV e nella V legislatura l'area socialista, dove alla scissione del Partito socialista italiano di unità proletaria fece seguito la temporanea riunificazione e, poi, la definitiva divisione tra socialisti e socialdemocratici; alla decisione dei parlamentari di Democrazia nazionale di abbandonare nella VII legislatura il Movimento sociale italiano; infine, nella IX legislatura, al ritorno dei parlamentari del Partito d'unità proletaria nel Partito comunista.

¹⁰ Depongono in tal senso la maggiore frammentazione del gruppo misto ed alcuni flussi parlamentari: dal gruppo socialdemocratico a quello socialista (1989-1990); dal gruppo federalista europeo a quello misto (1989); dal gruppo di democrazia proletaria a quello dei verdi (1989-1990); da quello comunista a quelli rispettivamente di Democrazia proletaria alla Camera e di Rifondazione comunista al Senato, dopo la nascita del Partito democratico della sinistra (1991). Cfr. S. CURRERI [1999a], 285 e tabelle allegate (341-347).

¹¹ Cfr. VANACLOCHA BELLVER, 204 s., per cui il *transfuguismo* è "propiciado por escenarios políticamente abiertas, o si se quiere, movezidos" (205); SEIJAS VILLADANGOS, 123 s.

¹² Cfr., ad esempio, le dichiarazioni degli on. Ciapusci (*Il Giornale*, 10 febbraio 2000, p. 41) e Fronzuti (*Sette*, supplemento del *Corriere della sera*, 2 dicembre 2000, 258).

¹³ Così scriveva il 6 ottobre 1999 il sen. Filograna nella lettera di dimissioni dal gruppo dell'U.D.EUR. indirizzata al capogruppo Roberto Napoli ed al segretario Clemente Mastella: "Intendo concentrare la mia attività su un progetto mirato al rilancio del Salento e posso farlo solo da indipendente. Rimanere legato a un partito significherebbe ostacolare il raggiungimento degli obiettivi. Sono e debbo restare amico di tutti. E soprattutto non posso né voglio avere avversari politici che, per gioco di squadra, potrebbero essere costretti a frenare le mie iniziative". Il sen. Filograna aveva pochi giorni prima presentato un disegno di legge per il riconoscimento della Regione Salento (cfr. *Gazzetta del Mezzogiorno*, 7

mento dell'assetto partitico verificatosi nella prima metà degli anni Novanta ed il mancato consolidamento di quello attuale, caratterizzato, soprattutto all'inizio, da un alto tasso di contiguità sia all'interno delle due coalizioni sia al centro dello schieramento politico, frutto di una "cultura proporzionalista" che gli effetti bipolarizzanti del maggioritario hanno solo scalfita.

Vi sono, inoltre, cause più propriamente soggettive, riguardanti la personalità dell'eletto, la sua cultura politica, il suo senso di responsabilità verso il partito e gli elettori, le sue aspettative di carriera politica (incarichi pubblici, rielezione), le sue eventuali divergenze personali con il partito, legate magari a benefici materiali o economici¹⁴.

Infine un ruolo niente affatto marginale svolgono le regole giuridiche: dalla forma di governo¹⁵ ai regolamenti parlamentari, dal sistema elettorale all'esistenza o meno di specifiche disposizioni sulla mobilità parlamentare.

In un siffatto contesto, la nuova legge elettorale e l'incompiuto processo di revisione costituzionale per la realizzazione di una democrazia maggioritaria hanno solo acuito, ma non determinato, tale fenome-

ottobre 1999, 6). Il deputato Grugnetti ha motivato la propria decisione di abbandonare il gruppo della Lega Nord per quello misto il 6 ottobre 1998 con la necessità di dedicarsi "esclusivamente a un certo partito di pensionati padani" (da CECCARELLI, 2).

¹⁴ Cfr. COLOMER, 281 s.; RENU VILAMALA, 279 s., per cui il transfuga è un "actor racional" perché tende a massimizzare i benefici, minimizzando i costi (l'iscrizione al gruppo misto dopo l'espulsione dal gruppo/partito); MONTESINOS GARCÍA [1999], 283, il quale sottolinea come talvolta i parlamentari iscritti al gruppo misto, grazie ai mezzi finanziari così ottenuti, fondino nuovi partiti che, oltre ad acquisire rappresentanza senza aver partecipato alle elezioni, fanno paradossalmente concorrenza al partito abbandonato. A tal proposito va segnalato che in occasione delle controversie insorte sulla ripartizione dei rimborsi elettorali tra la Margherita, soggetto titolare, e l'U.D.EUR., sua componente, i quotidiani del 25 luglio 2002 hanno dato notizia di una proposta dal sen. Bordon che subordinava l'erogazione della quota parte di spettanza dell'U.D.EUR. (poco più di tre milioni di euro) alla sua permanenza nel centro sinistra, pena la sua restituzione (il rimborso è stato poi distribuito in tale misura: 20% alla Margherita, l'80% ai partiti membri, e precisamente: 30% ai Popolari, 30% ai Democratici, 20% all'U.D.EUR. e 20% a R.I. – Lista Dini).

¹⁵ Cfr. RIDOLA [1995], 461, per cui la maggiore o minore virtualità del principio del libero mandato parlamentare dipende dagli assetti complessivi della forma di governo: "è indubbio, ad esempio, che la clausola di decadenza dal mandato parlamentare per effetto del *Parteiwechsel* si presti a valutazioni differenti nel quadro di sistemi elettorali che favoriscono la formazione di maggioranze stabili, di un robusto parlamentarismo maggioritario, o nel quadro di forme di governo poco strutturate, perché diverso è, nelle due ipotesi, l'impatto del fenomeno del *transfugismo* sul mutamento degli equilibri e dei rapporti di forza alla cui definizione l'elettore ha contribuito".

no¹⁶. Nelle moderne democrazie pluraliste, il tema della corrispondenza tra elettori ed eletti, che costituisce il nucleo della rappresentanza politica, dipende innanzi tutto dalla capacità di mediazione dei partiti. I sistemi elettorali interagiscono con l'assetto partitico proprio in funzione del raggiungimento o meno di tale obiettivo, non a caso diversamente perseguito nel tempo: dapprima con il proporzionale in reazione all'atomismo parlamentare del sistema maggioritario, oggi con il maggioritario in reazione all'eccessivo potere assegnato dal proporzionale ai partiti, tanto nella selezione delle candidature quanto nella gestione politica del consenso elettorale¹⁷.

Del resto, che il fenomeno della mobilità non dipenda dalla legge elettorale¹⁸ è dimostrato sia dall'essersi manifestato anche nei consigli regionali, seppur eletti, com'è noto, con una formula diversa¹⁹; sia dall'aver interessato non solo i parlamentari eletti nei collegi uninominali, i quali hanno rivendicato una particolare autonomia in forza del preteso consenso espresso direttamente sulle loro persone, ma anche i deputati eletti nel-

¹⁶ Per VERZICHELLI [1996a], 391 ss., la fluidità parlamentare è dovuta non solo al processo di strutturazione del nascente nuovo sistema partitico, ma anche alla dispersione della rappresentanza parlamentare sulla base di scelte individuali e di nuove logiche di aggregazione prodotte dalla competizione maggioritaria.

¹⁷ Cfr. CARLASSARE [2001a], 4 s., la quale esattamente nota come l'aspirazione ad una fedele corrispondenza nel processo di rappresentanza politica sia una quotidiana battaglia che ha avuto nel tempo diversi bersagli: il singolo notevole prima, il partito politico dopo, il parlamentare che cambia partito oggi.

¹⁸ Per questo è solo tendenzialmente vero che la mobilità parlamentare si produce più di frequente nei sistemi proporzionali che in quelli maggioritari, ove più marcate sono le divisioni politiche tra i partiti.

¹⁹ La proliferazione e frammentazione dei gruppi consiliari regionali e l'aumento del numero dei membri del gruppo misto hanno ostacolato il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità politica sotteso alla riforma elettorale del 1995. Anche laddove vige un sistema totalmente proporzionale, come in Sardegna, la tendenza dell'eletto a rivendicare la sua autonomia dal partito, in forza del consenso direttamente espresso sulla sua persona, ha fatto leva sulla preferenza unica, la quale "ha senz'altro acuito la tendenza alla municipalizzazione delle rappresentanze e alla parcellizzazione degli interessi, accentuando la conflittualità all'interno degli stessi partiti e dei gruppi" (PAUTASSO, SEDDA, 150, cui si rinvia anche per le relazioni ed i dati relativi alla V (1990-1995) e VI (1995-2000) legislatura di Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte e Toscana, nonché alla X (1989-1994) e XI (1994-1999) legislatura in Sardegna (102 ss.). In Sicilia, nell'appena conclusa XII legislatura, ben 30 su 90 deputati hanno cambiato gruppo (dato tratto da *Il traghettone del governatore*, in *L'Euromediterraneo*, anno IV, n. 6, giugno 2001, 33 ss.) per un totale massimo di quattordici gruppi parlamentari, talvolta creati artificialmente per godere dei connessi contributi economici (v. *L'Espresso*, 3 dicembre 1998, 67).

le liste proporzionali bloccate, benché costoro avessero dovuto in teoria sentirsi maggiormente vincolati ai partiti che non solo li avevano candidati ma, inserendoli in (una posizione di vertice nella graduatoria della) lista, ne avevano, di fatto, determinato l'elezione.

Introdotta nel nostro paese con l'intento di restituire lo "scettro" al popolo sovrano, consentendo agli elettori di votare non solo per il partito, ma anche per una maggioranza parlamentare, in base al programma da realizzare sotto la direzione del *leader* prescelto, il nuovo sistema elettorale ha finito, al contrario, per accelerare le tendenze disgregatrici ed individualistiche presenti in un quadro politico non ancora consolidato²⁰. Anzi, invece di vincolare – più di quanto il proporzionale consente – partiti ed eletti al mandato (di governo o d'opposizione) loro conferito dagli elettori, il maggioritario ha non svuotato²¹, ma esaltato il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), aggravando la crisi dei partiti politici.

Il parlamentare tende, infatti, a svolgere il proprio mandato in piena autonomia, secondo orientamenti talvolta personali, nonostante esso gli

²⁰ Il fenomeno era stato intuito dalla dottrina più avvertita. Già FISICHELLA [1986], 59 ss., avvisava che, in mancanza di una rigorosa disciplina di partito e di gruppo, la sola introduzione del sistema maggioritario non avrebbe verosimilmente portato ad una maggiore efficacia del programma di governo presentato agli elettori. Agli albori della crisi della c.d. I Repubblica, ZANON [1993], 195, commentando il patto stipulato tra parlamentari di diversi partiti per la riforma del sistema elettorale in senso maggioritario, notava che "il rapporto rappresentativo tende in effetti a ripresentarsi come rapporto immediato (nel senso di non mediato dai partiti) tra elettori ed eletto (o candidato) e correlativamente i diversi momenti di tale rapporto riacquistano per intero un notevole rilievo giuridico. L'eventuale introduzione di un sistema elettorale di tipo maggioritario uninominale non farà ovviamente che accentuare tali tendenze". Anche MANZELLA [1995], 162, intuendo gli sviluppi di un fenomeno allora appena nascente, parlava di "parlamentari eletti nei collegi uninominali (ma, per contagio, anche un certo numero di quelli eletti nelle liste proporzionali dello scorporo) [che] si sentono investiti del «libero mandato» ex art. 67 Cost. in un senso fin qui inedito nella Repubblica dei partiti" e come tali portati ad un dissenso che assumeva "ora connotati più legati a conflitti di doppia fedeltà: quella al gruppo di appartenenza e quella al collegio elettorale. La *turbatio sanguinis* tra elettori di diverse famiglie d'opinione partitica fa sì che per molti eletti il «vincolo di mandato di collegio» configuri una dipendenza del tutto nuova nella storia parlamentare repubblicana". Più recentemente CIARLO [2001a], 180 ss.) ha individuato nel collegio uninominale "i prodromi della rinascenza di un sistema notabile". In replica alle tesi di Sartori (v. *infra*, pag. 13 nt. 36), PETRONI [2000a], 5, sostiene che non è stato il sistema maggioritario ad aver causato la mobilità parlamentare, visto che di essa sono protagonisti anche i deputati eletti nella quota proporzionale. Inoltre il fatto che nel sistema inglese i parlamentari che cambiano gruppo non sono rieletti dipende non dal sistema elettorale, ma dalla volontà politica degli elettori (ID. [2000b], 1).

²¹ Così RUSSO, 59.

derivi (quantomeno anche) dalle scelte politiche nazionali compiute dal corpo elettorale, scegliendo un programma di governo, la maggioranza chiamato a realizzarlo ed il suo *leader*, emblematicamente indicato come futuro *Premier* nei contrassegni elettorali delle due coalizioni nelle ultime elezioni politiche.

In forza del preteso²² consenso confluito direttamente sulla propria persona²³, l'eletto si è scoperto unico legittimo rappresentante talora della volontà dei suoi elettori e/o degli interessi dell'intero proprio collegio²⁴, talaltra dei supremi interessi nazionali. Il rafforzamento della posizione personale, che al parlamentare è derivata dalla maggiore visibilità insita nella competizione maggioritaria, è stato spesso utilizzato non *nel* ma *contro* il partito, profittando della scarsa capacità di controllo e della limitata autorità della sua *leadership*²⁵.

Paradossalmente, quindi, il tentativo di trasformare la nostra democrazia parlamentare da consociativa in maggioritaria ha prodotto una maggiore frammentazione del quadro partitico. Di conseguenza, al sacrificio imposto al corpo elettorale in termini di minore rappresentatività (democrazia – *input*), non ha fatto seguito un apprezzabile miglioramento in termini di governabilità (democrazia – *output*).

²² Per SEGATTI, BELLUCCI, MARAFFI, 7 ss., rispetto alla crisi della prima metà degli anni Novanta, le elezioni politiche del 1996 segnano nel nostro paese un'inversione di tendenza verso un rinnovato maggior senso d'identificazione tra elettori e partiti.

²³ PASQUINO [1988a], 36 ss., nota esattamente che la *policy independence* acquisita dall'eletto grazie alla rappresentanza degli interessi particolari del collegio "è un'arma a doppio taglio. Può, infatti, essere brandita a favore del collegio e quindi dei rappresentanti, ma anche contro il partito e quindi contro la responsabilità collettiva del (partito di) governo o del (partito di) l'opposizione. Cosicché il *trade off*, lo scambio può non essere pienamente compensativo o riequilibrativo degli interessi generali (del sistema politico) con quelli particolari (del collegio) e condurre, anzi, proprio ad un maggiore squilibrio a favore di questi ultimi" (39). Per questo motivo – con CAIN, FERREJOHN, FIORINA, 210 – ritiene che "le pressioni particolaristiche istituzionalizzate nei collegi uninominali debbono essere controbilanciate o travolte da qualche meccanismo formale o informale" che accresca le responsabilità collettive anziché i rapporti individualistici (40).

²⁴ Cfr. CARLASSARE [2001b], 51 ss., secondo cui la riforma del sistema elettorale in senso maggioritario accresce il senso astratto e fittizio della rappresentanza, monopolizzandola in favore dell'eletto chiamato a rappresentare anche gli elettori del collegio sconfitti o astenutisi.

²⁵ Cfr. VERZICHELLI [2000], 279, per cui "privi della luce riflessa di leader partitici a corto di *appeal*, la retroguardia dei *peones* cerca di giocare d'anticipo, sfruttando il vento del momento, o semplicemente collocandosi in una posizione di attesa, magari per poter offrire domani una firma decisiva alla costituzione di una nuova componente parlamentare".

Tutto ciò impone di ritornare al tema della rappresentanza politica in cui il fenomeno della mobilità parlamentare s'inscrive²⁶. Esso, infatti, ripropone in termini quanto mai esigenti la questione fondamentale su cui la dottrina non ha mai smesso d'interrogarsi: entro quali limiti il mandato parlamentare è vincolato alla volontà degli elettori? Il rappresentante, cioè, deve limitarsi a riprodurre fedelmente la volontà dei rappresentati oppure deve trascenderla in funzione dell'interesse generale? In definitiva, nella rappresentanza politica prevale la "situazione" autonoma del rappresentante o il suo "rapporto" con i rappresentati²⁷? Infine, come su di essa incide l'intermediazione dei partiti politici?

Il problema del mutato orientamento politico non riguarda, ovviamente, gli elettori, i quali possono ovviamente cambiare opinione (art. 21 Cost.), voto (art. 48 Cost.) o partito (art. 18 e 49 Cost.), ma i titolari di cariche pubbliche elettive²⁸, in ragione della natura del legame con coloro per cui si sono candidati e che li hanno eletti²⁹. Non a caso, del resto, tale problema non si pone nello Stato liberale a suffragio ristretto, dove il passaggio degli eletti da un raggruppamento di notabili ad un altro non poteva alterare un inesistente rapporto rappresentativo con gli elettori. Esso si

²⁶ Significativo in tal senso è il (ri) fiorire di monografie e convegni dedicati in questi ultimi anni al tema della rappresentanza politica. Tra le prime v. BERTOLINI; PAPA; MOSCHELLA; MERLINI S. (a cura di). Tra i secondi v. il XV convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti dedicato al Parlamento (AA. VV., *Annuario 2000*, 2001) ed i convegni svoltisi a Cagliari (COLARULLO (a cura di), Milano (ZANON N., BIONDI F. (a cura di)), e Padova (CARLASSARE (a cura di)).

²⁷ Cfr. NOCILLA, CIAURRO, 543 ss. Per CORSO, 12 s., il problema se il titolare di un ufficio pubblico debba essere autonomo o in sintonia nei confronti di chi ve lo ha preposto è risolto: nei collegi giudiziari nel senso di assicurare la massima autonomia ed indipendenza (nomina vitalizia dei giudici, loro inamovibilità); nei collegi legislativi, all'opposto, nel senso di assicurare la massima rappresentatività (*recall*, revoca, sfiducia pur con alcuni limiti quali la sfiducia costruttiva ed il divieto di mandato imperativo). Nel mezzo si collocano i collegi amministrativi che si avvicinerebbero a quelli giudiziari quando chiamati ad esprimere giudizi (commissioni disciplinari o di concorso) ed a quelli legislativi quando, in ragione delle modalità di nomina dei componenti, sono chiamati a esprimere interessi diversi e ad assicurarne la conciliazione.

²⁸ *Contra* AVRIL, 138, per cui al deputato, al pari di ogni altro cittadino, andrebbe riconosciuto il diritto di cambiare opinione ed associazione; concorda GALLEGIO CASTENÈRA, 178 s.

²⁹ Cfr. Sentencia Tribunal Constitucional (d'ora in poi S.T.C.) 10/1983 del 21 febbraio, in *Jur. Const.*, 1983, 112 ss., f.j. 2.º, 123; GARCÍA ROCA [1995], 57 ss., che non considera rappresentative le cariche pubbliche cui si accede tramite elezioni interne; CARLASSARE [2001b], 34, nega che il vertice dell'esecutivo, anche se eletto dal corpo elettorale, possa qualificarsi come organo di rappresentanza politica.

pone, piuttosto, nelle moderne democrazie rappresentative alla luce del ruolo fondamentale svolto dai partiti politici di massa quale strumento di partecipazione politica dei cittadini.

Ciò precisato, è evidente che dalle risposte alle suddette domande dipenda la valutazione in chiave patologica o fisiologica della mobilità parlamentare. Del resto la diversa terminologia esistente al riguardo, più o meno dispregiativa, è indice di tali differenti valutazioni³⁰.

Così, da un lato, può affermarsi che la mobilità parlamentare: indebolisca il sistema partitico; pregiudichi la governabilità; influisca negativamente sulla rappresentatività delle decisioni prese; turbi l'organizzazione ed il corretto funzionamento delle assemblee rappresentative; favorisca la corruzione politica finalizzata all'alterazione del risultato elettorale e, segnatamente, dei rapporti tra maggioranza ed opposizione, avvantaggiando ora la seconda (nel caso di rovesciamento delle maggioranze parlamentari scaturite dalle urne), ora la prima (nel caso d'allargamento del suo perimetro)³¹. In definitiva essa è "per il corpo politico come la febbre per il corpo umano: un avvertimento che tale corpo è malato"³². L'esercizio del massimo potere politico, senza contestuale assunzione di responsabilità, costituirebbe quindi un tarlo che col tempo potrebbe erodere la rappresentanza politica e, con essa, le fondamenta dell'attuale meccanismo di partecipazione democratica³³.

Dall'altro lato, si pone chi invece nella mobilità parlamentare ha visto il tentativo del gruppo e, ancor prima, del singolo eletto, di rivendicare la supremazia che gli deriva dalla legittimazione elettorale acquisita nei

³⁰ Per questo motivo si preferisce qui utilizzare il termine "mobilità parlamentare" (su cui v. DE CARO BONELLA, 360 ss.) perché più asettico rispetto agli altri con cui sono stati definiti sia tale fenomeno (*turncoating* nei paesi anglosassoni, *transfuguismo* o *nomadismo* in Spagna, *balletto delle correnti* o *turismo politico* in Italia) sia i suoi protagonisti (transfughi, saltimbanchi, cambia-casacca, salta-fossi, camaleonti, convertiti, canguri, viaggiatori, voltagabbana, traditori o, addirittura, *absit iniura verbis*, puttani della politica, come li ha etichettati il presidente di Alleanza Nazionale, on. Fini). In particolare, in Spagna il passaggio del parlamentare dal partito in cui militava al momento dell'elezione ad un altro è definito con tre termini diversi: i primi due (*volver*, *cambiar* o *mudar casaca* ovvero *chaquetear*) utilizzati quando si passa ad un partito opposto in un sistema bipolare; il terzo (*tránsfuga*) in riferimento al passaggio ad un partito ideologicamente affine in un sistema pluripartitico; v. DE ESTEBAN [1990], 7, che cita come fonte il *Diccionario* della *Real Academia* per il quale *transfuga* è quella "persona que pasa de un partido a otro".

³¹ Cfr. DE ESTEBAN [1990], 13 ss.

³² MONEDERO, nota finale.

³³ "La moderna rappresentanza politica si configura essenzialmente come un «meccanismo» di attivazione della responsabilità dei rappresentanti" (ORNAGHI, 12); su tali conseguenze negative v. anche MANNINO, [2001a], 69 s.

confronti delle ingerenze provenienti dagli apparati di partito³⁴. Dopo decenni di “dittatura partitocratica e gruppocratica”, la maggiore autonomia dell’eletto *nel e dal* gruppo viene salutata con favore perché foriera di una nuova forma di rappresentanza politica di stampo neo-liberale, fortemente personalizzata³⁵, basata sulla potenza del mezzo televisivo, in cui l’eletto, profittando del declino dei partiti politici di massa³⁶, potrebbe rappresentare interessi “deboli” che altrimenti non riuscirebbero a trovare espressione³⁷.

Al di là di tali valutazioni politico-istituzionali, la mobilità parlamentare, come accennato, pone però innanzi tutto un problema essenzialmente giuridico, chiamando la dottrina ad una rinnovata riflessione sull’attuale significato del divieto di mandato imperativo. Del resto, la stessa ambiguità della nozione di rappresentanza politica, insita nella polisemia dei due termini di cui si compone³⁸, può essere superata solo

³⁴ Cfr. COTTA [1989], 107.

³⁵ Cfr. CAVALLI, 103 s., secondo cui la tendenza alla personalizzazione della politica, che trova il suo apice nella personalizzazione della *leadership*, porta l’elettore a sottrarsi ai condizionamenti di partito ed a votare in base alla fiducia personale nel candidato; quest’ultimo, di contro, è indotto ad avere come punto di riferimento non il partito ma il proprio elettorato.

³⁶ Cfr. SARTORI [1998]; lo stesso A., pur precisando di non essere a favore dei cambiamenti di gruppo – ritenuti conseguenza e non causa di disfunzioni imputabili al sistema elettorale [ID. 2000, 5] – li ritiene legittimi *ex art. 67 Cost.* e li distingue a seconda che avvengano o no tra schieramenti diversi (ID, 1999b, 1).

³⁷ PORRAS NADALES [1996], 13 ss., individua nel “modello personalizzato della rappresentanza con piccoli circuiti monocratici e sistema maggioritario, secondo la vecchia prospettiva liberale mantenuta storicamente nell’ambito anglosassone o americano”, la sola alternativa allo storicamente affievolito “modello pluralista della rappresentanza, vincolato – in Europa – alla forma di governo parlamentare, al sistema proporzionale ed al vertice degli apparati dei partiti” (17 s.). Di contro S. LABRIOLA, 208 s., mette in guardia da quelle riletture critiche del principio di rappresentanza che, magari inconsapevolmente, muovono dal superamento della sovranità popolare quale fonte di legittimazione del sistema generale dei pubblici poteri e segnatamente della funzione d’indirizzo politico.

³⁸ Cfr. PITKIN, la quale distingue almeno cinque significati del termine “rappresentanza”: simbolo rinvianti ad altre realtà (nazione, popolo, partito ...); riproduzione in scala della realtà; cura degli altrui interessi; autorizzazione per decidere; disponibilità a rispondere (*responsiveness*) periodicamente dei propri atti verso coloro che ne sono destinatari; NOCILLA, CIAURRO, 543, per cui “«politica» potrebbe essere la rappresentanza solo ed esclusivamente perché non giuridica oppure perché la sostituzione del rappresentato con il rappresentante attiene al compimento di attività cosiddetta politica”. Sui molteplici significati della rappresentanza politica v. anche ROSSI; COTTA [1983b], 954 ss., che distingue tre modelli alternativi d’interpretazione della rappresentanza

analizzando l'insieme di disposizioni costituzionali, legislative e regolamentari esistenti in materia, nonché il modo con cui sono interpretate ed attuate nella prassi dalle forze politiche³⁹. Pertanto "solo alla luce del diritto positivo si possono valutare i diversi tipi di rappresentanza giuridica e (...) si può stabilire come all'interno di essi si compongano situazione e rapporto nel senso appunto della prevalenza dell'una o dell'altro"⁴⁰.

Distinguere, pertanto, nei cambi di gruppo le ragioni politiche da quelle personali, con il sotteso intento di legittimare le prime e condannare moralmente le seconde⁴¹, non solo è talvolta impossibile, preferendo l'eletto ammantare di ideologia le proprie motivazioni individuali, ma è soprattutto giuridicamente irrilevante. Il problema centrale è se il rappresentante, a prescindere dalle ragioni che lo ispirano, può ergersi ad unico ed insindacabile interprete della volontà degli elettori o della Nazione, oppure se il proprio mutato orientamento politico alteri il rapporto rappresentativo con coloro che lo hanno votato e con il partito che lo ha candidato e sostenuto.

Non a caso il dato giuridico viene talvolta strumentalizzato, per cui la fedeltà alla volontà degli elettori è ora invocata da chi abbandona il partito reo d'averla tradita, ora, invece, disdegnata al cospetto del supremo interesse della Nazione⁴².

politica: delega del rappresentato al rappresentante; rapporto fiduciario tra i due; riproduzione sociologicamente fedele. Mentre il primo ed il terzo modello priverrebbero il rappresentante ora del potere di sintesi, ora di margini di manovra, il secondo gli attribuirebbe una discrezionalità non soggetta a controllo. Tali modelli non sono mai accolti integralmente, così da fare del rappresentante sì un fiduciario dotato di margini di autonomia, ma pur sempre soggetto al controllo successivo dei suoi elettori di cui deve rispecchiare alcune caratteristiche; CHUECA RODRÍGUEZ [1987], 117; GARRORENA MORALES [1994], 18.

³⁹ Cfr. SAIZ ARNÁIZ, 230 ss.; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, 64 e *passim*. Sulla rappresentanza politica come problema essenzialmente giuridico cfr. LAVAGNA [1984], 104 nt. 10, che considerava la sovranità popolare un concetto positivamente irrilevante ai fini della impostazione dommatica della rappresentanza costituzionale.

⁴⁰ NOCILLA, CIAURRO, 548.

⁴¹ Su tale distinzione, invalsa nelle dialettiche politiche, cfr. ad esempio le dichiarazioni del senatore a vita COSSIGA.

⁴² È significativo notare che, secondo un'indagine statistica condotta dal *Centro de Investigaciones Sociológicas* (studio n. 2240), la maggioranza relativa dei deputati spagnoli si qualifica come rappresentante di tutti gli spagnoli e, ciò nondimeno, ritiene prevalenti gli interessi della provincia o della Comunità autonoma che li ha eletti su quelli generali della Nazione (v. MARTÍNEZ, MÉNDEZ, 234 ss.).

La quasi unanimità della dottrina – in ciò confortata dai lavori della costituente⁴³ e dalla giurisprudenza costituzionale italiana⁴⁴, inglese⁴⁵,

⁴³ La rapida ed essenziale discussione che si sviluppò in costituente – e, ancor prima, nella “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato” (c.d. Commissione Forti) – sul rapporto tra elettori, partito ed eletto in occasione dell’approvazione dell’art. 67 Cost. (art. 64 del Progetto) non deve far concludere che non fu sollevato il problema delle trasformazioni delle istituzioni rappresentative a seguito dell’avvento dei partiti politici. Da un lato tali tematiche furono dibattute quando si trattò di delineare le funzioni dei partiti politici (art. 49 Cost.), alla luce del ruolo che di fatto essi già svolgevano (v. gli interventi di Calamandrei e Basso). Il che dimostra che l’art. 67 Cost. esprime, ma non esaurisce certo il tema della rappresentanza politica. Dall’altro lato, fu Mortati a sollevare in II sottocommissione (seduta del 3 settembre 1946) il problema se, come riteneva, il parlamentare espulso dal partito dovesse decadere dal seggio. Infine non mancarono da parte comunista interventi, come quelli di Terracini (seduta del 19 settembre 1946) e di Greco, volti a sottolineare la scarsa importanza della questione a fronte del legame nei fatti esistente tra eletto e partito (cfr. ZANON [1991], 211 ss.). Pertanto, pur nella doverosa incertezza, si può quantomeno avanzare l’ipotesi che, nell’approvare l’art. 67 Cost., non si sia voluto tralattivamente recepire il classico principio liberale, quanto piuttosto da un lato escludere che i parlamentari potessero rappresentare interessi particolari, quali quelli del proprio collegio, dall’altro impedire che le vicende inerenti al loro rapporto con il partito, pur non negato, potessero refluire in modo giuridicamente rilevante sul loro *status* (cfr. AA. Vv., *La Costituzione* [1970-71], 1042 s., con particolare riferimento agli interventi degli on. Bozzi, Mannironi e Fabbri (gli ultimi due autori della prima formulazione dell’art. 67 Cost.: “i deputati esercitano liberamente la loro funzione e senza vincoli di mandato; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori”, poi corretta nella definitiva in sede di coordinamento finale; FALZONE, PALERMO, COSENTINO, 202 s.).

⁴⁴ È noto che la Corte costituzionale, con sentenza 7 marzo 1964, n. 14 (in *Giur. cost.*, 1964, 129 ss.), ha rigettato l’eccezione d’incostituzionalità *ex* art. 67 Cost. della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 sulla nazionalizzazione dell’energia elettrica perché votata da alcuni parlamentari, per esplicita loro ammissione, in obbedienza alla disciplina di partito. Secondo la Corte, infatti, “l’art. 67 Cost., 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 di 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” (156). Per MARTINES [1996], 78, tale interpretazione dell’art. 67 Cost. se “corretta dal punto di vista formale, non appare rispondente all’effettivo atteggiarsi dei rapporti tra i parlamentari ed i partiti di appartenenza ed alla attuale *Realpolitik*”.

⁴⁵ La giurisprudenza inglese sul mandato ritiene: che le forme più coercitive del mandato (sia di partito o degli elettori) sono illegali perché contrarie alla discrezionalità di cui deve godere chi decide; che gli eletti devono prendere in considerazione le direttive

tedesca e spagnola⁴⁶ – pur riconoscendo il ruolo fondamentale svolto dai partiti come strumento attraverso cui i cittadini esercitano in modo permanente la propria sovranità, considera la libertà giuridica del parlamentare un principio fondamentale e, in definitiva, preminente. Il parlamentare non rappresenta chi lo ha eletto, ma l'intera nazione e non può, quindi, subire alcun vincolo di mandato. Grazie al divieto di mandato imperativo egli può svincolarsi non solo, come in origine, dagli interessi particolari dei suoi elettori, ma oggi anche dai partiti per meglio perseguire gli interessi generali e supremi della Nazione, cioè dell'intera collettività. Vi è uno stretto rapporto, quindi, tra rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo, essendo l'una funzionale all'altro, e viceversa, come dimostra la genesi storica di tale divieto e la sua estensione ad ogni assemblea elettiva chiamata a rappresentare interessi generali⁴⁷.

di partito però non *follow them blindly* ma *genuinely make up their minds* e *consider all the available options*; che gli obblighi elettorali sono privi di rilevanza giuridica e, come tali, non giustiziabili dinanzi ai tribunali; v. CABO DE LA VEGA, 87.

⁴⁶ Il *Tribunal Constitucional* ha affermato il diritto dell'eletto espulso dal partito di restare in carica (cfr. S.T.C. 5/1983 del 4 febbraio, in *Jur. Const.*, 1983, 49 ss.

⁴⁷ Oltreché per i parlamentari, il divieto di mandato imperativo è sancito anche per i consiglieri delle regioni a statuto ordinario: v. gli artt. 20.1 St. Abruzzo; 15.2 St. Basilicata; 8.1 St. Calabria; 22 St. Campania; 9.1 St. Emilia-Romagna; 19 St. Liguria; 7 St. Lombardia; 18.1 St. Marche; 7.2 St. Molise; 12.1 St. Piemonte; 29 St. Puglia; 10.1 St. Toscana; 29.1 St. Umbria; 15.1 St. Veneto, tutti in applicazione dell'art. 1.5 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (contenente le norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario). A ciò fa eccezione l'art. 15.1 St. Lazio ("ciascun consigliere rappresenta l'intera Regione") che non fa riferimento al divieto di mandato imperativo. Anche nelle regioni a statuto speciale, tranne l'art. 16 St. Friuli Venezia Giulia, è riconosciuto solo il principio della rappresentanza dell'intera regione: v. artt. 3.6 St. Sicilia; 28.1 St. Trentino Alto Adige; 23 e 24 St. Sardegna. Nulla sul tema invece prevede lo Statuto della Valle d'Aosta. L'art. 4.1.c del disegno di legge n. 1094, d'iniziativa del Governo, approvato dalla Camera il 7 ottobre 2003, contenente le disposizioni di attuazione del novellato art. 122.1 Cost., annovera il divieto di mandato imperativo tra i principi fondamentali che le leggi regionali dovranno rispettare nel disciplinare il sistema elettorale regionale. Nella relazione al testo viene chiarito che tale divieto è stato inserito per "integrare la normativa costituzionale che espressamente prevede tale divieto solo per i parlamentari nazionali" ed è stato mantenuto nel testo finale in quanto "principio necessariamente fondamentale e non derogabile nel rapporto che collega rappresentanti e rappresentati", nonostante "nel parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni si chiedeva di non prevedere alcuna disposizione concernente il divieto di mandato imperativo sulla base della considerazione per cui tale questione potrà essere affrontata da ciascuna regione nella adozione dello Statuto". Riprendendo l'eguale for-

Il rapporto che lega elettori, partito ed eletto, seppur di fatto esistente⁴⁸, si svolgerebbe, quindi, sul piano della libertà e non dell'autorità e, come tale, resterebbe confinato nell'ambito del giuridicamente irrilevante. Qualunque obbligo o sanzione disciplinare non potrebbe incidere sullo *status* del parlamentare, il che varrebbe a distinguere la rappresentanza politica di diritto pubblico (*Repräsentation*), da quella giuridica di diritto privato (*Vertretung* o *Stellvertretung*): libera e irrevocabile la prima; vincolata e revocabile, al contrario, la seconda. La rappresentanza politica, pertanto, non sarebbe una rappresentanza giuridica⁴⁹. Di conseguenza, secondo tale impostazione, anche se si sottrae alla disciplina di partito (*Parteizwang*), fino ad abbandonarlo o esserne espulso, l'eletto conserva il seggio, senza patire alcuna *deminutio* sul piano rappresentativo e, quindi, alcuna conseguenza sul piano giuridico. È a lui, infatti, e non al partito, che spetta la titolarità del mandato parlamentare. Egli non può, quindi,

mula contenuta nell'art. 1 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 (n. 76/787 CECA, CEE, EURATOM), l'art. 189 T.C.E. definisce i parlamentari europei "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità", e non dell'intera Europa, introducendo, pertanto, un vincolo di rappresentanza territoriale e non generale (v. ZANON [2001a], 136 s.). Mentre l'Atto citato si limita a sancire che i rappresentanti "non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo", il recente statuto dei deputati al Parlamento europeo, approvato il 3 giugno 2003, afferma che "i deputati sono liberi e indipendenti" (art. 2.1), "non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo" (art. 3.1, destinato a sostituire il citato art. 4.1 dell'Atto ex art. 38.2) e che "qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo" (art. 3.3).

⁴⁸ Cfr. CRISAFULLI [1960], 270. Per la Corte costituzionale le motivazioni del voto sono del tutto ininfluenti ai fini della sua validità e della legittima formazione della legge, anche quando dettate non da convinzioni personali, ma dall'adesione alla disciplina di partito. Tale disciplina non ha rilevanza giuridica perché l'eletto può sempre sottrarsi ad essa, conservando comunque il proprio seggio anche se, al limite, dovesse dimettersi o essere espulso dal gruppo e dal partito (cfr. *supra*, pag. 15 nt. 44). Pur condividendo tale conclusione, il Consiglio di Stato, ha invece ritenuto la disciplina di partito così estranea al normale e regolare svolgimento dell'attività parlamentare, da inficiare la stessa legittimità delle deliberazioni da essa condizionate (cfr. sez. V, 13 giugno 1969, n. 642, in *Foro amm.*, 1969, I, 603 ss.).

⁴⁹ V., tra i molti, VIRGA, 148 ss.; CRISAFULLI [1958a], 156 s., che parla di mandato di partito giuridicamente irrilevante in virtù del limite posto dall'art. 67 Cost. al "contenuto potenziale" degli altri principi costituzionali posti dagli artt. 1 e 49 Cost.; ID. [1969], 127 ss.; CARRARO, 37; RITTERSPACH, 76 ss.; MORTATI [1975a], 489; MANZELLA [1977], 13; [1991] 17 s.; BOZZI, 129 s.; CORSO, 13; BISCARETTI DI RUFFIA [1950; XV ed. 1989], 389 ss.; CIAURRO, NEGRI, 8; G.U. RESCIGNO [1995], 543 ss., pur avendo egli ritenuto l'art. 67 Cost. "il culmi-

essere revocato in corso di legislatura né dagli elettori, né dal partito o dal gruppo. L'unica sanzione è la mancata ricandidatura da parte del partito, contro il suo volere, o la mancata rielezione⁵⁰. Del resto, se così non fosse, se, cioè, il partito potesse revocare *ad libitum* il parlamentare ribelle, ne conseguirebbe un dispotismo oligarchico che minerebbe tanto la sua democrazia interna, quanto, di riflesso, la democrazia parlamentare *tout court*⁵¹. Una simile soluzione, quindi, sarebbe peggiore del male da curare. La libertà del parlamentare, seppur infedele, è quindi l'estremo prezzo che in democrazia si è costretti a pagare pur di garantire la dialettica politica nel gruppo, nel partito e, conseguentemente, nelle aule parlamentari, altrimenti ridotte ad un ruolo coreografico: senza possibilità di “tradimento” non vi sarebbe democrazia⁵²!

Oggi, però, la mobilità parlamentare dimostra che l'assenza di vincolo di mandato, da garanzia residuale della libertà di coscienza dell'eletto quando sono in gioco i suoi convincimenti morali, tende a tramutarsi nel principio fondante di una nuova rappresentanza politica essenzialmente individuale, di cui la mobilità parlamentare sarebbe il semplice preludio, nella quale i partiti resterebbero inesorabilmente ai margini. Del resto, si osserva, gli stessi programmi elettorali, da manifesti generali ed ideologici, fondati su una generale visione politica e su determinati valori, sulla cui base affrontare e risolvere i problemi presenti e futuri, si trasformano sempre più in un elenco di proposte concrete e specifiche, la cui credibilità riposa sulla fiducia nel candidato.

Pur non arrivando a simili conclusioni, anche chi riconosce che l'eletto trae la sua legittimazione non da sé, ma dagli elettori ed avverte, pertanto, con preoccupazione le alterazioni che l'abuso della suddetta libertà produce nel circuito rappresentativo democratico, basato sui partiti politici, alla fine giustifica ugualmente l'assenza di sanzioni giuridiche in danno del parlamentare transfuga: presupponendo (un tempo) la marginalità di tali fenomeni perché decreta(va)no la fine della carriera

ne della arretratezza del Parlamento repubblicano e quindi della Costituzione italiana sul terreno democratico” (Id. [1975], 108); CUOCOLO, 229 ss.; FALCON, 516; DE VERGOTTINI [1997], 437; PAPA, 113 s.

⁵⁰ Cfr. SPADARO, 23 nt. 10 e 35; AVRIL, GICQUEL, 31.

⁵¹ Cfr. G.U. RESCIGNO [1983], 15, sui limiti che i partiti incontrano esercitando la loro sovranità tramite gli organi costituzionali; AVRIL, 138, per cui, in caso di sottomissione del deputato al partito “a perdere sarebbe (...) la libertà e, al di là di quella del deputato, quella del cittadino”.

⁵² LINDE PANIAGUA, 135; JEAMBAR, ROUCATE, 37 e *passim*, per cui “gobernar es ante todo traicionar”; MONEDERO; BIANCO.

politica del parlamentare⁵³, difficilmente ricandidato in un altro partito⁵⁴; reputando impossibile stabilire a priori se sia il (singolo) parlamentare o (tutto) il gruppo o il partito a non rispettare gli impegni elettorali⁵⁵; ritenendo che non esistano soluzioni adeguate⁵⁶, o che esse vadano ricercate o a monte dei processi di rappresentanza politica⁵⁷, o a valle, impedendo gli effetti pregiudizievoli della mobilità parlamentare sulla stabilità di governo tramite clausole c.d. anti-ribaltone⁵⁸ o apposite convenzioni co-

⁵³ Così, sembra, PALADIN [1998], 318, il quale, percorrendo un confine sottile, da un lato ammette le scissioni di partito, perché “non sono prive – di regola almeno – di giustificazioni obiettivamente rilevabili e non comportano affatto che gli scissionisti non abbiano più seguito nel corpo elettorale, ma restino in carica contraddicendo alle regole della democrazia”; dall’altro, critica le defezioni individuali, giacché “la *ratio* dell’art. 67 non consiste nel consentire ai parlamentari di frodare i loro elettori, mutando arbitrariamente di avviso o di bandiera nel corso della legislatura”, anche se è costretto comunque ad ammettere che “nulla esclude – al limite – che episodi del genere possano succedere”. Anche per BARILE [dichiarazione riportata in 1998], passare al gruppo misto, anche se lecito, è un fatto anomalo.

⁵⁴ Cfr. ROSSANO [1972], 250; ID., [1978], 170; SPADARO, 45.

⁵⁵ Cfr. MORTATI [1975a], 490; SPADARO, 34; JIMÉNEZ CAMPO [1994], 47; ZANON [2001a], 141 s.; ID. [2001b], 139 s.

⁵⁶ Cfr. l’intervento dell’on. ZAPATERO (*P.S.O.E.*) in AA. VV., *Régimen jurídico* [1994], 68.

⁵⁷ Così BIN, 88 ss., favorevole ad un intervento non solo o principalmente sulla disciplina dei gruppi, ma preliminarmente sulla regolazione giuridica dei partiti.

⁵⁸ Diversamente può prevedersi, anziché lo scioglimento, la riduzione automatica della legislatura, come avveniva nei Consigli regionali del nostro paese il cui mandato, in caso di rottura del rapporto fiduciario, era ridotto a due anni (v. art. 8 legge 43/1995). Riprendendo quanto approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali il 4 novembre 1997, il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato in prima lettura il 25 marzo 2004 (n. 2544), prevede che il Capo dello Stato nomini il Primo ministro “sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati” (art. 92.3), unica titolare del potere fiduciario. Inoltre, mentre in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, il Capo dello Stato deve sciogliere la Camera dei deputati (art. 94.4), egli può invece rifiutarsi di emanare il decreto di scioglimento della Camera dei deputati richiesto dal Primo ministro, anche a seguito del voto contrario su una questione di fiducia (art. 94.3), se “entro dieci giorni da tale richiesta, venga presentata alla Camera dei deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell’attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo primo ministro” (art. 88.2). Analogamente “in caso di morte, di impedimento permanente, accertato secondo modalità fissate dalla legge, ovvero di dimissioni del Primo ministro per cause diverse da quelle di cui all’articolo 94, il Presidente della Repubblica nomina un nuovo Primo ministro indicato da una mozione, presentata entro quindici giorni dalla data di cessazione dalla carica, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera dei deputati. Altrimenti decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni (art. 92.4). È

stituzionali⁵⁹ che prevedano nuove elezioni qualora, a seguito di crisi di governo, la coalizione elettorale vincente sia messa in minoranza.

Forti dubbi si nutrono, comunque, oltretutto sulla legittimità costituzionale, anche sull'efficacia di un intervento normativo⁶⁰ di fronte ad un fenomeno – qual è la mobilità parlamentare – così articolato e complesso da sfuggire ad ogni

evidente che il testo conferisce dignità costituzionale al mandato conferito dagli elettori alle forze politiche di maggioranza, le quali sole possono, eventualmente, sostituire il Primo ministro; questi, quindi è *Premier* in quanto e fintantoché rimane *leader* della coalizione, e non, viceversa, *leader* in quanto *Premier*, secondo i dettami del *cabinet government* inglese. Nonostante tale vincolo di mandato, il progetto continua a proclamare che “ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato” (art 67). Per un primo commento su tali disposizioni si rinvia a CURRERI [2004].

⁵⁹ Tale proposta, formulata da A. Barbera sin dal 1995 sotto forma di “Convenzione per la stabilità”, contenuta nella tesi n. 1 del programma dell'Ulivo del 1996 (“secondo i modelli vigenti negli altri Paesi in cui la forma di governo si orienta intorno al primo ministro, appare opportuno dare vita a una “convenzione costituzionale” secondo la quale un cambiamento della maggioranza di governo richieda di norma e comunque in tempi brevi lo scioglimento della Camera politica e il ricorso a nuove elezioni”), è stata ripresa alla vigilia delle elezioni del 13 maggio 2001 dagli on. Calderisi e Taradash, incontrando il consenso di alcuni costituzionalisti (oltre a Barbera, l'hanno sottoscritta i professori Ceccanti, Fusaro, Maccanico e Pasquino). Cfr. BARBERA [2001] e PANEBIANCO [2001]. Anche DI MUCCIO [2000], per frenare le “transumanze” parlamentari, propone alcune convenzioni costituzionali, come l'accordo tra i partiti politici di non ricandidare i parlamentari transfughi o la decisione del Capo dello Stato, magari formalizzata in un apposito messaggio alle Camere, di non consentire più in futuro la formazione di governi fondati sul voto determinante di tali parlamentari.

⁶⁰ A seguito dell'esplosione del fenomeno della “mobilità” parlamentare, nella scorsa legislatura furono presentate alla Camera diverse proposte di modifica dell'art. 67 Cost che prevedevano l'abolizione del divieto di mandato imperativo, lasciando inalterato il principio della rappresentanza nazionale. Nel dettaglio esse proponevano:

a) la sostituzione del parlamentare che, cambiando gruppo o modificando l'iniziale voto di fiducia, avesse alterato i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione tramite: il ricorso ad elezioni suppletive, se eletto nel maggioritario; la sostituzione con il primo dei non eletti, se eletto col proporzionale. Ove ciò non fosse stato possibile perché, ad esempio, a passare da uno schieramento ad un altro fosse stato un intero gruppo parlamentare, era prevista la decadenza dei parlamentari in questione, con conseguente riduzione del loro numero complessivo (v. il p.d.l. cost. n. 5923, presentato dagli on. Armaroli (A.n.) ed altri esponenti del centro-destra il 20 aprile 1999) Anche il p.d.l. cost. n. 6694, presentato dall'on. Pisapia (iscritto al gruppo misto, poi aderente alla componente politica di Rifondazione comunista) il 20 gennaio 2000 e riproposto nell'attuale legislatura il 10 luglio 2001 (n. 1287) rinviava alla legge la previsione della decadenza dal mandato dei parlamentari che “tenuto conto della legge elettorale vigente”, avessero aderito a “uno schieramento o ad una coalizione diversa da quella nell'ambito della quale [fossero] stati eletti”;

b) il divieto per i parlamentari di cambiare il gruppo al quale avevano aderito ad inizio legislatura, pena la decadenza dal mandato e la loro sostituzione secondo il sistema elettorale

tentativo di minuta e rigida disciplina giuridica⁶¹ e che sarebbe l'ultima riprova della natura per così dire "genetica" del secolare italico vizio del trasformismo⁶²,

vigente (v. il p.d.l. cost. n. 6663, presentato dall'on. Chiappori (Lega Nord) il 30 dicembre 1999 in base al quale i parlamentari comunque "rappresentano il popolo e sono soggetti soltanto alla loro coscienza". Tale proposta è stata poi trasfusa nell'emendamento 1.1 a firma degli on. Fontan e Chiappori al p.d.l. n. 5923 (Armaroli ed altri) adottato come testo base. Gli stessi presentatori vi hanno rinunciato, risultando assenti nella seduta della Commissione affari costituzionali della Camera del 4 luglio 2000 dedicata al suo esame. Più limitatamente, l'emendamento 1.2, a firma dell'on. Garra, prevedeva la decadenza dalla carica e la loro sostituzione con i primi dei non eletti dei parlamentari eletti nella quota proporzionale che si fossero dimessi dal partito per il quale erano stati eletti. Nella medesima seduta il Presidente della Commissione, accertata l'assenza del proponente, ha constatato la sua rinuncia all'emendamento.

c) semplicemente l'introduzione in Costituzione del "vincolo di mandato" (d.d.l. cost. n. 4160, Stiffoni ed altri, presentato il 15 luglio 1999) ovvero il rinvio alla legge per "stabilire vincoli specifici dei parlamentari nei confronti dei propri elettori" (v. il p.d.l. cost. n. 6718, presentato il 27 gennaio 2000 dall'on. Scalia, iscritto al gruppo misto). Su nessuno di questi progetti la Commissione Affari Costituzionali della Camera ha riferito all'Aula. Il citato disegno di legge del sen. Stiffoni, assegnato in sede referente il 14 settembre 1999, non è stato mai esaminato. Alla Camera, la discussione svoltasi in Commissione (sedute del 22 e 30 giugno, 9 settembre e 6 ottobre 1999; 28 marzo, 5 aprile, 10 maggio, 4 e 20 luglio, 19 ottobre, 7 dicembre 2000 e 18 gennaio 2001) ha evidenziato la netta divisione esistente tra coloro che ritenevano necessario un intervento legislativo, e non solamente regolamentare, in materia, la cui validità prescinde dal tipo di forma di governo o di sistema elettorale (v. gli interventi degli on. Migliori, Armaroli, Menia ed Anedda, tutti di A.n.); coloro che, invece, reputavano il mandato di partito in contrasto con la rappresentanza nazionale, appellandosi ai principi di libertà tutelati attraverso il divieto di mandato imperativo (on. Parenti (S.d.i.), Garra (F.L.)); coloro, infine, che, pur condividendo le finalità perseguite con tali proposte, consideravano opportuno esaminare tali modifiche nell'ambito di una complessiva riforma della forma di Stato e di governo (on. Boato (Verdi), on. Jervolino Russo (Popolari); ministro per le riforme istituzionali Maccanico), modificando ad esempio l'art. 88 Cost. in tema di scioglimento anticipato delle Camere, o attribuendo direttamente tale potere al Presidente del Consiglio, oppure obbligando il Capo dello Stato a tale atto in caso di revoca della fiducia o di dimissioni, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio (on. Calderisi (Patto Segni-Riformatori liberaldemocratici), Palma (Popolari). Tale contrasto ha impedito il raggiungimento della maggioranza per conferire al relatore il mandato di riferire favorevolmente in Assemblea, per cui la discussione è rimasta senza esito.

⁶¹ Cfr. NOCILLA [2001], 77 s.; LANCHESTER [1998], 255.

⁶² Del trasformismo il *Vocabolario della lingua italiana*, edito dall'Istituto della Enciclopedia Italiana nel 1994, dà la seguente definizione: "termine affermatosi nella pubblicistica politica italiana negli anni successivi al 1880, per indicare il processo di dissoluzione dei vecchi partiti storici italiani, Destra e Sinistra, e il loro confluire in maggioranze parlamentari, costituite non sulla base di stabili e generali programmi, ma intorno a problemi contingenti e soprattutto intorno a personalità singole di grande prestigio, le quali, attuando di volta in volta combinazioni tra i vari gruppi, finivano per essere il solo elemento stabile della vita politica (...). Con riferimento alla politica contemporanea, il termine, che originariamente aveva una

di cui è fin dalle origini⁶³ contrassegnata la nostra storia politico-costituzionale⁶⁴.

connotazione positiva, è stato assunto a significare, con tono spregiativo o comunque polemico e negativo, sia ogni azione spregiudicatamente intesa ad assicurarsi una maggioranza parlamentare o a rafforzare la propria parte, sia la prassi di ricorrere, invece che al corretto confronto parlamentare, a manovre di corridoio, a compromessi, a clientelismi, senza più alcuna coerenza ideologica con la linea del partito”.

⁶³ Non è questa, ovviamente, la sede per approfondimenti storici. Del resto il diverso contesto politico-istituzionale, a cominciare dal suffragio ristretto e dall'inesistenza di partiti politici di massa, impongono una diversa valutazione di tale trasformismo politico, a partire proprio dal punto di vista storico, ove lo si tende di solito a giustificare, ritenendolo funzionale al peculiare processo di unificazione e di costruzione del nostro paese, avente per protagonista non il popolo ma le élite liberali (v. ROGARI; MIELI [2001b]; SABBATUCCI. Basti qui, pertanto, far riferimento ai casi più noti di trasformismo. Il 4 novembre 1852 Cavour, provocata la caduta del governo conservatore di D'Azeglio di cui era ministro delle finanze, fu nominato da Vittorio Emanuele II alla guida di un governo nato dal “connubio” tra la Destra moderata e gli ex oppositori appartenenti alla Sinistra moderata di Rattazzi. Ma se quella di Cavour fu un'alleanza con valenza dinamica perché “sorretta da un obiettivo politico definito, per il quale [era] necessario isolare la Destra reazionaria e la Sinistra estrema”, la prima vera operazione trasformistica, con valenza statica, “funzionale alla conservazione e alla protezione del sistema dalle minacce esterne ma anche, quasi soprattutto, da quelle interne” (ROGARI, X) fu quella del 25 marzo 1876, con cui la Sinistra di Agostino Depretis provocò la caduta del governo della Destra storica guidato da Marco Minghetti, approfittando delle sue divisioni in merito alla legge sulla nazionalizzazione delle ferrovie, e riuscì a sostituirlo grazie al voto di alcuni parlamentari della Destra ottenuto in cambio di cariche pubbliche. Nel 1882 lo stesso Depretis si accordò con Minghetti per formare un governo destra-sinistra per affrontare con successo le elezioni a suffragio allargato. Per capire quanto le maggioranze politiche fossero labili perché frutto di accordi e favori basta leggersi quanto Crispi disse in un discorso tenuto a Palermo nel 1886: “bisognerebbe vedere il pandemonio di Montecitorio quando si avvicina il momento di una solenne votazione. Gli agenti del Ministero corrono per le sale e pei corridoi onde accaparrare i voti. Sussidi, decorazioni, canali, ponti, strade, tutto si promette; e talora un atto di giustizia lungamente negato è il prezzo di un voto parlamentare” (cit. da DESIDERI, 220). A questa prima stagione trasformistica ne seguì una seconda, con i tentativi di Giolitti d'incorporare nel sistema tra il 1900 ed il 1914 i socialisti portandoli al governo. Contro tali degenerazioni parlamentariste ed il trasformismo alla fine dell'Ottocento furono pubblicate alcuni classici: *Governo e governati* di Pasquale Turiello, *Teorica dei governi e governo parlamentare* e *Elementi di scienza politica: critica alla democrazia rappresentativa* (1896) di Gaetano Mosca, *Una questione grossa: la decadenza del regime parlamentare* di Ruggero Bonghi. Per venire ai giorni nostri, fino alle politiche del 2001, il nostro è stato l'unico paese in cui le svolte politiche prima sono avvenute in Parlamento e poi sono state sottoposte al giudizio degli elettori. Sotto questa prospettiva si possono considerare l'apertura della Democrazia cristiana dapprima a destra (governo Tambroni del marzo-luglio 1960) e poi a sinistra (governi di centro-sinistra dal 1962) e le stesse vicende che portarono alla crisi del governo Berlusconi nel 1994 e del governo Prodi nel 1998 (MIELI [2001b]).

⁶⁴ Cfr. PASQUINO [1999b], 65 s.; TOSI [2001], 124 s.

Le soluzioni andrebbero ricercate, piuttosto, sul piano politico⁶⁵, o attraverso codici di comportamento, prassi e convenzioni costituzionali⁶⁶, oppure confidando nel consolidamento dell'assetto partitico⁶⁷, quale sembra essersi realizzato nell'attuale XIV legislatura, in cui non a caso la mobilità parlamentare si è sinora sensibilmente ridotta⁶⁸.

⁶⁵ Nel proprio discorso d'insediamento del 31 maggio 2001, il Presidente della Camera Casini ha insistito sulla fedeltà dei parlamentari al mandato ricevuto dagli elettori, collocandolo "al primo posto tra i doveri ai quali nessuno di noi si può sottrarre. Sono fiducioso che questa legislatura non sarà minata dal male oscuro del trasformismo e che ognuno di noi siederà fino alla fine sui banchi delle proprie convinzioni politiche. Se sarà così potremo dire di aver percorso un altro tratto di strada del nostro rinnovamento istituzionale".

⁶⁶ Cfr. NOCILLA [2001], 77 s., in funzione però della sola stabilità governativa, così da vietare al parlamentare di abbandonare la coalizione cui ha dichiarato di appartenere ed il suo *leader*.

⁶⁷ Cfr. VERZICHELLI [2002], 141 ss., il quale nota altresì una maggiore professionalizzazione della politica rispetto al ricorso a candidature esterne e/o indipendenti che, utili a drenare consenso elettorale, diventano il primo elemento di debolezza quando bisogna garantire stabilità e disciplina nel corso della legislatura (152 ss.). Grazie al decisivo appoggio di Forza Italia sono stati eletti il segretario del Partito repubblicano La Malfa, il neo-democristiano Nicolosi, il sardo Cossa e l'ex democristiano lombardo Frigerio, tutti iscritti poi al gruppo misto. Nell'Ulivo sono stati eletti come indipendenti Illy (alla Camera), Occhetto, Zavoli ed Amato (al Senato), anch'essi iscritti al misto (153). Di contro, vi sono casi di parlamentari indipendenti iscritti a gruppi parlamentari: in F.I. alla Camera i deputati dell'U.p.r. Giuseppe Cossiga, Sanza e Testoni, oltre al neo-democristiano Vito e Russo, al Senato i senatori dell'U.p.r. Ponzo e Manunza; nei D.s. il generale Angioni, nella Margherita Bottino, in A.n. Gironda Veraldi (154).

⁶⁸ Al momento (dicembre 2003) hanno cambiato gruppo: a) per scelta individuale: l'on. Rocchi, trasferitasi dal gruppo misto, componente politica "Verdi", a quello "Margherita, D.L., l'Ulivo" il 18 luglio 2001; il sen. D'Ambrosio, passato il 27 giugno 2002 dal gruppo di F.I. al gruppo misto, componente politica "U.D.EUR.-Popolari per l'Europa" e da quest'ultima alla componente politica "Indipendenti della Casa delle Libertà", da lui solo composta, il 12 novembre 2002; l'on. Mancuso che il 10 luglio 2002 ha lasciato il gruppo di "F.I." per aderire al misto; l'on. Mazzuca Poggiolini, il 15 luglio 2002 passato dal gruppo "Margherita, D.L., l'Ulivo" al gruppo misto, componente politica "U.D.EUR.-Popolari per l'Europa"; il sen. Frau, passato il 1° agosto 2002 dal gruppo di F.I. al Gruppo per le Autonomie; l'on. Montecuollo, trasferitosi dal gruppo dell'U.D.C. al gruppo misto, componente politica U.D.EUR.-Popolari per l'Europa il 25 marzo 2003; a quest'ultimo gruppo hanno aderito il 17 giugno 2003 l'on. De Franciscis dopo aver abbandonato quella della Margherita e il giorno dopo l'on. Bertucci, dopo aver lasciato Forza Italia; il 24 luglio 2003 l'on. Acquarone ha lasciato il gruppo della Margherita per iscriversi al misto, dapprima come indipendente, poi (15 settembre 2003) aderendo alla componente politica U.D.EUR.-Popolari per l'Europa; il 30 luglio 2003 l'on. Brusco ha lasciato il gruppo dell'U.D.C. per iscriversi a quello di Forza Italia; in pari data il sen. Rigetti è passato dal gruppo della Margherita al misto, componente politica U.D.EUR.-P.E.; l'1

Eppure, nonostante tutto, resta un profondo senso di disagio di fronte a trasferimenti di singoli o d'interi piccoli raggruppamenti, dettati talvolta (spesso²) da ragioni non politico-ideologiche, ma personali, legate a prospettive di carriera nel *cursus honorum*, aspettative di rielezione⁶⁹ e – non ultimi – vantaggi economici, come dimostrano recenti vicende francamente ignominiose⁷⁰. In contrasto con le posizioni dottrinali che, come visto, ten-

ottobre 2003 i sen. Ruvolo e Salzano si sono iscritti al gruppo dell'U.D.C. dopo aver lasciato quello Per le Autonomie; il giorno dopo a quest'ultimo gruppo si è iscritto il sen. Pedrini dopo aver lasciato il gruppo misto, componente politica U.D.EUR.-P.E.; il successivo 8 ottobre l'on. Martinelli ha lasciato il gruppo della Lega Nord per il misto; a quest'ultimo ha aderito il 20 novembre 2003 l'on. Serena dopo aver lasciato il gruppo di Alleanza Nazionale; infine il 3 dicembre 2003 l'on. Mussolini ha lasciato il gruppo di Alleanza Nazionale per il misto. Va egualmente annoverato tra i trasferimenti il caso del sen. V. Carrara, unico eletto nelle liste proporzionali dell'"Italia dei valori", iscrittosi ad inizio legislatura al gruppo misto, quale unico membro della componente politica "Movimento territoriale lombardo"; b) per scelta politica: il 13 giugno 2001 l'on. Franci, passato dal gruppo dei "Democratici di sinistra-Ulivo" al gruppo Misto, componente politica "Comunisti italiani" per permetterne la sicura costituzione; i senatori Dentamaro, Fabris, Filippelli e Pedrini e gli on. Cusumano, Mastella, Ostillio, Pepe, Pisicchio e Potenza, tutti appartenenti all'U.D.EUR. che hanno abbandonato il gruppo "Margherita, D.L., l'Ulivo" – rispettivamente il 26 ed il 27 giugno 2002 – per iscriversi al gruppo misto, costituendovi in ciascuna camera la componente politica "U.D.EUR.-Popolari per l'Europa".

⁶⁹ Nel periodo finale della XIII legislatura diversi parlamentari sono passati dalla maggioranza all'opposizione, anche in previsione di una vittoria elettorale di quest'ultima: gli on. Cutrufo (dal P.P.I. al C.D.U.), Liotta (trasferitosi dapprima da F.I. a R.I. e poi, compiendo il tragitto inverso, da quest'ultimo al C.C.D.), Guarino (da R.I. a F.I., transitando per il P.P.I.), Errigo e Rebuffa (da R.I. a F.I. da cui in origine si erano staccati), Masi, Sanza e Stajano (da R.I. a F.I.), Savelli (dall'U.D.R. al C.C.D.), Marinacci (dall'U.D.R. al C.C.D. e poi da questi a F.I.), Del Barone (dall'U.D.R. al C.C.D. a cui in origine si era trasferito da F.I.), Angeloni (dall'U.D.EUR. a F.I.); i senatori Bruni (da R.I. a F.I.); Martelli (da R.I. a F.I., passando dalla componente politica del misto denominata Centro riformatore); Dentamaro e Zanoletti (dall'U.D.R. al C.C.D.); Erroi (dal P.P.I. a F.I.); FIRRARELLO e Jacchia (dall'U.D.R. a F.I.); Minardo (dall'U.D.EUR. a F.I.) Lo Curzio (dal P.P.I. al C.C.D.), Porcari (dall'U.D.R. a F.I., transitando per il gruppo misto).

⁷⁰ Il riferimento è ovviamente all'acclarata offerta di duecento milioni fatta dall'on. Bagliani per convincere l'on. Bampo, che aveva come lui abbandonato il gruppo della Lega Forza Nord, ad aderire al gruppo dell'U.D.EUR. La Commissione, istituita dal Presidente della Camera *ex art.* 58 R.C. (c.d. giurì d'onore), da lui presieduta e composta dai quattro vicepresidenti, riunitasi il 19 dicembre, sulla base del contenuto di alcune registrazioni, ha accertato la fondatezza dei fatti contestati all'on. Bagliani, pur dando atto che non aveva agito in nome e per conto del suo gruppo. Nella propria relazione, comunicata nella seduta del 21 dicembre 1999, la Commissione all'unanimità, rilevato che i fatti in questione "per quanto numericamente assai limitati, e per quanto non abbiano avuto alcun esito, restano particolarmente gravi, lesivi degli interessi nazionali ed internazionali del paese, del tutto distanti dai principi di etica pubblica che devono ispirare i

dono a giustificare o, al limite, “sopportare” tale fenomeno, si pone lo sconcerto e l’indignazione dell’opinione pubblica che, soprattutto di fronte ai c.d. “ribaltoni”⁷¹, si sente tradita, defraudata della sua sovranità e confermata nei suoi sentimenti di disaffezione e di sfiducia verso la politica⁷², come il crescente fenomeno dell’astensionismo elettorale dimostra. Gli elettori assistono – talvolta sbigottiti, di solito rassegnati – da semplici spettatori alla commedia (tragedia?) del parlamentare che passa ad altro gruppo ed, eventualmente, ad altro schieramento senza ricercarne e/o comprenderne le ragioni, ritenendole in ogni caso ingiustificate ed ingiustificabili di fronte all’alterazione da lui prodotta della propria volontà elettorale. Si tratta certo di un sentimento istintivo, magari associato – senza avvertire alcuna con-

comportamenti politici e parlamentari”, considerato che il moltiplicarsi dei cambi di gruppo, seppur formalmente legittimi, “indipendentemente dalle ragioni che li hanno motivati, non giova alla saldezza delle istituzioni rappresentative, non giova alla loro credibilità, getta un’ombra su tutti coloro che in queste istituzioni lavorano con serietà professionale, onestà intellettuale e lealtà repubblicana”, ha raccomandato alla Camera “di assumere le necessarie misure regolamentari atte a rendere stabile il quadro parlamentare uscito dal voto” poiché “in un regime parlamentare (...) non può essere data stabilità dei Governi, senza stabilità degli equilibri parlamentari”. Le cronache giornalistiche del 5 marzo 2001 hanno riportato la denuncia del deputato Diliberto sull’esistenza, a fine legislatura, di una vera e propria campagna acquisti dei parlamentari con tanto di tariffario, attraverso la promessa di collegi sicuri o cariche in banche ed enti in cambio del voto a favore dell’opposizione sui disegni di legge sul federalismo e sul conflitto di interesse.

⁷¹ In particolare le vicende che hanno portato alla caduta del Governo Prodi ed alla nascita del Governo D’Alema, nonché i “ribaltoni” verificatisi in Molise, Sicilia, Campania e Calabria dopo il periodo di 24 mesi di stabilità “imposto” dall’art. 8 legge 23 febbraio 1995, n. 43, sono state percepite dagli elettori come un tradimento della loro sovrana volontà elettorale “implicitamente identificando «buon governo» con governo uscito dalle urne” mentre “ogni mediazione è squalificata come inganno” (DI GIOVINE, SICARDI, 154 s., secondo i quali ciò dimostra “quanto poco [il principio della libertà di mandato] sia introiettato, nonostante la sua tradizione plurisecolare, a livello di senso comune, quanto poco il «sovrano di un giorno solo» accetti di considerarlo uno dei «limiti» al suo potere di cui parla l’art. 1, secondo comma, Cost., quanta pulsione verso l’antico – ma in nome del «nuovo» – mandato vincolato animi, più o meno consapevolmente, i desideri di massa: a voler ricondurre a parametri concettuali una simile tendenza, sembra di poter dire che in essa il concetto di rappresentatività (che implica la superiorità del rappresentato sul rappresentante) fa premio su quello post medioevale di rappresentanza che, anche grazie all’abbandono del mandato imperativo, esclude quella superiorità”.

⁷² Dalle inchieste giornalistiche condotte sul fenomeno della mobilità parlamentare emerge in modo nitido la disapprovazione dell’opinione pubblica. Nel corso della trasmissione *Circus* del 21 dicembre 1999, condotta da M. Santoro, è stato presentato un sondaggio da cui emergeva lo sconcerto dell’opinione pubblica di fronte a tali fenomeni, insieme però ad una modesta conoscenza delle regole istituzionali e parlamentari. V. in tal senso PASQUINO [1999b], 66. Mancano comunque indagini sociologiche sistematiche ed

traddizione – alle critiche contro lo strapotere dei partiti, la loro scarsa democrazia interna, il dominio dei loro apparati dirigenti sugli iscritti, l’opacità delle procedure che portano alla designazione dei candidati.

Ciò nonostante, tale reazione non merita di essere sottovalutata o, peggio, ignorata, come se fosse sintomo di un mero disagio psicologico provocato da un’interpretazione populista, e perciò errata, della rappresentanza politica. Essa, piuttosto, esprime in modo consapevole, anche quando intuitivo, l’insofferenza dei cittadini di fronte ad alterazioni della natura generale degli interessi rappresentati così patenti da rendere, di fatto, irrilevante la loro sovrana volontà elettorale. Gli elettori – *a fortiori* dopo che, con la riforma elettorale, si sono promessi loro “cieli e terre nuove”⁷³ – considerano il voto non come “delega in bianco” al singolo eletto perché liberamente eserciti il mandato secondo coscienza, ma come scelta di un partito e del suo programma, novello *cabier d’instructions*. Per riprendere una famosa immagine di Duverger⁷⁴, gli elettori oggi non si limitano a distribuire le carte per un gioco cui non partecipano, ma vogliono decidere chi “vince la partita”, scegliendo “tra indirizzi politici contrapposti, elaborati e sostenuti da aggregazioni di partiti che si contendono il consenso popolare per conquistare la maggioranza in parlamento e pervenire al governo”⁷⁵, e controllando

approfondite, come quella svolta in Spagna dal *Centro de Investigaciones Sociológicas* (studio n. 2240) e pubblicata nell’aprile del 1997. Su 2.490 cittadini intervistati, il 71% ritiene che il parlamentare che abbandoni il partito nelle cui liste elettorali è stato eletto debba rinunciare al seggio in favore del candidato di lista successivo; solo il 10% ritiene che debba mantenere il seggio mentre il 19% non ha saputo o voluto rispondere. Ciò conferma come gli elettori considerino l’orientamento politico del partito la ragione fondamentale del proprio voto. Tale opinione coincide peraltro con quella ancora più nettamente manifestata dai deputati, a cui tale indagine è stata estesa: la percentuale di deputati che ritengono che il parlamentare debba rinunciare al seggio sale al 92,3% mentre scende al 5,9% chi ritiene che lo debba invece conservare. Queste percentuali rimangono pressoché invariate se si considera il gruppo parlamentare d’appartenenza. Inoltre il 50% dei deputati ritiene di essere stato eletto in virtù dell’ideologia del partito a cui appartiene; il 16,6% in virtù del *leader* del partito; il 12,8% per la sua precedente esperienza in altri incarichi; il 10,2% per il programma del partito. Su tale indagine v. OÑATE, 124 s.; MARTÍNEZ, MÉNDEZ, 252 ss.; DELGADO, 295 ss. Nel corso del suo intervento di replica ORTEGA AMBRONA, 123) ha riferito della unanime reazione contraria dell’opinione pubblica in Cantabria che ha dissuaso da un possibile caso di *transfuguismo*.

⁷³ Nota esattamente VERZICHELLI [2000], 281, che la domanda di una maggiore partecipazione diretta verso le scelte fondamentali della cosa pubblica, se insoddisfatta, rischia paradossalmente di tradursi in un senso di rifiuto della politica e delle sue regole, troppo complesse ed incomprensibili, ed in nuova fideistica delega verso gli attori politici.

⁷⁴ DUVERGER [1986], 32; ID. [1968a], 197.

⁷⁵ MANNINO [1999], 45.

che tali indirizzi siano effettivamente perseguiti e realizzati. Del resto sono gli stessi partiti, oggi, che cercano d'intercettare e saggiare costantemente il consenso popolare anche attraverso il ricorso, talvolta smodato, ai sondaggi.

Allo stesso modo generalmente negativo è il giudizio sulla mobilità espresso dai partiti politici – soprattutto quelli maggiori – i quali vedono così erosi il loro consenso elettorale e la loro forza parlamentare.

Sul tema della mobilità parlamentare, impostosi all'attenzione generale grazie anche al (momentaneo) risalto critico ad esso prestato dai *mass media*⁷⁶, rischia pertanto di prodursi un preoccupante divario tra valutazioni dottrinali e reazione pubblica, tra condanna politica del fenomeno e sua giustificazione giuridica⁷⁷, tra la concezione tradizionale della rappresentanza politica e la pratica della democrazia contemporanea, tra la percezione pubblica del mandato parlamentare conferito in sede elettorale e la sua dimensione normativa⁷⁸.

Un simile contrasto non può però restare irrisolto, se non a prezzo di accettare quella scissione tra rappresentanza e rappresentatività – non a caso confinati in ambiti diversi: giuridico la prima, socio-politico la seconda – *da e per* il cui superamento lo Stato democratico è nato. Ci si adagerebbe, cioè, su una visione formalistica e sostanzialmente consolatoria della rappresentanza politica, accontentandosi della libertà del mandato parlamentare e disinteressandosi delle modalità con cui viene esercitata e dei fini perseguiti, senza tenere nel debito conto che essa è giuridicamente consacrata in Costituzione in funzione proprio della rappresentanza degli interesse generali della Nazione⁷⁹. Da qualche tempo, del resto, quella parte della dottrina più

⁷⁶ I mezzi di informazione si sono occupati della mobilità parlamentare soprattutto in occasione della formazione del primo governo D'Alema, nato anche grazie all'appoggio di parlamentari eletti nelle file del centro-destra.

⁷⁷ Cfr. DE ESTEBAN [1982b], 11.

⁷⁸ Non può non riprendersi qui il pensiero di CRISAFULLI [1958b], 23 s., quando osservava che, partendo dal ripudio del concetto di mandato, “la dottrina dominante, anche la più autorevole ed insigne, sia venuta a smarrirsi in un vicolo cieco, al fondo del quale l'attendeva, inevitabile, la nullificazione della rappresentanza politica, in netto contrasto con la coscienza comune, con le opinioni e le credenze degli uomini semplici: i quali, per loro fortuna, non hanno mai dubitato, all'atto pratico, di ciò che realmente significa eleggere i propri rappresentanti in Parlamento, sulla base di affinità di tendenze politiche e di interessi, più o meno strette, ma sempre in qualche misura esistenti o ritenute esistenti. (...) Il divorzio tra costruzione giuridica ed esperienza reale ha così assunto, in questo campo, la maggiore evidenza e gravità”.

⁷⁹ “È come se si dicesse, con riguardo all'art. 101, 2° co., Cost., che i giudici possono di fatto essere soggetti all'Esecutivo e da questo influenzati, o soggetti alle segreterie dei partiti e da queste influenzati, poiché comunque, dal punto di vista giuridico, essi sono soggetti soltanto alla legge” (ZANON [1995], 624).

attenta all'effettività dell'ordinamento costituzionale ha messo in guardia dal pericolo di una ricostruzione del sistema secondo categorie che, quantomeno, andrebbero ripensate alla luce del principio della sovranità popolare e del ruolo fondamentale svolto dai partiti politici nelle democrazie contemporanee⁸⁰.

V'è allora da chiedersi se davvero il parlamentare vada assimilato al conducente di un mezzo pubblico di trasporto, al quale il passeggero (eletto) che ha acquistato il biglietto (voto) non deve rivolgersi, anche se decide non tanto di deviare percorso, quanto piuttosto di cambiare destinazione o di abbandonare il mezzo⁸¹. Fuori di metafora: in un sistema democratico in cui la sovranità appartiene al popolo, che valore hanno i tradizionali principi liberali della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato sanciti dall'art. 67 Cost.? Il fenomeno della mobilità parlamentare è compatibile con la rappresentanza politica, con il ruolo dei partiti politici, in definitiva con la democrazia⁸²? La libertà del parlamentare, che è stata finora la pietra angolare su cui è stata costruita la nozione di rappresentanza politica, non rischia oggi di trasformarsi nella causa della sua negazione?

⁸⁰ “Una costituzione legale adeguata alla realtà dovrebbe abbandonare le finzioni delle assemblee legislative composte da liberi deputati, dei governi formati dai capi di Stato in base alle designazioni o alla presumibile fiducia delle camere, e riconoscere che nella comunità statale il potere di direzione politica spetta ai partiti; dovrebbe inoltre precisare le forme, i presupposti e le conseguenze dell'ascesa dei partiti al potere, determinare il valore degli accordi tra i partiti (e tra i capo-partiti), indicare la via per la soluzione dei conflitti insorgenti tra essi” (C. ESPOSITO [1952], 133).

⁸¹ Si riprende e si sviluppa la metafora di BONACCI, 194 s. Scriveva G.U. RESCIGNO [1975], 111: “la nostra democrazia, consacrata dalla nostra Costituzione, è seria, ordinata, regolata e responsabile. Proprio per questo ha una gran paura del popolo, che è disordinato, sregolato, irresponsabile e irragionevole. È giusto quindi che il popolo sia difeso da se stesso, che la democrazia si celebri senza di esso, o tutt'al più, quando proprio non se ne può fare a meno, sia ammesso con circospezione a celebrarne i riti in occasioni scaglionate nel tempo e rigorosamente predeterminate nei modi e nelle forme: le elezioni, appunto, l'unica cerimonia costituzionale a cui il popolo è ammesso. Avvengono ogni tanti anni, si entra in una cabina, si segna una croce e poi basta. Al resto ci pensano i politici di professione”.

⁸² Per un giudizio fortemente critico della mobilità parlamentare v. GALEOTTI [1998], 249 ss., per cui la creazione di gruppi parlamentari da parte di transfughi produce “autentiche truffe ai danni degli elettori e irrisioni al principio della sovranità popolare”, contraddice la nozione di gruppo come insieme dei parlamentari eletti in un medesimo partito, dà di quest'ultimo una nozione “volatile” del tutto contraria all'art. 49 Cost., provoca la frammentazione politica e, soprattutto, viola gli stessi principi costituzionali della sovranità popolare, del voto, e dell'*idem sentire de republica* tra elettori ed eletti; v. anche CUCCODORO, 342, che auspica modifiche dei regolamenti camerati che superino una malintesa interpretazione del mandato parlamentare..

Per rispondere a tali domande occorre ritornare in modo equilibrato, senza manicheismi, sui principi costituzionali in tema di rappresentanza politica al fine di verificare se sia possibile sfuggire alla secca alternativa per cui il mandato parlamentare o è libero ed irrevocabile o non è⁸³, imputabile al (non infrequente) “errore di applicare categorie concettuali e istituzioni di diritto privato in campo pubblicistico”⁸⁴. Occorre valutare se l’attuale disciplina della rappresentanza politica sia l’unica costituzionalmente compatibile o se sia possibile ipotizzarne altre, che meglio tutelino il ruolo dei partiti politici e, ancor prima, la sovranità popolare, così da coniugare governo *per* il popolo, dinanzi a questo responsabile, e governo *del* popolo inteso come massima partecipazione di questi nelle decisioni politiche.

Non si tratta, quindi, di adeguare semplicisticamente la prassi politica alla norma, o viceversa, quanto piuttosto di ricercare soluzioni intermedie che rendano i parlamentari né “padroni” né “schiavi”: né liberi interpreti della rappresentanza nazionale e, come tali, insindacabili titolari del mandato parlamentare, né, all’opposto, soggetti al pieno ed incontrollato dominio del partito per cui sono stati eletti, così da divenire, sotto la minaccia della revoca del mandato, pavidi e docili esecutori delle direttive impartite dai suoi dirigenti⁸⁵. Si tratta, allora, d’interpretare il divieto di mandato imperativo posto dall’articolo 67 Cost. in modo costituzionalmente compatibile con il ruolo fondamentale svolto dai partiti politici nel nostro sistema democratico rappresentativo espressamente riconosciuto dall’articolo 49 Cost. Del resto, è lo stesso articolo 67 Cost. che sembra indicare all’interprete tale prospettiva quando non vieta il mandato ma la sua natura vincolante⁸⁶. Rappresentanza nazionale e sovranità

⁸³ Cfr. MIGLIO [1983]; BISCARETTI DI RUFFIA [1950; XV ed. 1989], 272; ZAGREBELSKY [1994], 85. Per CHUECA RODRÍGUEZ [1988], 1713, la radicale ed un po’ scolastica contrapposizione tra mandato imperativo e mandato rappresentativo è frutto di un contesto storico oggi mutato grazie all’estensione del diritto di voto ed all’avvento dei partiti politici.

⁸⁴ SPADARO, 23. Per SARTORI [1957], 547, “c’è sempre un latente vizio di metodo nel partire dal diritto privato per arrivare a quello pubblico: quello di partire dal sottoposto per determinare le caratteristiche del superiore, e cioè di spiegare risalendo dal basso verso l’alto una serie di processi che invece hanno il loro manico in alto, e che dunque discendono dall’alto verso il basso”.

⁸⁵ Su tale ottica dilemmatica v. RUBIO LLORENTE [1991], 13.

⁸⁶ In questo senso, del resto, depone la soppressione dell’avverbio “liberamente” presente nell’iniziale formulazione dell’articolo 67 (“i deputati esercitano liberamente la loro funzione e senza vincoli di mandato”), il cui contenuto sarebbe stato talmente più ampio di quello racchiuso nel concetto di mandato da rendere inutile l’aggiunta del-

popolare, divieto di mandato imperativo e mandato di partito non sono concetti assoluti, ma relativi che devono essere armonizzati⁸⁷ per non “cadere nei due estremi opposti: quello di ricercare un’utopica, quanto irrealizzabile, identità di governanti e governati e quello di rendere la libertà dei parlamentari tanto assoluta da farne un’oligarchia impenetrabile”⁸⁸.

Del resto affrontare il tema della rappresentanza politica è come camminare sul filo⁸⁹: c’è il rischio di cadere negli opposti eccessi di una rappresentanza o totalmente slegata dai rappresentati in nome di un ipotetico interesse generale unitario, disincarnato dai loro reali bisogni, oppure così appiattita sull’asfittico pragmatismo degli interessi particolari da precludersi ogni possibile ricostruzione unitaria della molteplicità⁹⁰. V’è il

l’espressione “senza vincoli di mandato” (cfr. l’intervento dell’on. Bozzi nella seduta del 19 settembre 1946 nella Seconda sottocommissione, in AA. VV., *La Costituzione* [1970-71], 1043).

⁸⁷ Sul superamento in via interpretativa della apparente contraddittorietà tra libero mandato parlamentare e mandato di partito v. GARCÍA ROCA [1995], 108; GARRORENA MORALES [1990], ripubblicato in forma ampliata nel [1991], 103; ID., [1995], 4167 ss., secondo cui il *Tribunal Constitucional* dovrebbe controllare se l’espulsione dell’eletto dal partito sia giustificata dalla sua previa e manifesta infedeltà verso gli elettori, così da evitare che la volontà degli elettori venga defraudata, senza con ciò sfociare nel costituzionalmente non previsto mandato di partito.

⁸⁸ NOCILLA [2001], 51.

⁸⁹ PITKIN, 195, parla della rappresentanza come “di un’istituzione umana straordinariamente fragile ed esigente”; per BÖCKENFÖRDE, 250 ss., se la rappresentanza formale non deve cadere nell’arbitrarietà, quella sostanziale non deve limitarsi alla mera riproduzione della volontà empirico-naturale dei rappresentati; essa piuttosto è un processo dialettico in cui i rappresentanti, anche se vincolati agli interessi dei rappresentati, devono comporli e mediarli in sintesi politiche generali di modo che “nelle loro dichiarazioni, nelle loro decisioni e nelle domande che sottopongono al popolo, i singoli ritrovano il loro proprio io in quanto cittadini (*citoyens in sé*) ed il popolo la sua specifica identità (*volonté générale*)” (257); NOCILLA [1995], 261, assimila il tentativo della dottrina di ricostruire il concetto di rappresentanza come situazione o come rapporto “ad una sorta di fatica di Sisifo. Se il punto debole delle ricostruzioni della rappresentanza politica come puro potere rappresentativo è quello di dover assicurare un sufficiente legame con il popolo nella fase ascendente del potere, quello della teoria del mandato degli elettori agli eletti è dato dalla necessità che questi ultimi abbiano sufficiente autonomia”. Nella rappresentanza “c’è sempre un certo modo di essere di un soggetto o di un oggetto (rappresentante), la cui qualificazione deriva, però, da un rapporto di vario genere, che lo lega ad un’altra entità (rappresentanza). Per quanto tale rapporto possa restare sullo sfondo, esso non può scomparire del tutto fino a perdere ogni rilievo. Per converso, l’emergere di tale rapporto non potrà essere tale da far scomparire la situazione rappresentativa, che è, poi, il modo sotto il quale il rappresentante appare” (NOCILLA, CIAURRO, 546 s.).

⁹⁰ Per NOCILLA [1995], “il concetto di rappresentanza politica è uno di quelli in cui si rivela – al pari di tanti altri e, forse, meglio che in tanti altri – l’antinomia insita in ogni

rischio, cioè, di tirare la coperta ora verso l'eletto, lasciando sguarniti gli elettori, ora verso questi ultimi, privando di libertà l'eletto. Com'è stato detto, tra il principio del libero mandato parlamentare “e il sostenere che è normale che decine di parlamentari si aggregino ad uno schieramento contro il quale si erano presentati ci passa tutta la logica della democrazia rappresentativa”⁹¹. La perenne questione se ed in quale misura il rappresentante debba agire o per conto dei rappresentati, godendo pertanto di un margine – più o meno ampio – d'autonomia oppure in stretta conformità al mandato da loro conferito, è irresolubile se così radicalizzata. Se, infatti, rappresentare implica anche decidere su ciò che non è stato oggetto di mandato dei rappresentati – perché imprevisto, ignoto o di scarso interesse – ciò non significa che da questo si possa oggi sempre e comunque prescindere, pena lo svuotamento della relazione rappresentativa che s'instaura al momento del voto⁹².

Quella che ci si propone di svolgere allora nelle pagine che seguono è un'indagine che, muovendo dalle origini storiche del divieto di mandato imperativo, valuti quale sia il suo attuale significato in relazione alle altre norme costituzionali che delineano il circuito della rappresentanza politica così da valutare il ruolo assegnato ai suoi attori (elettori, partiti, gruppi parlamentari, eletti) ed il rapporto tra loro intercorrente.

manifestazione della vita dell'uomo e con la quale il pensiero è costantemente chiamato a confrontarsi: l'antinomia tra l'uno e il molteplice. Ed è probabilmente il fatto di sottintendere, e svelare ad un tempo, questa tensione dialettica tra pluralità ed unità che ne indica la natura essenzialmente giuridica, che il *quid proprium* dei concetti giuridici è il recar sempre, più o meno implicita, quella antinomia” (247 s.). La tensione tra situazione e rapporto rappresentativo, tra interesse generale ed interessi particolari, non è che uno dei tanti aspetti della corrispondente tensione tra uno e molteplice (250 s.).

⁹¹ PETRONI [2000a].

⁹² Per PITKIN, l'eletto, oltreché totalmente vincolato o libero nei confronti degli elettori, potrebbe essere: dotato di una certa discrezionalità; libero tranne che riceva istruzioni; libero tranne per gli impegni presi (177 ss.): “agire contrariamente ai desideri degli elettori non è necessariamente sbagliato, né significa per forza una cattiva rappresentanza o una violazione del dovere di un rappresentante. Una tale evenienza è possibile per il rappresentante in certe situazioni. Ma è anormale nel senso che richiede spiegazioni o giustificazioni” (208). Rispetto agli elettori l'eletto non deve né ignorare i desideri degli elettori; egli “deve agire in modo tale che, sebbene egli sia indipendente, e i suoi elettori siano capaci di operare e di giudicare, non nasca alcun conflitto tra loro” (211).

CAPITOLO I

IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO COME CRITTOTIPO STORICO

1.1. LE ORIGINI DEL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO

Affermatosi in Inghilterra fin dal XVI secolo, da più di duecento anni sancito in modo pressoché identico in gran parte delle costituzioni europee, il divieto di mandato imperativo solo apparentemente non è mutato nel tempo. In realtà, esso ha risposto ad esigenze ed assunto significati diversi in funzione delle forme di stato in cui ha operato e delle connesse teorie sulla rappresentanza politica che lo hanno strumentalmente recepito. Incentrare la ricostruzione della relazione tra rappresentanti e rappresentati su tale divieto, ignorandone il contesto storico-normativo è, ancor prima che metodologicamente scorretto e fuorviante, praticamente impossibile. Va invece evidenziato come le norme sul divieto di mandato, dietro le idealità di cui si sono spesso ammantate, hanno sempre ideologicamente celato interessi materiali storicamente diversi: dapprima quello del Sovrano di vedersi approvate le sue proposte, senza che i rappresentanti all'uopo convocati dovessero renderne conto ai loro committenti; poi, con la Rivoluzione inglese, quello del Parlamento di sostituirsi al Re; infine, dopo la Rivoluzione francese, quello della borghesia d'identificare la sua volontà con quella della Nazione e/o dello Stato, facendosene unica ed esclusiva interprete.

L'elemento di evoluzione della rappresentanza politica non va colto nell'affermazione del libero mandato parlamentare, essenziale ad ogni sistema rappresentativo, quanto piuttosto nella diversa relazione tra elettori ed eletti, tra interessi particolari ed interesse generale che esso sottende, sin dal periodo medioevale in cui tale libertà, in modo embrionale, comincia ad affermarsi.

La nascita del divieto di mandato imperativo segna indubbiamente il passaggio dalla rappresentanza privatistica d'interessi particolari all'at-

tuale rappresentanza (*rectius*: rappresentazione) pubblicistica d'interessi. Grazie ad esso, infatti, il rappresentante si affranca dalle istruzioni particolari e giuridicamente vincolanti conferite dai rappresentati per decidere nell'interesse dell'intera comunità. Tale impostazione risulta, però, eccessivamente schematica nella misura in cui contrappone storicamente il mandato vincolato a quello libero, con l'implicito intento di negare la giuridicità di quest'ultimo, senza riuscire a cogliere l'intrinseca continuità del processo che porta alla trasformazione del primo nel secondo.

È noto che le prime assemblee medioevali, variamente denominate, composte di diritto da dignitari, nobili ed ecclesiastici, e dai maggiori feudatari, venivano in origine occasionalmente convocate dal Sovrano dapprima per riceverne *auxilium et consilium* per lo più sull'amministrazione della giustizia e sull'esame di petizioni, indi per ottenerne il preliminare assenso su prestazioni tributarie e militari non previste nel contratto feudale in cambio dell'emanazione di determinati provvedimenti o della concessione di privilegi e libertà¹.

In seguito, le trasformazioni sociali conseguenti alla liberalizzazione degli scambi commerciali portarono, durante la monarchia assoluta, ad una maggiore autonomia di enti locali (comuni, contee, città), ceti (istituzioni religiose, borghesia) e "stati professionali" (università di professioni liberali, corporazioni di commercianti e d'industriali, associazioni di artigiani). Tutti questi, grazie anche al fatto di essere in numero di gran lunga superiore rispetto alla ristretta cerchia di dignitari della nobiltà e del clero, ottennero il diritto di nominare propri rappresentanti nelle suddette assemblee, secondo modalità storiche diverse, secondo il noto principio *no taxation without representation*². Alle elezioni, laddove previste, potevano però partecipare "soltanto i nobili, professionisti, commercianti, artigiani e simili ai quali era allora riservata la partecipazione al governo della cosa pubblica"³. La rappresentanza era quindi un privilegio, da essa essendo esclusa la maggior parte della popolazione.

¹ Cfr. MARONGIU [1981], 725 s.; COTTA [1983a], 775. La prima convocazione da parte di un Sovrano dei rappresentanti dei comuni sembra risalga alla *Curia di Léon*, adunata da Alfonso IX nel 1188 per ottenere gli aiuti richiesti in cambio dell'accoglimento di alcune petizioni. Fu con la *Magna Charta libertatum*, concessa da Giovanni Senzaterra ai baroni il 15 giugno 1215, che si stabilì per la prima volta il necessario consenso del Comune Consiglio del Regno alle imposizioni finanziarie (v. FERRARA [1998], 26 ss.). Il figlio di Giovanni, Riccardo III, con la *Provision of Oxford* del 1258, si obbligò a convocare tale assemblea almeno tre volte l'anno.

² Cfr. FERRARA [1998], 29 ss.

³ MARONGIU [1949], 257.

Da organi ristretti di consulenza, strettamente affiancati al Sovrano, tra il XII ed il XIV secolo tali assemblee si trasformarono gradualmente in organi chiamati a rispecchiare la struttura corporativa e frammentata della società medioevale⁴. Al loro interno i rappresentanti non dovevano esprimere la propria volontà ma quella unitaria⁵ di coloro che li avevano designati, agli interessi dei quali erano organici ed alle cui specifiche e limitate istruzioni, redatte talvolta in appositi quaderni (c.d. *cabiers des doléances* o *d'instructions*) davanti al notaio ed alla presenza di testimoni, essi dovevano attenersi, pena, in sede d'approvazione del proprio operato, la revoca del mandato, la perdita di beni e, talvolta, della stessa vita. Pertanto, non era raro che, di fronte a richieste inaspettate del Sovrano, soprattutto in tema di tassazione, i rappresentanti avvertissero il dovere di ritornare dai loro committenti *ad audiendum et referendum* e ricevere istruzioni⁶. Il vincolo di mandato costituiva, dunque, una difesa precauzionale dagli arbitrii del Sovrano, impedendogli di ottenere dai rappresentanti quanto loro non erano stati autorizzati a concedere⁷.

La natura vincolante dei diversi e spesso opposti mandati conferiti, irrigidendo ciascun rappresentante nella strenua difesa del proprio interesse particolare, precludeva qualunque negoziazione e, di conseguenza, l'assunzione di una decisione comune. Di conseguenza, tale sistema era possibile perché i rappresentanti non dovevano decidere ma solo, per l'appunto, "rappresentare" gli interessi particolari dei loro committenti dinanzi al Sovrano che, come tale, era l'unica autorità in grado di decidere per conto di tutti in nome dell'interesse generale, così da ricondurre la molteplicità delle richieste e degli interessi in unità politica. La rappresentanza si articolava dunque secondo canoni tipicamente privatistici: i rappresentanti conferivano al rappresentante il mandato di rappresentare dinanzi ad un terzo (il Sovrano) determinate istruzioni vincolanti, pena la revoca dell'incarico⁸. Ne consegue, pertanto, che, fin quando fondata sul vincolo di mandato, la rappresentanza non poteva essere rappresentanza dell'interesse generale e, come tale, fonte di legittimazione del potere.

⁴ Cfr. D'AGOSTINO, IX ss.; COTTA [1983a], 775.

⁵ Sulla figura del rappresentante non causa ma effetto della preesistente volontà unitaria dei rappresentati v. BERTOLINI, 34 s.

⁶ Ad esempio, agli Stati Generali del 1350 i delegati della Normandia abbandonarono l'Assemblea per ritornare dai loro elettori ed ottenere la facoltà di accordare sussidi non previsti nei loro *cabiers*; v. BERNAREGGI, 27 nt. 1. Cfr. altresì PEREZ ROYO, 390 s.; TORRES DEL MORAL [1984], 809 s.

⁷ Cfr. CASSELLA, 131.

⁸ Cfr. NOCILLA, CIAURRO, 552 s.

Tale impostazione sembra però eccessivamente schematica, non riuscendo a cogliere nella sua complessità il processo storico che caratterizzò l'evoluzione delle diverse assemblee rappresentative⁹ ed, in particolare, il passaggio dal mandato vincolato a quello libero.

Fin dall'inizio, infatti, complici anche i difficoltosi mezzi di comunicazione allora esistenti, l'eletto, oltreché vincolato alle istruzioni dei suoi elettori, godeva anche della loro fiducia, sia perché per provenienza o estrazione sociale ne condivideva gli interessi, sia per l'autorevolezza che gli derivava dall'età o dalle proprie capacità. Ciò consentiva talvolta all'eletto di non essere un mero *nuntius* dei suoi elettori¹⁰ e di prendere prudentemente posizione di fronte a richieste inaspettate o esigenze impreviste, insorte a seguito della discussione.

L'esigenza del Sovrano di aver approvato dai rappresentanti ciò su cui non avevano ricevuto istruzioni, senza ricorrere a nuove riunioni, rese nel tempo le lettere di convocazione sempre più generiche, anche in virtù della molteplicità e della complessità delle questioni loro sottoposte, così da ottenere più facilmente il più largo consenso possibile da un'assemblea non bloccata da *pouvoirs restrictifs*¹¹ ed aver assicurato l'adempimento di quanto convenuto, anche da parte di coloro le cui istruzioni non erano state accolte. Di conseguenza, il Sovrano spinse perché i mandati fossero redatti in termini sempre meno vincolanti e revocabili ed avessero durata sempre più lunga, al fine di conferire al rappresentante margini crescenti d'autonomia¹² "*ita quod pro defectu hujusmodi potestatis negotium infectum non remaneat*"¹³.

Tale esigenza fu sempre più avvertita soprattutto quando le crescenti difficoltà economiche, dovute ai sempre più frequenti conflitti, costrinsero il Sovrano a convocare dapprima con maggiore frequenza, poi periodicamente le assemblee rappresentative per intavolare con i rappresen-

⁹ "La verità è che non esiste un «tipo» di Parlamento medioevale identico per tutti gli ordinamenti, ma esistono tanti diversi Parlamenti, le cui funzioni e le cui strutture variano da Paese e Paese e, all'interno di ciascuno di questi, da epoca ad epoca" (NOCILLA, CIAURRO, 554).

¹⁰ Cfr. NOCILLA, CIAURRO, 551 ss.; AMBROSINI [1945], 9.

¹¹ Cfr. VIOLANTE, 30.

¹² Sulla *plena potestas* del rappresentante già in periodo medioevale cfr. FERRARI, 1; FERRARA, 37; NOCILLA [1985], 569.

¹³ La controversia se l'abolizione dei mandati imperativi sia stata un vantaggio per il Sovrano, così da poter disporre di assemblee libere di decidere (v. NOCILLA, CIAURRO, 554 ss.), o per quest'ultime, così da ergersi ad organi di rappresentanza nazionale (v. BARBERA [1999], 21 s.), rischia di essere sterile se non inquadrata in un'ottica di continuità storica.

ti un'altrimenti impossibile contrattazione ed ottenerne la necessaria assistenza politica, militare e finanziaria¹⁴. Né va dimenticato che talvolta lo stesso Sovrano riusciva ad influire sulla nomina dei rappresentanti così da assicurarsene il consenso¹⁵. Analogamente, le stesse assemblee si evolvevano nel segno di una maggiore libertà dei rappresentanti. In Inghilterra, ad esempio, furono gli stessi Comuni a spingere perché potessero nominare come loro rappresentanti le personalità più capaci, anche quando non residenti, indebolendo così il reciproco legame. E laddove, come in Francia, si affermò la logica delle assemblee di "stati" (nobiltà, clero, oligarchie cittadine), il dover pervenire ad una posizione comune da sottoporre al Sovrano implicò una negoziazione tra i rappresentanti basata sulla natura non vincolante dei loro mandati.

Il passaggio dalla rappresentanza della volontà dei committenti, a questa strettamente vincolata, alla rappresentanza dei loro interessi, anche in assenza di uno specifico mandato, si è realizzata nella prassi attraverso un processo di graduale estensione dei margini d'autonomia del rappresentante, non privo d'incertezze e, financo, d'involuzioni secondo le diverse vicende storiche che hanno interessato il continente europeo, ma che alla fine ha trovato consacrazione teorica in funzione soprattutto della rivendicazione della sovranità da parte dei Parlamenti.

Già in Francia (XV sec.) ed Inghilterra (XVI sec.) il carattere sempre meno vincolante dei mandati ricevuti aveva iniziato a trasformare le assemblee in organi di rappresentanza dell'intero regno e non semplicemente di coloro che li avevano nominati. Il che, ovviamente, non vuol dire che non si trattasse pur sempre di assemblee consultive, in cui, cioè, non fosse avvertita la pressione dei committenti perché fossero rispettate le istruzioni impartite. Forgiata da tali spinte contrapposte – quella del sovrano per un mandato libero, quella dei committenti per un mandato vincolato – la rappresentanza comincia sin da allora a rivelare la propria intrinseca ambivalenza.

La tradizionale contrapposizione tra la rappresentanza medioevale, fondata sul mandato vincolante di diritto privato, e la moderna rappresentanza politica, basata sul divieto di vincolo di mandato di diritto pubblico, costituisce storicamente la prima riprova del modo unilaterale e radicale con cui la dottrina ha considerato la rappresentanza politica, ora

¹⁴ Ciò non significa che quello medioevale fosse un ordinamento dualista, basato sulla pari sovranità di Re e Parlamento, perché "anche quando si combatté contro il Re, non si dubitò mai che egli fosse il sovrano" (MARONGIU [1931], 69; concorda BERTOLINI, 26).

¹⁵ Cfr. KRYNEN, 36.

esclusivamente come rapporto, ora come situazione rappresentativa. Come, infatti, nella rappresentanza medioevale i rappresentanti si sono gradualmente affrancati dalle istruzioni vincolanti ricevute dai loro committenti in forza di una inizialmente limitata, poi sempre maggiore discrezionalità nell'esercizio del mandato loro conferito, così nella rappresentanza politica moderna il divieto di mandato imperativo non rende gli eletti completamente autonomi dal rapporto che li lega agli elettori¹⁶.

Il vero elemento di novità, introdotto dalla rivoluzione inglese prima e da quella francese dopo, non sta allora nella trasmutazione del tipo di rappresentanza, da vincolata a libera, da particolare a generale, quanto nell'essersi il Parlamento affiancato e poi sostituito al Re nella titolarità del potere sovrano¹⁷.

Con la conquista della sovranità del Parlamento borghese, a decidere non è più il Sovrano, ma sono direttamente i rappresentanti. Costoro non sono più chiamati a rappresentare dinanzi al Sovrano gli interessi particolari di coloro che li hanno nominati, ma a deliberare nell'interesse supremo dell'intera comunità, in modo non occasionale ma permanente su tutto, compreso quanto non oggetto di specifico mandato.

Si passa così dalla relazione triangolare rappresentato-rappresentante-Sovrano, in cui la rappresentanza è *dinanzi* al potere, alla relazione bilaterale tra rappresentato-rappresentante, in cui si ha la rappresentanza *del* potere¹⁸. Da organo di rappresentanza d'interessi esterno allo Stato, il Parlamento si trasforma in organo sovrano dello Stato, cui spetta la rappresentanza politica dell'interesse generale. Tale funzione "costitutiva" della rap-

¹⁶ Cfr. MICELI, 64 s., per cui la rappresentanza medioevale, in quanto obbligo e non facoltà, è di diritto pubblico anziché privato; FERRARA, 39 ss.; NOCILLA [1995], 251 ss.; NOCILLA, CIAURRO, 551 ss.; PIZZORUSSO [1993], 22 s. ZANON [1991], 30 ss., distingue tra l'origine storica o continuista del divieto di mandato imperativo, affermatosi sul piano pratico-procedurale nell'esperienza politico-costituzionale inglese e poi recepito nella Costituzione francese del 1791, e l'origine invece giuridica o discontinuista in cui invece l'affermazione di tale istituto si lega alla teoria della sovranità e della rappresentanza nazionale dell'Assemblea legislativa; anche per NOCILLA [1985], 574, "come alla rappresentanza medioevale non era del tutto estranea una certa autonomia dei rappresentanti dai rappresentati, così attraverso queste formulazioni si dimostra il permanere, anche nella rappresentanza moderna, dell'idea che vincoli possano esser posti all'azione dei rappresentanti e che un legame debba esservi tra elettori ed eletti".

¹⁷ Cfr. ACOSTA SÁNCHEZ, 978.

¹⁸ GARRORENA MORALES [1991], 48 ss., che individua in ciò il rischio che l'eletto "puede tender, a partir de ahora, a autoperibirse primordialmente como agente de poder, con detrimento de otras dimensiones de su mandato" (52) cosicché egli "considera que para él carece de todo interés mantener con sus electores cualquier tipo de comunicación o contacto posterior a la elección" (55).

presentanza non si sostituisce, ma si salda a quella precedente di raccolta ed espressione del consenso, sicché si può affermare che rappresentanza medioevale e rappresentanza moderna convergono nel considerare il parlamento organo rappresentativo “sia nel senso di creatore dell’unità politica del rappresentato sia nel senso di «raccoglitore» di quel consenso che è essenziale per la produzione del diritto”¹⁹.

In tale processo, il divieto di vincolo di mandato viene nel tempo strumentalmente utilizzato per privilegiare la situazione sul rapporto rappresentativo, la funzione costitutiva dell’unità politica su quella di raccolta del consenso²⁰, in definitiva per approfondire il solco tra elettori ed eletti, sino a rendere questi ultimi completamente autonomi dai primi. Da clausola funzionale al processo di *reductio ad unum* dei molteplici interessi particolari, il divieto di mandato imperativo si trasforma in condizione per anestetizzare la carica eversiva democratica sottesa all’elettività dei rappresentanti²¹. Si passa così dal mandato non vincolato al mandato libero.

Sull’idea della rappresentanza politica libera, non legata a vincoli di mandato, convergono tre diverse teorie: quella inglese della sovranità parlamentare; quella francese della sovranità nazionale; quella tedesca dell’organo. Tutte e tre accomunate dall’esigenza della borghesia di costruire un Parlamento forte i cui membri fossero totalmente indipendenti, senza essere più soggetti alle istruzioni e, in caso d’inosservanza, al potere di revoca degli elettori.

Il processo di trasformazione delle istituzioni rappresentative feudali fu però tanto precoce e graduale in Inghilterra quanto tardivo e brusco in Francia e nel resto del continente europeo. Mentre in Inghilterra il passaggio dal mandato imperativo a quello rappresentativo avviene su base empirica e consuetudinaria, come pratica conseguenza dell’evoluzione della democrazia rappresentativa, nell’esperienza continentale esso è frutto della rivoluzione contro l’*Ancien Régime* quale necessario corollario teorico della sostituzione della sovranità regia con la sovranità nazionale (in Francia) o statale (in Germania)²². Mentre in Inghilterra la permanenza del Parlamento come istituzione vitale impedì il totale accentramento dei po-

¹⁹ Cfr. DOGLIANI, 544 ss.

²⁰ Cfr. NOCILLA [2001], 48 s., secondo cui il divieto di mandato imperativo rispose in un primo momento all’esigenza di sostituire l’Assemblea nazionale al Re nell’esercizio dei poteri sovrani. Solo in seguito fu elaborato il principio della sovranità nazionale per dare una giustificazione teorica a tale scelta.

²¹ Cfr. DI GIOVINE, SICARDI, 123 s.

²² Cfr. FERNÁNDEZ DE CARVAJAL.

teri nelle mani del Sovrano e consentì la graduale trasformazione della monarchia costituzionale in senso parlamentare dualista, in Europa l'assolutismo regio determinò la progressiva perdita di potere dei gruppi sociali e, di conseguenza, la prolungata mancata convocazione delle loro assemblee rappresentative²³, le cui competenze furono, di fatto, svuotate di contenuto. L'unità impersonata dal Sovrano prevalse sulla pluralità degli interessi dei rappresentati²⁴. In ciò determinante fu il ruolo dell'aristocrazia che, alleata nell'Europa continentale con la Corona contro la borghesia, in Inghilterra si alleò invece con la borghesia contro la Corona²⁵, confluendo in parte nella Camera dei Comuni²⁶.

1.2. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO

NELLA TEORIA INGLESE DELLA SOVRANITÀ PARLAMENTARE

In Inghilterra il principio per cui *each member of the House of Commons is deputed to serve, not only for its constituents, but for the whole kingdom*, presente già nel XVI secolo²⁷, si affermò definitivamente nel secolo suc-

²³ Mentre in Inghilterra l'attività parlamentare s'interruppe dal 1529 al 1628 e, poi, fino alla guerra civile del 1640, nell'Europa continentale la mancata convocazione delle assemblee rappresentative si protrasse ancora più a lungo (in Francia gli ultimi Stati generali si riunirono nel 1614; in Spagna le ultime *Cortes* prima di Napoleone si adunarono in Castiglia nel 1669; l'ultimo *Landtag* bavarese si riunì nel 1669). Tali interruzioni sono da ricondurre "alla stabilità della struttura economica sostanzialmente immodificata dal quattordicesimo al diciassettesimo secolo in Europa, alle modifiche intervenute invece nella struttura sociale e nella conformazione dei rapporti politici col passaggio dalle monarchie feudali alle monarchie assolute" (FERRARA, 32, con ulteriori considerazioni sulla fase recessiva della rappresentanza in quel periodo, Inghilterra compresa).

²⁴ NOCILLA [1995], 253.

²⁵ Sullo sviluppo del principio rappresentativo nella tradizione inglese e francese v. BURDEAU [1949], 220 ss.

²⁶ La rappresentanza politica in Inghilterra non si è mai basata sulla divisione in stati. La Camera dei Lords non ha mai rappresentato l'intero ceto ecclesiastico e nobiliare poiché i loro esponenti minori hanno trovato spazio nella Camera dei Comuni (BARBERA [1999], 16) Difatti, il *Bill of Rights* del 13 febbraio 1689 così inizia: "i Lords spirituali e temporali e i Comuni, oggi riuniti in virtù delle loro lettere ed elezioni, costituendo insieme la rappresentanza piena e libera della nazione...".

²⁷ Fin dal 1571 la Camera dei Comuni espresse riserve sull'obbligo dell'eletto di risiedere nel distretto elettorale perché i propri membri, oltretutto essere i migliori a livello nazionale, dovevano rappresentare e perseguire gli interessi non degli elettori, ma dell'intero regno. Il requisito della residenza, stabilito dallo *Statute* di Enrico V del 1413, cadde

cessivo con la conquista della sovranità da parte del Parlamento. La vittoriosa lotta condotta dalla borghesia e da una parte dell'aristocrazia contro l'assolutismo monarchico degli Stuart, complice la loro debolezza economica, trasformò il Parlamento da organo di rappresentanza del popolo dinanzi al Sovrano ad organo esso stesso sovrano, capace di esprimere la volontà dello Stato, detentore del potere di approvare le leggi e di "disporre" della stessa Corona²⁸. Il passaggio dal mandato imperativo a quello rappresentativo fu, quindi, la condizione essenziale per permettere al Parlamento di esercitare pienamente la sua sovranità, altrimenti paralizzata dai molteplici e contrastanti vincoli di mandato. Solo così, infatti, gli eletti, quali membri di un organo sovrano, potevano rappresentare non gli interessi particolari degli elettori del loro distretto, ma quelli generali dell'intero Regno²⁹, godendo della fiducia dell'intera comunità³⁰.

Rispetto però ad altri paesi dell'Europa continentale, in Inghilterra la sovranità del Parlamento si affermò per prima, in modo incruento e per via consuetudinaria. La rappresentanza medioevale, basata sui vincoli di mandato, non s'interruppe bruscamente ma si evolvette gradualmente e progressivamente, mantenendo i gruppi un forte potere di condizionamento³¹. Al contrario del costituzionalismo continentale, dove come vedremo il Parlamento fu concepito come luogo d'espressione della superiore volontà della Nazione o dello Stato, in quello anglosassone si affermò l'idea di un Parlamento composito, luogo di rappresentanza e di mediazione politica di quel tessuto pluralistico che ne aveva storicamente segnato la genesi³².

La storica diffidenza verso ogni forma di concentrazione monista del potere, anche quando di origine elettiva, ha evitato al costituzionalismo anglosassone di cadere in quella visione totalizzante e totalitaria della società tipica invece del costituzionalismo giacobino³³. A ciò contribuì,

progressivamente in desuetudine fino ad essere abrogato nel 1774; v. G. FERRI, 30; ZANON [1991], 35.

²⁸ PAPA, 39 ss.

²⁹ Cfr. BLACKSTONE, libro I, cap. II); J. COKE, *Institutes of the Laws of England*, cit. da FISICHELLA [1986], 7.

³⁰ Nella democrazia anglosassone la fiducia (*trust*) che gli elettori ripongono negli eletti è elemento fondamentale nella relazione rappresentativa; v. l'*Agreement of the People* del 1653 in cui si presuppone che i rappresentanti abbiano *the supreme trust in order to preservation of the whole; and that their power extend without the consent or concurrence of any or her person or persons*, cit. da FERNÁNDEZ SEGADO, 38.

³¹ PAPA, 39 ss.

³² Cfr. RIDOLA [1995], 453; ID. [1988], 103.

³³ BARBERA [1997a], 10 ss.

come detto, la rappresentanza pluriclasse dei due principali partiti, i *Whigs* ed i *Tories*, grazie soprattutto alle risalenti divisioni all'interno dell'aristocrazia. Da qui: il riconoscimento della pluralità di quelle oligarchie ed autonomie sociali (si pensi all'introduzione delle *hearings* ed all'ammissibilità di partiti politici³⁴ e *lobbies*) che del resto erano state protagoniste nella comune lotta dapprima contro gli Stuart e poi contro i Tudor; le libertà individuali *dallo* e non *nello* Stato, che limitavano la sovranità del Parlamento; la divisione dei poteri intesa come esigenza di garantire la pluralità delle oligarchie ai fini della loro competizione e del loro reciproco controllo; la sottoposizione delle leggi al controllo dei giudici.

In tale contesto la libertà del parlamentare, se altrove era il presupposto per interpretare razionalmente la volontà di un'entità superiore (lo Stato, la nazione, il popolo), in Inghilterra – verrebbe da dire più modestamente e realisticamente – era funzionale alla mediazione dialettica della pluralità d'interessi particolari da cui scaturiva l'interesse generale. Ciò trova conferma nel principio citato all'inizio per cui ciascun deputato doveva servire “non solo gli interessi dei propri elettori, ma quelli dell'intero regno”³⁵. Esso, infatti, bene esprime la tensione dialettica che percorre il processo rappresentativo in cui gli interessi particolari non vengono aprioristicamente negati, ma mediati e trascesi se rispondenti a comuni necessità. Ciascun deputato era chiamato, pertanto, a conciliare l'interesse dell'intero regno con quello dei suoi committenti, che egli non doveva negare ma solo non servire in via esclusiva (“*not only*”). In tal senso, la base locale e non cetuale della rappresentanza inglese, essendo i deputati rappresentanti non delle corporazioni ma di contee e borghi, attenuò di molto quella omogeneità su cui si era basato il vincolo di mandato medioevale³⁶.

³⁴ Ad esempio, per TOCQUEVILLE, I, *déuxième partie*, chap. II., i grandi partiti politici sono un fattore di cambiamento sociale; per Burke i partiti politici, da non confondere con le fazioni, svolgono una funzione essenziale in quanto “insieme di uomini uniti dal fine di promuovere, attraverso uno sforzo congiunto, l'interesse nazionale sulla base di alcuni particolari principi in cui tutti loro concordano”. Il partito, quindi, rappresenta una parte della società (principio particolare) che porta avanti un programma per tutta la società (interesse nazionale); per poter far ciò, il partito politico deve primariamente conquistare il potere politico dello Stato; tale obiettivo è conseguibile solo se il partito si organizza in maniera adeguata, cioè se riesce ad ottenere il consenso e la coesione indispensabile per conquistare il potere ed esercitarlo; da qui una serie di doveri ed obblighi a carico degli eletti, che Burke individua nell'obbligo di non abbandonare il partito e di votare secondo le sue direttive (v. PÉREZ ROYO, 399).

³⁵ A tale principio s'ispirarono alcune costituzioni, tuttora vigenti, su cui v. *infra*, p. 45 nt. 97.

³⁶ PAPA, 40 s.

Lo stesso Burke, nel suo celeberrimo discorso agli elettori di Bristol del 1774³⁷, non critica l'esistenza di un mandato rappresentativo che lega gli elettori all'eletto, quanto la sua natura giuridicamente vincolante, che impedirebbe al Parlamento di porsi come organo sovrano capace di perseguire il bene comune dell'intera collettività. È vero che solo attraverso il divieto di mandato imperativo il Parlamento si trasforma da congresso di ambasciatori d'interessi diversi ed ostili in assemblea deliberativa di una nazione con un solo interesse, quello supremo della comunità. Ma il deputato deve tenere in gran conto i desideri e le opinioni degli elettori, deve confrontare e se possibile conciliare i loro diversi interessi, preferendoli in ogni caso ai propri, anche se non vi deve sempre obbedire se ciò non corrisponde all'interesse generale. La corrispondenza d'interessi tra elettori ed eletti non deve essere solo virtuale ma anche effettiva³⁸ e chi non la pratica finisce per non essere rieletto, come accadde allo stesso Burke³⁹.

A differenza di quanto avverrà nell'Europa continentale sotto l'influsso della Rivoluzione francese, l'affermazione del divieto di mandato imperativo in Inghilterra non cancella, dunque, ma anzi esalta la capacità del Parlamento di rappresentare il pluralismo sociale e di volgerlo in unità politica. Il pragmatismo utilitarista inglese demistifica il principio della sovranità nazionale: ciò che deve essere rappresentata non è un'entità po-

³⁷ Riportato in FISICHELLA (a cura di), 65 ss.

³⁸ Nella meno citata, ma non per questo meno importante, lettera a Sir Hercules Langrishe, Burke afferma: "virtual representation is that in which there is a communion of interests, and a sympathy in feelings and desires between those who act in the name of any description of people, and the people in whose name they act, though the trustees are not actually chosen by them. This is virtual representation. Such a representation I think to be, in many cases, even better than the actual. It possesses most of its advantages, and is free from many of its inconveniences: it corrects the irregularities in the literal representation, when the shifting current of human affairs, or the acting of public interests in different ways, carry it obliquely from its first line of direction. The people may err in their choice; but common interest and common sentiment are rarely mistaken. *But this sort of virtual representation cannot have a long or sure existence, if it has not a substratum in the actual. The member must have some relation to the constituent*" (BURKE [1792], 629, corsivo nostro).

³⁹ Per ZANON [1991], 34 ss. il dovere d'informare gli elettori soprattutto in materia di tassazione e la dipendenza economico del rappresentante "può in parte spiegare il motivo per cui le affermazioni di principio ("*each member of parliament serves for the whole realm*") coesistono con la pratica, più prosaica, del mandato imperativo e dell'obbligo di rendiconto agli elettori. DI MUCCIO [2000], 12, ricorda che "nel diciottesimo secolo il giovane statista inglese Charles Fox per aver proclamato alla Camera dei Comuni di «non aver alcun riguardo per la voce del popolo, il cui solo compito è scegliere i rappresentanti» fu attaccato dalla folla in tumulto e fatto rotolare nel fango".

litico-spirituale fittiziamente e forzatamente ricondotta ad unità, ma un insieme d'individui che tendono egoisticamente a soddisfare massimamente i loro rispettivi diversi interessi a scapito di quelli altrui. I rappresentati sono, quindi, accomunati ai rappresentanti, i quali non godono da questo punto di vista di alcuna superiorità morale rispetto ai primi, e la cui rappresentanza intesa come *responsiveness*, cioè come capacità di recepire e rappresentare gli interessi ed i desideri dei rappresentati⁴⁰, non è presunta a priori ma va verificata tramite idonei meccanismi di responsabilità⁴¹.

L'esperienza anglosassone dimostra storicamente, quindi, come il divieto di vincolo di mandato non implica la negazione del rapporto tra eletti ed elettori, i cui particolari interessi vanno selezionati, mediati e sussunti se coincidenti o non contrastanti con gli interessi dell'intera collettività.

1.3. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NELLA TEORIA FRANCESE DELLA SOVRANITÀ NAZIONALE

A differenza dell'Inghilterra, in Francia il mandato rappresentativo s'impone non come conseguenza logica e tecnica dell'affermazione della sovranità parlamentare, così da evitarne le disfunzionalità, ma come corollario della teoria della sovranità nazionale, elaborata com'è noto con la Rivoluzione francese in reazione alla sovranità regia. In base ad essa la sovranità appartiene esclusivamente alla Nazione, da cui emanano tutti i poteri e della quale sono rappresentanti l'assemblea legislativa ed il Sovrano⁴².

Il concetto di "nazione" nasce come risposta al problema teorico-giuridico della necessaria *reductio ad unum* delle plurime volontà individuali del popolo su cui fondare la sovranità dell'Assemblea. Per acquisire

⁴⁰ Cfr. BÖCKENFÖRDE, 250 ss.

⁴¹ PORTERO MOLINA [1991], 100.

⁴² V. art. 3 *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* approvata dall'Assemblea legislativa francese il 26 agosto 1789 ("Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément") e gli artt. 1 ("La souveraineté est une, indivisible, inaliénable, imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice") e 2 ("La Nation de qui seule émanent tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le Roi") del titolo III della *Constitution* del 3 settembre 1791.

quell'unità che è dimensione essenziale di ogni soggetto sovrano e potersi così sostituire al Re, la nazione presuppone l'idea della rappresentanza perché è solo tramite l'unità del rappresentante e non dei rappresentati che “una moltitudine si trasforma in una persona”⁴³. Per elevarsi al rango di nazione e conquistare la sovranità, l'insieme dei cittadini deve trasformare la molteplicità in unità, separando il reale dall'ideale, così da pervenire dall'interesse particolare a quello generale. Pertanto la nazione non è un concetto storico ma metafisico⁴⁴. Essa è un'entità spirituale, impersonale e trascendente, che s'identifica né con una parte, né con tutti coloro che in un dato momento la compongono⁴⁵, ma con l'insieme delle generazioni passate, presenti e future, legate tra loro da vincoli di continuità storica e culturale⁴⁶.

In nome di tale astratta unitarietà, scompaiono le divisioni in ceti, classi ed ordini ed ogni loro relazione⁴⁷. Da soggetto reale il popolo si trasforma in soggetto artificiale, socialmente indifferenziato⁴⁸, che esiste ed agisce se ed in quanto rappresentato⁴⁹. Il Parlamento non rappresenta più la plurale volontà dei cittadini, ma quella unica della Nazione. I rappresentanti non esprimono una preesistente volontà popolare, ma la creano⁵⁰,

⁴³ “It is the unity of the representer, not the unity of the represented, that maketh the persone one”, HOBBS, 210; v. ACCARINO, 47 ss. Per CARRÉ DE MALBERG, 196 s., “en d'autres termes, ce que la Révolution française a fondé en vertu du principe de la souveraineté, c'est le régime représentatif, un régime dans lequel la souveraineté, étant réservée exclusivement à l'être collectif et abstrait nation, ne peut être exercée par qui que ce soit qu'à titre de représentant national. Telle est, en dernière analyse, la signification de la souveraineté nationale”.

⁴⁴ Cfr. PEREZ ROYO, 394.

⁴⁵ Cfr. CARRÉ DE MALBERG, 431.

⁴⁶ La Nazione è la “sintesi della continuità storica, della solidarietà delle generazioni e della permanenza dei grandi interessi collettivi” (BURDEAU, in *Journal officiel, Débats constituyente*, seduta del 3 settembre 1946, 3478).

⁴⁷ “Le minoranze hanno sempre costituito un limite alla concezione del popolo come unità nazionale” (FACCHI, 114).

⁴⁸ Cfr. DE OTTO PARDO [1978], 793 s.

⁴⁹ Per SIEYÈS, la nazione è “un corpo di associati che vive sotto una legge comune ed è rappresentato da uno stesso *legislativo*” (53 s.) per cui “ciò che fa una nazione sono una legge comune ed una rappresentanza comune” (56). Per LEIBHOLZ [1989a], il rappresentante è autonomo in quanto rende presente ciò che è assente, cioè il rappresentato che quindi perde ogni reale consistenza; “il che significa svuotare la rappresentazione di ogni significato politico reale, ridurla a mera funzione organizzativa dello stato in vista ed in ragione del dogma dell'unità politico-ideale del popolo e dell'identificazione del popolo stesso nello stato che verrebbe a porsi come l'organizzazione giuridica del popolo inteso come unità politico-ideale” (FERRARA, 25). V. altresì J.A. PORTERO MOLINA [1991], 92.

⁵⁰ Cfr. CARRÉ DE MALBERG, 254 ss.

cosicché la loro volontà s'identifica con quella della Nazione⁵¹. Come tale, la Nazione s'identifica con lo Stato, e viceversa; anzi Nazione e Stato non sono che due facce della medesima persona⁵².

La volontà generale e preminente della Nazione è interpretata e rappresentata dall'Assemblea nazionale, la cui sovranità si fonda quindi sulla sovranità della Nazione considerata come unità politica⁵³ e si esprime attraverso la legge⁵⁴. La supremazia di quest'ultima non riposa nell'autorità (*auctoritas, non veritas facit legem*, come diceva invece Hobbes nel suo *Leviatano*), ma nella stessa razionalità (*veritas, non auctoritas facit legem*).

In tale contesto il divieto di mandato imperativo, più che il presupposto, è il corollario logico della sovranità nazionale⁵⁵. Imposto dallo stesso Luigi XVI per disporre di un'assemblea con pieni poteri⁵⁶ e motivo inicial-

⁵¹ Per SIEYÈS, 117, i rappresentanti “*puisque ils sont seuls dépositaires de la volonté générale, ils n'ont pas besoin de consulter leurs commettants sur une dissension qui n'existe pas*”.

⁵² Cfr. CARRÉ DE MALBERG [1920], 14 s.

⁵³ Cfr. LEIBHOLZ [1989a], 97 ss.

⁵⁴ “*La Loi est l'expression de la volonté général. Tous les citoyen ont droit de concourir personnellement, ou par leur représentants, à sa formation*” (art. 6 *Déclaration des droits de l'Homme et de Citoyen*). Proprio nella duplice tensione che tale disposizione prospetta – la partecipazione dei cittadini alla formazione della legge ed il suo dover essere espressione della volontà generale – BARBERA [1989], 542, individua quell'ambiguità della nozione di rappresentanza protrattasi per due secoli: l'essere, cioè, “da un lato «porta aperta» per i ceti sociali fino allora emarginati nella società politica; dall'altro sbarramento a una potestà di decisione e di intervento diretto del corpo elettorale”.

⁵⁵ “Le régime représentatif prend son point de départ dans le système de la souveraineté nationale, comme aussi inversement la notion de souveraineté nationale aboutit essentiellement au gouvernement représentatif”, CARRÉ DE MALBERG [1922], 199. Pur partendo dalla condivisibile premessa per cui teoria della sovranità nazionale e divieto di mandato imperativo non sono necessariamente interdipendenti, ZANON [1991], 73 s., conclude che essi abbiano risposto in origine a logiche totalmente diverse: la prima nata per eludere elegantemente la questione della effettiva spettanza della sovranità tra Sovrano e popolo; il secondo introdotto per rafforzare la supremazia dell'assemblea rappresentativa nei confronti del Sovrano e mantenuto anche dopo il passaggio, con la Costituzione del 1793, dalla sovranità nazionale alla sovranità popolare. Va però rilevato che la supremazia dell'Assemblea francese si fondò proprio sulla teoria della sovranità nazionale e non sul divieto di mandato imperativo, il che ne vale a spiegare le peculiarità rispetto alla sovranità parlamentare inglese.

⁵⁶ Nel Regolamento elettorale incluso nell'ordinanza con cui il 24 gennaio 1789 convocò gli Stati generali, Luigi XVI persuaso “que la confiance due à une assemblée représentative de la nation entière, empêchera qu'on ne donne aux députés aucune instruction propre à arrêter ou à troubler le cours des délibérations”, stabilì che “les cahiers seront dressés et rédigés avec le plus de précision et de clarté qu'il sera possible; et les pouvoirs dont les députés seront munis devront être généraux et suffisants pour

mente di contrasti sia all'interno della borghesia⁵⁷, sia tra quest'ultima e gli altri stati⁵⁸, tale divieto viene solennemente sancito dall'art. 7 della sezione III (Assemblée elettorali – Nomina dei rappresentanti), capitolo I (Dell'Assemblea nazionale legislativa) del titolo III (Dei poteri pubblici) della Costituzione francese del 1791 che recita: *les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier*,

proposer, remontrer, aviser et consentir, ainsi qu'il este porté aux lettre de convocation" (art. 45). Allorquando però i rappresentanti del Terzo Stato, con la mozione approvata il 17 giugno 1789, si auto-proclamarono Assemblée nazionale insieme a coloro del basso clero e della nobiltà liberale che avevano accettato la verifica comue dei poteri in polemica con il sistema dei mandati vincolati, i deputati della nobiltà e del clero, incuranti della direttiva regia, insisterono per ritornare dai propri committenti e riceverne istruzioni sulle richieste del Terzo Stato. A questo punto, rotto ogni indugio, lo stesso Luigi XVI annullò con proprio decreto del 23 giugno 1789 le "limitazioni di poteri" (art. 3: "Le roi casse et annule comme anticonstitutionnelles, contraires aux lettres de convocation et opposées aux intérêt de l'Etat, les restrictions de pouvoirs que, en gênant la liberté des députés aux Etats généraux, les empêcheraient d'adopter les formes de délibérations prises séparément par ordre ou en commun par le vœu distinct des trois ordres" ; art. 4: "Sa Majesté déclare que, dans les tenues suivantes des Etats Généraux, Elle ne souffrira pas que les cahiers ou les mandats puissent jamais être considérés comme impératifs. Ils ne doivent être que de simples instructions confiées à la conscience et à la libre opinion des députés dont on aura fait choix") (v. SOBOUL, 189 ss.).

⁵⁷ Circa il superamento del mandato imperativo va precisato che non si può "allargare a tutti i gruppi politici e ai deputati presenti agli Stati generali della primavera e dell'estate del 1789 quella consapevolezza, che era soltanto ancora la conquista individuale di un pensatore e di un dottrinario particolarmente dotato" (SAITTA, 3); "al contrario di Sieyès, gli altri gruppi e gli altri deputati avvertivano del mandato imperativo ancora intatto il peso ed il vincolo ed assai più lentamente avrebbero preso coscienza di potersene sottrarre" (COMPAGNA, 423, cui si rimanda per quella "sensazione di carenza di legittimità" (425) che pervase inizialmente i deputati degli Stati generali all'atto di trasformarsi in assemblea costituente non legati da mandati imperativi (424 ss.).

⁵⁸ L'8 luglio 1789 l'Assemblée nazionale aveva approvato la mozione presentata da Sieyès due giorni prima in cui si dichiarava che "la nazione francese è sempre e tutta intera rappresentata legittimamente dalla pluralità dei suoi deputati e che né il mandato imperativo, né l'assenza volontaria di qualche membro, né la protesta della minoranza possono mai arrestare la sua attività, alterare la libertà, attenuare la forza, restringere i limiti territoriali della sua potestà legislativa". Il successivo 9 luglio l'Assemblée ritenne talmente risolta la questione dell'inefficacia dei mandati imperativi da non doversi più pronunciare su di essa "considerando i suoi principi come fissati a questo riguardo e considerando che la sua attività non può essere sospesa o la forza dei suoi decreti indebolita dalla protesta o dall'assenza di alcuni rappresentanti" (v. COMPAGNA, 425 nt. 13). Conquistato il potere, la borghesia accantonava il sistema dei mandati vincolati, che aveva tatticamente cavalcato in chiave rivoluzionaria nella propria lotta contro l'*ancien régime*, a favore del divieto di mandato imperativo, funzionale alla conservazione dello *status quo* acquisito (v. A. NEGRI [1964], 108 nt. 15).

*mais de la Nation entière. Il ne pourra leur être donné aucun mandat*⁵⁹. La trasformazione del divieto di mandato imperativo da idea strumentale a concetto assoluto segna il passaggio dagli Stati generali all'Assemblea nazionale⁶⁰ ed è pertanto da considerare in Francia "il vero atto rivoluzionario, costituzionalmente rilevante"⁶¹.

Chiamato a rappresentare non coloro che lo hanno designato, ma l'intera nazione⁶² all'interno del Parlamento sovrano, l'eletto deve essere totalmente slegato dagli elettori, le cui istruzioni, nei confronti sia dell'assemblea, sia dei singoli eletti⁶³, ancor prima che giuridicamente irrilevanti, non devono esistere. Illuminato dalla Dea Ragione, egli può rettamente interpretare ciò che è vero e giusto per la nazione solo nella misura in cui si distacchi dagli interessi particolari e contingenti degli elettori⁶⁴. Il suo è, quindi, un mandato nazionale e non territoriale, generale e non particolare, libero e non vincolato perché solo così il rappresentante può decidere nell'interesse del tutto e non di una sua parte⁶⁵, senza doverne rispondere

⁵⁹ Tale disposizione, confermata dall'articolo 52 della Costituzione dell'anno III (22 agosto 1795), aggiunse per l'appunto il divieto di mandato imperativo a quella analoga approvata dall'Assemblea nazionale con legge 22 dicembre 1789 in cui, in reazione allo spirito particolaristico delle precedenti assemblee, si affermava: "I rappresentanti nominati all'Assemblea nazionale dai dipartimenti non potranno essere considerati come i rappresentanti d'un dipartimento particolare, ma come i rappresentanti della totalità dei dipartimenti, cioè della nazione intera" (art. 8); "pertanto (...) i rappresentanti all'Assemblea nazionale non potranno mai essere revocati, e la loro destituzione non potrà essere che la conseguenza di una condanna" (art. 11).

⁶⁰ La citata mozione, presentata da Sieyès, prevedeva il cambio di denominazione da "Assemblea dei rappresentanti conosciuti e verificati della nazione francese" ad "Assemblea Nazionale".

⁶¹ CASSELLA, 132.

⁶² CARRÉ DE MALBERG [1922], 239.

⁶³ "Le motif capital pour lequel les mandats impératifs doivent être exclus, non seulement au regard de l'assemblée, mais encore dans les rapports des citoyens avec leurs élus, c'est que, dans le régime représentatif tel que l'entendait Sieyès, et aussi Barère, les citoyens n'ont aucune participation à la puissance législative" (CARRÉ DE MALBERG [1922], 257).

⁶⁴ "Gli interessi per cui i cittadini si uniscono fra loro sono dunque i soli a potere essere curati in comune, i soli a causa ed a nome dei quali essi possono rivendicare dei diritti politici, cioè una partecipazione attiva alla formazione della legge sociale, ed i soli quindi che imprimano nel cittadino la qualità della rappresentabilità. (...) 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" (SIEYÈS, 122).

⁶⁵ Cfr. GARRORENA MORALES [1991], 37 ss.; ID. [1995], 4163 s. Condorcet così scrisse ai suoi elettori di Aisne: "Mandatario del popolo come sono, io farò ciò che credo

ad alcuno. La rappresentanza nazionale è tale solo se libera perché solo tramite la libera discussione e la reciproca capacità di convincimento, basata sull'oggettiva forza persuasiva degli argomenti razionali addotti⁶⁶, si raggiunge l'unico e supremo bene della Nazione.

Sulla base di tali presupposti gli elettori, votando, non scelgono più i loro rappresentanti ma designano semplicemente i "migliori", cioè coloro che, per "spirito, intelligenza e cultura"⁶⁷, sono i più degni ed idonei a perseguire il bene comune e, a tal fine, esercitare il potere. Da diritto di partecipazione politica il voto degrada a funzione esercitata in nome della Nazione⁶⁸. Inoltre, se non esiste una pluralità d'interessi, ma uno solo, quello della Nazione, i rappresentanti, anziché eletti dall'intero popolo, possono essere scelti⁶⁹ da una ristretta cerchia di cittadini, come loro maschi, colti e benestanti quale parte di un tutto comunque omogeneo ed unitario, com'è la nazione⁷⁰. Né occorre che costoro appartengano al medesimo cetto⁷¹ o risiedano nello stesso territorio degli eletti⁷².

conforme ai suoi veri interessi; il popolo mi ha inviato non per sostenere le sue opinioni, ma per esporre le mie... ed uno dei miei doveri è quello dell'indipendenza delle mie opinioni", cit. da TORRES DEL MORAL [1982], 10.

⁶⁶ Cfr. HEGEL, § 309, 306; ELSTER, 53 ss., acutamente osserva che le forze politiche si appellavano all'argomentazione razionale per conseguire vantaggi maggiori di quelli ricavabili dalla semplice negoziazione.

⁶⁷ LEIBHOLZ [1989b], 382 ss. È significativo notare che, nel tentativo di fronteggiare l'emergente realtà partitica, ORLANDO, 451 s., includesse la professione di idee politiche analoghe come solo uno dei molteplici criteri sulla cui base gli elettori selezionavano i più capaci

⁶⁸ "Il corpo elettorale che elegge i rappresentanti non lo fa per diritto proprio ma per delega della nazione e per la nazione, in quanto questa non può riunirsi" (dal discorso di Thourre nella sessione del 3 novembre 1789 dell'Assemblea nazionale francese citato in *La Constitution de la république française*, a cura di F. Luchaire e G. Conac, II ed., Paris, 1989, 694).

⁶⁹ Significativamente l'art. 39 dello Statuto albertino parlava di "deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alle leggi".

⁷⁰ "Les collègues électoraux n'apparaissent, ainsi, que comme des éléments partiels de la population totale, exerçant sous la forme électorale un pouvoir qui n'appartient qu'à celle-ci" (CARRÉ DE MALBERG [1922], 222 nt. 19).

⁷¹ "Quando si vedono Mirabeau o l'abate Sieyès diventare i rappresentanti del Terzo stato, significa che il sistema della rappresentanza medioevale si già trasformato, se non ancora nell'apparenza, certo nella sostanza" (MICELI, 60).

⁷² Secondo il citato articolo 7, sezione III, capitolo I, titolo III della Costituzione francese del 1791 i rappresentanti erano nominati non *par* ma *dans les départements*, concepiti quindi come mera articolazione amministrativa della nazione priva del diritto alla rappresentanza (cfr. SARTORI [1957], 533 nt. 1). Significativamente, dopo la firma del trattato di Francoforte (10 maggio 1871) con cui la Francia cedette alla Prussia l'Alsazia e

Nella teoria della sovranità nazionale la problematica elettorale assume quindi un'importanza minima⁷³, tant'è che, sviluppando tali premesse, si perverrà alla conclusione, per molti versi paradossale, che la rappresentanza politica possa prescindere dall'elezione⁷⁴. La teoria liberale della rappresentanza, seppur basata sull'elettività dei rappresentanti, pone in realtà le premesse per il suo superamento in senso dapprima monarchico-conservatore, poi dittatoriale e totalitario⁷⁵. Se occorre designare i più capaci, chiamati ad agire in nome e per conto della Nazione, non necessariamente costoro devono essere eletti. Da qui l'estensione della rappresentanza a tutti gli organi statali, anche non elettivi quali il Sovrano, il Governo e la Camera dei Pari prima, il Duce, il *Führer* dopo⁷⁶.

È evidente che tale teoria era ideologicamente funzionale alla conquista del potere – costituente e costituito⁷⁷ – da parte della classe borghese-

la Lorena settentrionale, le dimissioni presentate dai deputati eletti in quei dipartimenti furono dichiarate irricevibili dal Presidente dell'Assemblea poiché “malgrado i cambiamenti che hanno subito nel loro stato le popolazioni che li hanno eletti, tali deputati sono e devono restare i rappresentanti del popolo francese”, cit. da LAFERRIÈRE, 405.

⁷³ Cfr. PORTERO MOLINA [1991], 96.

⁷⁴ Cfr. RIDOLA [1988], 105 s.

⁷⁵ Cfr. NOCILLA, CIAURRO, 557 ss.

⁷⁶ Cfr. NOCILLA [1985], 569 ss., per cui queste teorie, considerando la rappresentanza come situazione rappresentativa e non come rapporto, escludono qualsiasi forma di responsabilità dell'eletto se non quella verso la propria coscienza. Da qui l'illegittimità di ogni forma di vincolo, quali il *recall*, le lettere di dimissioni in bianco, l'organizzazione dei gruppi parlamentari, gli accordi tra elettori ed eletti; la segretezza delle sedute; la diffidenza verso lo scioglimento anticipato inteso come appello al popolo e la possibilità di ripresentarsi dinanzi al corpo elettorale. Una volta sganciata la rappresentanza dall'elezione, ne deriva che si è responsabili non perché si è eletti o di fronte agli eletti ma in virtù del potere autonomo esercitato. Di contro, le teorie per cui la rappresentatività del rappresentante deve associarsi alla sua responsabilità verso gli eletti vedono con minore sfavore il *recall*, i legami con gli elettori, il riconoscimento di partiti e gruppi parlamentari, il ripresentarsi dinanzi al corpo elettorale, l'affievolimento delle immunità parlamentari, la pubblicità dei lavori parlamentari, la responsabilità del Governo al Parlamento come surrogato della responsabilità diretta verso il popolo, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, lo scioglimento anticipato delle assemblee elettive come appello al popolo (ivi, 577). Per COTTA [1983b], 957, la rappresentanza politica è propria di chi viene eletto in competizioni libere e deve rispondere del suo operato; la rappresentanza politica è quindi “un sistema istituzionalizzato di responsabilità politica, realizzata attraverso la designazione elettorale libera di certi organismi politici fondamentali (per lo più i parlamenti)” (958) per cui “i regimi rappresentativi sono quei regimi politici che ricevono dalla rappresentanza una caratterizzazione decisiva”.

⁷⁷ Per SIEYÈS il potere costituente appartiene alla nazione perché essa “è preesistente a tutto, è l'origine di tutto. La sua volontà è sempre conforme alla legge, è la legge stessa. Prima e sopra di essa non c'è che il diritto *naturale*” (94). “Il governo esercita un potere

se⁷⁸, i cui interessi grazie ad essa s'identificavano con quello supremo dell'intera nazione⁷⁹: "il dogma della sovranità nazionale (...) è solo uno schermo che celava il concentramento della potestà suprema nell'organo legato agli elettori solo nel momento della scelta dei titolari, ed in realtà esponente esclusivo dell'ideologia della classe dominante"⁸⁰. Quello di nazione è un concetto "curioso" perché, con la scusa di far parlare i morti ed i nascituri, zittisce i vivi⁸¹ la cui volontà, di fronte a questa "mistica contemplativa della Nazione"⁸², diviene eco lontana. Attribuendo a pochi eletti il compito d'interpretare ed esercitare in concreto la volontà sovrana della

reale solo in quanto è costituzionale; esso è legittimo solo se rimane fedele alle leggi che gli sono state imposte. Alla volontà nazionale basta invece soltanto la propria realtà per essere sempre legittima. Essa è la fonte di ogni legalità. La nazione non solo non è condizionata da una Costituzione, ma nemmeno *può* né *deve* esserlo, il che equivale ancora a dire che essa non lo è" (97 s.).

⁷⁸ "La borghesia non aveva alcun timore che in esso [Parlamento] sedessero rappresentanti infedeli alla propria classe, che il Parlamento non fosse docile strumento dei bisogni della borghesia. Ma la borghesia come classe, proprio perché doveva dominare su tutta la società, temeva a ragione l'insorgere di particolarismi e di divisioni, temeva che la concorrenza, legge di vita dell'economia borghese, si trasferisse nel dominio politico, divenendo in tal modo fattore di disgregazione e di distruzione. La borghesia come classe doveva difendersi dai singoli borghesi, l'interesse collettivo borghese doveva prevalere sull'interesse individuale, il capitale collettivo doveva dominare sui singoli capitali. Ecco perché nasce il divieto di mandato imperativo. I migliori rappresentanti politici della borghesia debbono potersi accordare e decidere senza dover rispondere ai singoli potentati economici che li appoggiano" (G. U. RESCIGNO [1975], 109).

⁷⁹ Cfr. SIEYÉS, 68; la volontà della nazione s'identifica infatti nella sua maggioranza, cioè non nel clero o nella nobiltà, ma nel "Terzo Stato", quale "insieme dei cittadini appartenenti all'ordine comune" (56), e per essi nei suoi rappresentanti che "possono, a giusto titolo, parlare a nome della nazione intera" (115). Il Terzo Stato è al contempo ordine particolare e nazione (117) o, come scrive CERRONI nella prefazione, classe e popolo al tempo stesso, anche se l'identificazione della borghesia come «classe generale» è più un'aspirazione che una constatazione (17). Né va dimenticato che la borghesia costituiva solo una minoranza, per quanto attiva e ricca, che si arrogava il diritto di rappresentare l'intero popolo, massa passiva ed umile (v. CARVAJAL).

⁸⁰ MORTATI [1975b], 25 s.; ID. [1975a], 106.

⁸¹ Cfr. TORRES DEL MORAL [1984], 810. Per una critica alla sovranità nazionale, perché concetto astratto nel suo contenuto, indimostrato nella sua genesi, pericoloso per la libertà in quanto legittimante un potere tendenzialmente assoluto, nonostante, all'apparenza, risponda all'affermazione dell'ideale democratico del governo nell'interesse generale del popolo v. LAFERRIÈRE, 372 ss., secondo cui "d'ailleurs ce qu'on appelle la volonté générale de la nation, ce ne sarà jamais autre chose que la volonté d'une majorité" (373), per cui "à juste titre, l'on a dit que la théorie de la souveraineté nationale était simplement la substitution au droit divin des rois du droit divin des peuples" (374). Sulle concezioni correnti della Nazione e sulla sua funzione ideologica v. ROSSOLILLO, 703 ss.

⁸² CADART, 189.

Nazione, “mediazione ipostatizzata”⁸³, la teoria della sovranità nazionale si oppone agli sviluppi democratici dell’esperienza rivoluzionaria, limitando l’estensione a tutti i cittadini dei principali diritti politici, ed in primo luogo del diritto di voto⁸⁴. Attraverso la libertà di mandato del rappresentante si vuole impedire che “un rapporto diretto e continuo divenga tramite di una volontà contraddittoria da quella egemone borghese”⁸⁵.

Impedita agli elettori la possibilità d’intervenire sul contenuto del mandato, diluita la loro identità in quella comune della Nazione, esclusa ogni forma di controllo e di responsabilità, la rappresentanza, svuotata d’ogni contenuto giuridico-relazionale⁸⁶, si trasforma in un postulato tautologico: l’assemblea dei rappresentanti rappresenta la volontà della nazione che a sua volta s’identifica con la volontà dell’Assemblea⁸⁷, la quale, in realtà, non esprime, ma crea la volontà della nazione⁸⁸. Se i partiti non possono controllare l’operato dei deputati, la rappresentanza senza vincolo di mandato del popolo da parte del Parlamento, come dirà Kelsen, è una grossolana finzione teorica, giuridica e politica, giustificata “soltanto dall’opinione che il potere legislativo è meglio organizzato quando non è portato agli estremi il principio democratico, secondo il quale il popolo dovrebbe essere il legislatore”, in modo da far da freno al suo illimitato sviluppo⁸⁹ e rendere il rappresentante una persona libera, indipendente ed autonoma. Ma “per stabilire un vero rapporto di rappresentanza non basta che il rappresentante sia

⁸³ NEGRI [1964], 108.

⁸⁴ Per BIGNE DE VILLENEUVE, II, 46 s, la teoria della sovranità nazionale va intesa “come un mezzo per sbarrare la strada alla democrazia”.

⁸⁵ A. NEGRI [1970], 398

⁸⁶ Cfr. GARRORENA MORALES [1991], 43.

⁸⁷ Nella teoria della sovranità nazionale “la Nazione, che è una persona titolare di sovranità, conferisce un mandato ad un’altra persona, il Parlamento, per esercitarla in suo nome. Esiste un vero e proprio mandato, poiché, da un lato, si pone la Nazione, che è il mandante, dall’altro, il mandatario, che è il Parlamento. L’effetto di questo mandato consiste nel produrre una rappresentazione, di modo che le manifestazioni della volontà emanata dal parlamento saranno come se emanate dalla Nazione e produrranno i medesimi effetti ...” (DUGUIT cit. da DE ESTEBAN, 17).

⁸⁸ Cfr. LALUMIÈRE, DEMICHEL, 10.

⁸⁹ KELSEN [1959], 297; ID. [1981], in cui afferma che tale finzione si rivelò con il passaggio dalla monarchia costituzionale alla sovranità parlamentare quando ci si accorse che “la volontà statale che si forma attraverso il Parlamento non è affatto la volontà del popolo” (71); di conseguenza la “rappresentanza, a lungo andare, non è più stata in grado di adempiere al suo compito vero e proprio, quello di giustificare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare” (70). Per Kelsen, quindi, la nozione di libero mandato è una “*contradictio in adjecto* (...) poiché il concetto di “mandato” implica le idee di vincolo e di imperatività” (ID. [1925], 314).

nominato o eletto dal rappresentato. È necessario che il rappresentante sia giuridicamente obbligato ad eseguire la volontà del rappresentato, e che l'adempimento di questo obbligo sia giuridicamente garantito⁹⁰.

Ne consegue che la teoria francese della rappresentanza nazionale non solo è geneticamente priva di quelle venature pluraliste proprie dell'esperienza inglese ma, anzi, legittima la separazione tra l'unità della Nazione e la conflittualità sociale, tra il *government by discussion* ed il tessuto pluralistico della società⁹¹, anche se la stessa divisione dei poteri⁹² e la pluralità delle circoscrizioni elettorali, al posto di un unico collegio nazionale, sono segni di contraddizione di tale teoria, spiegabili solo sotto il profilo pratico, perché rivelano quella pluralità d'interessi che si voleva sopprimere. Se in Inghilterra la sovranità del Parlamento deriva dalla sua rappresentanza, in Francia, all'inverso, la rappresentanza del Parlamento deriva dalla sua sovranità. La rappresentanza è quindi effetto, e non causa, della sovranità.

Non deve, allora, stupire l'affermazione per cui la rivoluzione francese segna quasi più la sconfitta che l'affermazione della rappresentanza politica nella sua moderna accezione giuridica⁹³. Se l'eletto deve essere totalmente libero, non esiste né mandato, né rappresentanza degli elettori⁹⁴. In forza del divieto di mandato imperativo la rappresentanza si pone in contrasto con il principio democratico⁹⁵, come del resto ebbe ad intuire lo stesso Sieyès⁹⁶.

⁹⁰ Kelsen [1945], 295.

⁹¹ Cfr. Ridola [1988], 103.

⁹² Per Montesquieu la titolarità e l'esercizio della sovranità vanno divisi e non concentrati in un unico soggetto (sia esso il popolo o il monarca): "tutto sarebbe perduto se la stessa persona o lo stesso corpo di grandi, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni, e quello di giudicare i delitti o le liti dei privati" (277). L'unità, se per Hobbes è il punto di partenza, per Montesquieu il risultato dell'ordinato svolgimento dei rapporti tra i poteri dello Stato disciplinato dalla legge.

⁹³ Cfr. Viola, 435 ss.

⁹⁴ "Dans le système représentatif fondé par la Constituante, *l'idée de représentation s'oppose à celle de mandat*, elle l'exclut, elle est incompatible avec elle" (Carré de Malberg [1922], 247, corsivo nostro).

⁹⁵ "Toute influence, tout pouvoir, leur appartient sur la personne de leurs mandataires, mais c'est tout. S'ils dictaient des volontés, ce ne serait plus cet état représentatif, ce serait un état démocratique" [Sieyès cit. da Carré de Malberg [1922], 257, secondo cui "l'opposition entre ce régime et la démocratie consiste essentiellement en ce que, dans celui-ci, le citoyen est législateur, dans celui-là, il n'est qu'électeur; il a toute puissance, quant au choix des personnes qui représenteront la nation; mais, quant à admettre qu'il puisse diriger la volonté législative de son député, c'est impossible, car on retomberait ainsi dans une forme de gouvernement qui est tout joute l'opposé du système représentatif" (*ibidem*).

⁹⁶ Per evitare le possibili degenerazioni derivanti dall'assoluta libertà del rappresentante, Sieyès propose il rinnovo annuale di un terzo dei membri dell'assemblea ed il

Nonostante tali implicazioni, o forse proprio in ragione di esse, ai principi della rappresentanza nazionale⁹⁷ e del divieto di mandato imperato, ora unito⁹⁸,

divieto d'immediata rielezione, in modo da verificare e garantire la effettiva rispondenza tra la volontà dell'assemblea rappresentativa della nazione e quella della nazione medesima se potesse riunirsi (v. PORTERO MOLINA [1991], 97 s.). Analogamente nel n. 57 del *The Federalist*, 490 ss., per evitare il pericolo che i rappresentanti, pur essendo dotati di qualità superiori, potessero agire nel loro interesse, si proponeva l'introduzione di alcuni istituti – quali la periodicità delle elezioni, l'estensione a tutti i cittadini dell'elettorato attivo e passivo, l'ampia dimensione delle circoscrizioni elettorali ed il vasto numero degli eletti. In questo modo gli elettori possono evitare che il parlamento tradisca i propri interessi, essenza della rappresentanza.

⁹⁷ Al solo principio della rappresentanza nazionale si richiamavano le Costituzioni dei seguenti paesi (tra parentesi la data di promulgazione): Belgio (7 febbraio 1831), art. 32: "i membri delle due Camere rappresentano la nazione e non unicamente la provincia o la parte di provincia che li ha eletti"; Grecia (16-28 novembre 1864), art. 67: "i deputati rappresentano la nazione e non solamente la provincia che li nomina"; in tal senso v. anche l'art. 37 Cost. 9 giugno 1927 ("I deputati rappresentano la nazione intera e non solamente la circoscrizione che li nomina"); Romania (1-13 luglio 1866), art. 38 ("i membri delle Camere rappresentano la nazione e non unicamente il distretto o la località che li ha nominati"), mentre l'articolo 42 Cost. 29 marzo 1923 afferma solo che "i membri delle Camere rappresentano la nazione intera"; Haiti (18 dicembre 1879 emendata il 10 marzo 1884), art. 75: "i membri dell'assemblea legislativa rappresentano l'intera nazione". Per i testi di queste e delle altre Costituzioni citate v. DANDURAND, 103 ss.; GIANNINI; MIRKINE-GUETZÉVITCH [1928] e [1954].

⁹⁸ Sancivano i principi della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo le Costituzioni dei seguenti paesi: Baviera (26 maggio 1818), art. 25: "ciascun membro dell'Assemblea degli Stati deve formulare il seguente giuramento: «io giuro (...) di non considerare nel deliberare che il bene generale del paese, secondo la mia intima convinzione e prescindendo dal partito o dalla classe»; Württemberg (25 settembre 1819), art. 155: "I deputati non sono considerati come deputati di una circoscrizione elettorale, ma come deputati di tutto il paese. Non è possibile conferire loro alcun mandato imperativo sui loro voti futuri nell'Assemblea degli Stati"; Francia (4 novembre 1848), artt. 34 ("I membri dell'Assemblea nazionale sono i rappresentanti non del dipartimento che li nominano ma dell'intera Francia") e 35 ("Essi non possono ricevere mandati imperativi"); Statuto albertino (4 marzo 1848), art. 41: "I deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole Province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori"; Prussia (31 gennaio 1850), art. 83: "I membri delle due Camere rappresentano tutto il popolo. Essi votano secondo la loro libera convinzione e non possono essere vincolati da alcun mandato imperativo o istruzioni ricevute"; Lussemburgo (17 ottobre 1868), art. 50.2: "i deputati votano senza vincolo di mandato e devono aver di mira soltanto gli interessi generali del Granducato"; Impero Tedesco (*Reichsverfassung*) (16 aprile 1871), art. 29: "i membri del *Reichstag* rappresentano l'intera nazione, e non solo legati da alcun mandato o istruzione"; Bulgaria (16 aprile 1879), art. 87: "gli eletti rappresentano non solamente i loro mandanti, ma tutta la nazione; perciò essi non possono accettare dai loro mandanti alcuna istruzione obbligatoria. I rappresentanti sono pienamente liberi nelle loro opinioni sui bisogni del paese e non obbediscono

ora disgiunto⁹⁹ dal primo, si richiameranno, più o meno pedissequamente, le costituzioni europee approvate tra l'inizio del XIX e la prima metà del XX secolo.

Del resto, è proprio dalla rivoluzione francese che si dipanano, quasi parallelamente, quelle concezioni autoritarie della rappresentanza poli-

che alle loro convinzioni ed alla loro coscienza"; Serbia (22 dicembre 1888), artt. 83 ("ciascun deputato nazionale rappresenta l'intera nazione e non solamente i suoi elettori") e 84 ("Gli elettori non possono conferire, né i deputati accettare mandati imperativi"); Repubblica tedesca di Weimar (11 agosto 1919), art. 21: "i deputati sono i rappresentanti dell'intero popolo, essi non obbediscono che alla loro coscienza e non sono obbligati da alcun mandato"; Estonia (15 giugno 1920), artt. 35 ("L'Assemblea di Stato esercita il potere legislativo in qualità di rappresentante del popolo") e 45 ("I membri dell'Assemblea di Stato non sono legati da alcun mandato"); v. anche l'art. 76 Cost. Estonia del 1937); Polonia (17 marzo 1921), art. 20.1: "i deputati sono rappresentanti di tutto il popolo e non possono essere legati da istruzioni dei loro elettori"; Albania (1° dicembre 1928), artt. 18 ("Il deputato rappresenta la Nazione in generale e non solamente la circoscrizione che lo ha eletto") e 22 ("Al deputato non può essere dato alcun mandato imperativo da parte dei propri elettori").

⁹⁹ Il solo principio del divieto di vincolo di mandato era sancito dalle Costituzioni di: Paesi Bassi (24 agosto 1815), artt. 89 e 90 (poi ribadito dall'art. 89 Cost. del 30 novembre 1887): "i deputati votano senza essere legati da alcun mandato e senza doverne riferire ai loro elettori"; Gran Ducato di Baden (22 agosto 1818), art. 48: "i membri degli Stati devono votare secondo la loro coscienza sulle materie soggette alle loro deliberazioni. Essi non possono ricevere dai loro committenti alcun mandato imperativo"; Confederazione svizzera (12 settembre 1848), art. 79 (poi ribadito dall'art. 91 Cost. federale 29 maggio 1874): "i membri dei due consigli [Consiglio Nazionale e Consiglio degli Stati] votano senza istruzioni"; Portogallo (21 agosto 1911), art. 15: "I voti dei deputati sono liberi ed indipendenti da ogni istruzione o qualunque ingiunzione"; Danimarca (5 giugno 1915), art. 55: "I membri del *Rigsdag* sono vincolati soltanto dalla loro convinzione e non possono ricevere alcun mandato imperativo da parte dei loro elettori"; Cecoslovacchia (29 febbraio 1920), art. 22.1: "i membri dell'Assemblea nazionale esercitano le loro funzioni personalmente; è ad essi vietato ricevere istruzioni da chiunque"; Lettonia (7 novembre 1922), art. 14: "gli elettori non possono revocare i deputati dell'assemblea", anche se in base all'art. 31 "i membri dell'assemblea hanno il diritto di rifiutare di testimoniare: 1) riguardo a persone che hanno loro confidato fatti o informazioni qualunque, nella loro qualità di rappresentanti del popolo; 2) riguardo a persone alle quali esse hanno confidato fatti o informazioni qualunque, in esecuzione di loro obbligazioni di rappresentanti del popolo; 3) su fatti e informazioni riguardanti loro stessi"; Lituania (15 maggio 1928), art. 38: "I membri dell'Assemblea [*Seimas*] agiscono unicamente secondo la loro coscienza e non possono essere legati da alcun mandato imperativo"; Finlandia (13 gennaio 1928), art. 11: "ogni deputato deve agire, nell'esercizio del suo mandato, con giustizia ed onestà. Egli deve osservare le leggi costituzionali e non è legato da alcuna altra prescrizione"; Austria (legge costituzionale federale del 7 dicembre 1929), art. 56.1: "i membri del Consiglio nazionale e i membri del Consiglio federale non sono legati da nessun mandato nell'esercizio di tale ufficio".

tica accomunate dalla tendenza a privilegiare la situazione del rappresentante sul suo rapporto con i rappresentati, fino all'estrema conseguenza di sganciare la rappresentanza dalle elezioni, così da estenderla a tutti gli organi statali¹⁰⁰.

È questa, infatti, la conclusione cui è pervenuta la teoria della rappresentanza organica, elaborata dall'omonima scuola tedesca (*Organismuslehre*) – segnatamente, nel campo del diritto pubblico, da Laband¹⁰¹ – e ripresa in Francia da Carré de Malberg ed Hauriou¹⁰² e, in Italia, da Orlando¹⁰³. Pur

¹⁰⁰ Cfr. RIDOLA [1995], 455; NOCILLA, CIAURRO, 556 ss., che individuano tre filoni ideologici, distinti ma convergenti nel considerare la rappresentanza politica come situazione, cioè come rappresentanza d'interessi politici comuni trascendenti la volontà popolare espressa nelle elezioni: quello liberale in cui il rappresentante rappresenta la nazione e non gli elettori che si limitano a designarlo; quello monarchico-conservatore, che estende la rappresentanza anche agli organi statali non elettivi; infine, estremizzando tali premesse, quello che perviene alla totale separazione tra rappresentanza ed elezioni; DOGLIANI parla di “un panorama dottrinale (...) disperatamente attaccato al passato” (552) in cui, negli ultimi decenni del XIX secolo, sono “prevalse nel diritto pubblico teorie che – lungi dal costituire uno sviluppo sempre pieno del liberalismo, lungi dall'accompagnare l'estensione del suffragio universale, la diffusione e il rafforzamento delle organizzazioni politiche, lo svincolarsi della politica dalle forme della statualità – erano invece cariche di elementi premoderni ereditati dall'antico regime” (561).

¹⁰¹ Cfr. LABAND, 400 ss.

¹⁰² Ponendosi sulla scia della tradizione politico-culturale risalente a Sieyès, CARRÉ DE MALBERG [1922], 285 ss., considera le assemblee elettive organi non del popolo ma dello Stato, tramite cui si forma la volontà della nazione, senza esserne rappresentante. Analogamente per HAURIOU, 87 s., elettori e parlamentari sono organi rappresentativi rispettivamente di primo e di secondo grado della nazione. Gli elettori si limitano a nominare il Parlamento senza però trasmettergli alcun potere per cui gli eletti sono titolari di un potere autonomo e non delegato, in quanto organi della nazione.

¹⁰³ Per ORLANDO, quella politica non è rappresentanza civilistica della volontà degli elettori (425) perché manca la dichiarazione di volontà dei rappresentati, la imperatività e la revocabilità, tutti elementi essenziali ad ogni mandato. Gli elettori, infatti, non esprimono una volontà politica, non trasmettono agli eletti alcun potere e, pertanto, non possono conferire loro istruzioni sul suo esercizio, limitandosi piuttosto a selezionarli quali più capaci ed idonei, anche sotto il profilo politico. La corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati ha un'origine più sociologica che giuridica (427). Pertanto, la rappresentanza politica non è giuridica. Diversamente, si dovrebbe ammettere che la sovranità popolare sia la fonte di legittimazione di tutti i poteri pubblici, il che negherebbe la loro stessa rappresentanza (417 ss.). La sovranità, quindi, non appartiene al popolo ma allo Stato. Il Parlamento rappresenta il corpo elettorale non perché quest'ultimo gli abbia delegato l'esercizio della propria sovranità, ma perché così giuridicamente stabilito in Costituzione. Anzi, tutti gli organi costituzionali, in cui risiede la sovranità dello Stato, sono per ciò stesso rappresentativi. La rappresentanza, quindi, non è necessariamente elettiva, non si concentra nell'assemblea legislativa, ma è propria di tutti gli organi statali che possono legalmente volere per la Nazione (441 ss:). I deputati non rappresentano il

ripromettendoci di tornare più diffusamente su tale teoria nel prossimo paragrafo, possiamo sin d'ora evidenziare che la sua critica verso la nozione di rappresentanza politica, sostituita da un rapporto d'immedesimazione tra lo Stato ed i suoi organi, popolo compreso, pone le premesse per la dissolvenza di qualsivoglia relazione tra elettori ed eletti. Secondo tale impostazione, infatti, gli organi statali non rappresentano la volontà dello Stato, ma s'identificano con essa. I parlamentari, quindi, non rappresentano gli elettori, ma fanno parte di un organo dello Stato chiamato, al pari degli altri, ad esprimerne la volontà. Nonostante l'origine elettiva, il Parlamento sarebbe un organo statale come tutti gli altri. È evidente che, così argomentando, la negazione della relazione rappresentativa coincide con la scomparsa di una volontà degli elettori che non s'identifichi a priori con quella espressa dallo Stato attraverso i suoi organi.

La critica di tale teoria non ha condotto, però, a risultati sostanzialmente dissimili. Così il tentativo di Santi Romano di affermare la dignità giuridica della rappresentanza politica, contestata invece da Orlando, lo induce a rinvenirne le tracce non nel rapporto tra elettori ed eletti, privo di un mandato vincolante, ma tra questi ultimi e l'istituzione rappresentativa statale di cui fanno parte. Quella politica sarebbe, quindi, una rappresentanza legale e necessaria¹⁰⁴, in cui la volontà elettorale dei rappresentanti sarebbe irrilevante¹⁰⁵. Del resto, anche quando, sulla scia della crisi dello Stato liberale, lo stesso A. considererà rappresentativi solo gli organi statali basati su un rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati, ciò non gli impedirà di ritenere tale la Camera dei fasci e delle corporazioni, non essendo l'origi-

collegio ma la nazione, non gli interessi particolari ma l'unico interesse pubblico. Essi rappresentano il popolo o la nazione, espressioni sostanzialmente equivalenti a quella di Stato perché nello Stato il popolo trova la sua espressione come unità dotata di personalità giuridica mentre lo Stato trova nel popolo il proprio elemento materiale costitutivo (436 ss.). La nazione, quindi, non è che il popolo organizzato in Stato.

¹⁰⁴ Al pari di V.E. Orlando, anche per S. ROMANO [1946], 160 ss., in mancanza di un mandato vincolante, il rapporto tra elettori ed eletti non ha dignità giuridica. Attraverso la rappresentanza politica le Camere ed il corpo elettorale non esprimono, infatti, la volontà del popolo o della nazione, ma quella sovrana dello Stato (164). Quella politica non è, quindi, una rappresentanza volontaria di tipo civilistico, ma non per questo essa non ha natura giuridica. Si tratta, piuttosto, di una rappresentanza di Stato, legale e necessaria (167 s.) degli interessi politici generali, cioè di "tutti gli interessi nazionali, materiali e morali, economici e politici che l'ordinamento giuridico considera meritevoli di cura e di tutela" (265). L'elezione, quindi, non implica un mandato di rappresentanza perché "il rappresentante non esercita poteri del rappresentato, agisce in nome proprio e dichiara perciò una volontà propria che, senza sostituire la volontà del rappresentato, è diretta a curare gli interessi di quest'ultimo" (162 s.).

¹⁰⁵ Cfr. i rilievi critici mossi da SARTORI [1957], 545 s.

ne elettiva condizione a tal fine necessaria e sufficiente¹⁰⁶. Sulla medesima falsariga si pongono le tesi di Arcoleo¹⁰⁷, Miceli¹⁰⁸ e Rossi¹⁰⁹ fino ad arrivare alla teoria della rappresentanza istituzionale di Esposito, secondo cui tutti gli organi costituzionali dello Stato moderno (*in primis* il Sovrano, ma anche

¹⁰⁶ Santi ROMANO, infatti, non considera rappresentativi quegli organi statali che, pur perseguendo interessi pubblici, non s'identificano con un soggetto o una collettività o esprimono interessi trascendenti. Rappresentativi sono, piuttosto, quegli organi che, rappresentando determinati interessi collettivi, particolari o nazionali, danno luogo ad un rapporto politico tra rappresentante e rappresentato. Tra tali organi si pone *in primis* il Parlamento, organo non più solo dello Stato ma anche del popolo, i cui interessi sono rappresentati non nella loro generalità, altrimenti coincidenti con quelli dello Stato, ma come tendenze ed indirizzi "che potrebbero esser propri di altri organi statuali" ([1943], 246; ID. [1988], 140 s.). La consapevole necessità di ripensare la concezione pubblicistica della rappresentanza, insistendo sul rapporto tra rappresentante e rappresentato, porterà però Romano, complice la coeva esperienza fascista, ad allontanarsi dalla prospettiva liberaldemocratica, fino a considerare rappresentativa degli interessi generali della nazione la Camera dei Fasci e della Corporazione, istituita con legge 9 gennaio 1939, n. 129, nonostante i suoi membri fossero tali *ope legis e ratione muneris*, cioè in ragione delle cariche ricoperte nello Stato o nel Partito fascista, e non perché eletti, essendo l'elezione "né necessaria né sufficiente per fondare un rapporto di rappresentanza" ([1943], 264 ss. e 274; v. SICARDI, 260 s.).

¹⁰⁷ Il rilievo, condiviso poi dall'Orlando, circa la natura non civilistica della rappresentanza politica, in mancanza di un mandato imperativo e revocabile, non induce però ARCOLEO ad abbandonare la nozione di rappresentanza quanto piuttosto ad individuare la peculiarità nell'esercizio da parte dei rappresentanti di funzioni proprie nell'interesse della collettività (150). Tra rappresentati e rappresentanti intercorre, quindi, un rapporto fiduciario (6 ss.), in cui i primi designano i secondi senza conferire loro alcun mandato. Questi ultimi, quindi, non rappresentano che loro stessi (130 s.).

¹⁰⁸ Per MICELI (169) tra elettori ed eletti non intercorre un rapporto giuridico, ma politico: i primi si limitano a designare i secondi non per essere rappresentati, ma al solo scopo di nominare un funzionario pubblico, il quale si distingue dagli altri non perché eletto ma "per una maggiore estensione nelle sue attribuzioni e per una maggiore libertà nell'esercizio di esse".

¹⁰⁹ È stato L. Rossi, ancor prima dell'avvento del fascismo, a teorizzare il principio, poi ripreso tra gli altri da Orlando ed Esposito, per cui tutti gli organi statali sono di per sé rappresentativi, a prescindere dalla natura delle funzioni svolte o dalla loro origine elettiva. Tale tesi si distingue, piuttosto, per la concezione delle elezioni come scelta non di uomini (come sostenuto da Orlando), ma di idee politiche che il Parlamento deve quindi rispecchiare. Ciò non vuol dire che esso sia organo giuridico del popolo, come affermano i sostenitori del mandato imperativo; né che sia organo dello Stato, come affermano i sostenitori della sovranità statale. Il Parlamento, piuttosto, riflette la coscienza sociale del popolo e permette la reale e costante comunicazione tra società e Stato nel senso "che partendo dalla società agisce in funzioni di Stato" (ROSSI, 141). Democrazia e rappresentanza, quindi, sono accomunati dal comune principio di permettere, per vie diverse, il raccordo continuo – e non fittizio e intermittente – tra società e Stato.

la Camera alta ereditaria ed il Governo), sono per loro natura rappresentativi, anche quando non elettivi o, addirittura, benché elettivi, perché chiamati ad esprimere la volontà della nazione¹¹⁰.

In contrapposizione a quelle concezioni della rappresentanza come strumento di partecipazione politica della società, rappresentabile in quanto tale perché capace di esprimere un ordine autonomo che si rispecchia negli organi elettivi, tale filone dottrinale si pone in senso anti-egualitario ed anti-partecipazionista. La negazione della giuridicità della rappresentanza politica, inassimilabile ai canoni civilistici in forza del divieto di vincolo di mandato, è funzionale alla separazione tra rappresentanti e rappresentati¹¹¹. L'attribuzione della rappresentanza a tutti gli organi statali, sol perché costituzionali¹¹², mira ad equipare gli organi non elettivi alla camera

¹¹⁰ Per C. ESPOSITO [1940], 314 ss. e 348 ss., la rappresentanza politica è necessaria perché il corpo elettorale “esiste per il diritto solo come rappresentato” (315). Non si tratta, pertanto, di una rappresentanza accidentale o eventuale, ma istituzionale, nel senso che essa caratterizza la natura dei soggetti – Stato e Nazione – tra cui intercorre ed è legata alla loro esistenza e struttura (315). Il rappresentante non esercita i diritti del rappresentato, che “è un soggetto puramente ideale” (316), ma si sostituisce completamente ad esso. Il rappresentante si pone come tale, quindi, sia sotto il profilo giuridico in forza di una investitura legale, sia sotto il profilo politico perché lo Stato rappresenta di per sé la comunità nazionale, a prescindere dal rapporto elettorale e, quindi, dalla sua natura democratica o meno. Non sono, quindi, necessarie “la elezione del rappresentante da parte del rappresentato, la aderenza alle tendenze spirituali di lui, la interpretazione della volontà del rappresentato, la cura dei suoi interessi” (ID. [1937], 465). Il tentativo di pervenire ad una nozione unica di rappresentanza, fondata sulla superiorità della rappresentanza giuridica su quella politica, condizionata dall'ordinamento posto dalla prima, porta però Esposito a privilegiare la situazione rappresentativa sul rapporto rappresentativo e, di conseguenza, a separare ordine sociale e ordine giuridico, rappresentanza e rappresentatività, elettori ed eletti. Tale oscillazione di pensiero si avverte sul tema del rapporto tra rappresentanza e responsabilità, ora legati strettamente, ora separati così da trasformare la rappresentanza in mera rappresentazione (v. NOCILLA [1994], 109 ss.).

¹¹¹ È evidente che la rappresentanza politica – libera nel contenuto, generica nei fini, politica negli interessi curati – non può essere giuridica se quest'ultima deve avere i caratteri della rappresentanza civilistica. Una simile identificazione, frutto dell'inveterata abitudine di applicare nel diritto pubblico canoni modellati sul diritto privato, non riesce a cogliere la peculiarità della rappresentanza politica, dovuta alla commistione tra situazione e rapporto rappresentativo: l'enfaticizzazione della “distanza della rappresentanza politica dalla rappresentanza giuridica, dal modello civilistico, esprime l'intento di eliminare il «rapporto», cioè di esasperare il distacco dei rappresentanti rispetto ai rappresentati” (CARLASSARE [2001b], 28).

¹¹² Cfr. BOZZI, 128, per cui “il corpo elettorale conferisce ai parlamentari un mandato, ma questo è senza rappresentanza; la rappresentanza della quale il parlamentare viene ad essere officiato, non deriva da un'investitura del corpo elettorale ma dalla Costituzione, ed è una rappresentanza nazionale, cioè degli interessi generali della collettività, secondo la funzione propria dello Stato, il quale attraverso le Camere si congiunge al popolo”.

elettiva¹¹³. Il voto non è espressione del diritto di partecipazione politica, ma degrada a funzione. Il parlamento, quindi, rappresenta la nazione non come insieme della popolazione reale, ma come entità artificiale ed astratta, che esiste solo in quanto rappresentata. A tale corrente dottrinale rimangono estranee le nozioni di responsabilità e di rappresentatività, intesa come effettiva corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati¹¹⁴.

1.4. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NELLA TEORIA TEDESCA DELLA SOVRANITÀ STATALE

La critica della dottrina tedesca alla teoria francese della rappresentanza e della sovranità nazionale non travolge il principio del divieto di mandato imperativo, che anzi, da questo punto di vista, dimostra ulteriormente la propria mutevole capacità di adattarsi e di essere a sua volta elemento fondante delle teorie anti-democratiche.

Se nella teoria francese della sovranità nazionale, il libero mandato risponde all'esigenza di superare le divisioni sociali in ordini e stati, nella teoria tedesca della sovranità statale, basata su una visione organica del rapporto tra Stato e popolo, esso viene esaltato perché funzionale alla piena identificazione tra elettori ed eletti. Pur partendo da opposte visioni della società – atomistica la prima, organicista la seconda – le due dottrine concordano sulla libertà del mandato che consente di separare i rappresentanti dai rappresentati.

La teoria organica tedesca muove dal rifiuto della nozione pubblicistica di rappresentanza. Se, infatti, quest'ultima, è tale solo se i rappresentanti esprimono la volontà dei rappresentati sulla base di un mandato imperativo e revocabile, quella politica della nazione – proprio perché libera ed irrevocabile – non è rappresentanza. Di contro, se fosse vincolata, la rappresentanza non sarebbe più politica. Tra elettori ed eletti non sussiste, dal punto di vista giuridico, alcun rapporto rappresentativo: i primi, difatti, non possono dopo le elezioni influire sull'attività dei secondi; questi ultimi, a loro volta, non rappresentano i primi, ma la nazione. E poiché questa non preesiste alla rappresentanza, si deve concludere che i rappresentanti non rappresentano niente¹¹⁵.

¹¹³ V. criticamente SARTORI [1957], 550.

¹¹⁴ Cfr. DOGLIANI, 560.

¹¹⁵ CARRÉ DE MALBERG [1922], 231.

Da qui l'abbandono della nozione di rappresentanza, utile solo dal punto di vista politico, ma giuridicamente inidonea a descrivere la relazione tra elettori ed eletti, in favore della relazione organica tra lo Stato e gli organi che con esso s'immedesimano. Tra tali organi va annoverato il Parlamento, la cui origine elettiva non vale a distinguerlo dagli altri organi dello Stato, tutti parimenti rappresentativi perché esprimenti in pari modo la sua volontà sovrana¹¹⁶. Se sovrano è lo Stato, sovrani sono per legge anche i suoi organi, senza che occorra una delega di poteri in tal senso da parte del popolo.

Di conseguenza, al Parlamento il potere deriva dalla Costituzione, cioè dal suo essere organo costituzionale, e non dal popolo, altrimenti quest'ultimo "che in tutto e per tutto è nello Stato si porrebbe come nuovo soggetto di diritto accanto o di fronte allo Stato"¹¹⁷. Il popolo, quindi, non trasmette alcun potere ai rappresentanti, ma si limita a designarli in quanto più capaci di altri, senza conferire loro alcuna istruzione circa l'esercizio del potere politico, peraltro ridotto alla mera limitazione del potere assoluto del Sovrano, nella cui sola volontà s'identificava la sovranità dello Stato¹¹⁸. I parlamentari, di conseguenza, non rappresentano nel loro insieme la nazione, ma ne sono l'organo. Attraverso il loro libero mandato, il Parlamento è l'organo chiamato non a rappresentare, ma a creare ed esprimere quella volontà della nazione, altrimenti astratta ed inesistente.

Alla relazione rappresentativa tra elettori ed eletto si sostituisce l'unione delle rispettive volontà per cui non c'è, né vi può essere volontà del rappresentante diversa da quello del rappresentato perché esiste un'unica volontà, quella dello Stato, espressa per Costituzione dai suoi organi. Inglobando il rappresentato nella struttura statale, la teoria organica finisce per negarne l'esistenza. In questo modo essa rimuove alla radice il problema della fedele corrispondenza tra elettori e Parlamento, posto dall'esistenza del divieto di mandato imperativo, risolvendolo sul piano extra-giuridico¹¹⁹.

¹¹⁶ Cfr. LABAND, 400 ss.

¹¹⁷ Per GERBER, 71 e 206, la rappresentanza politica presuppone l'indipendenza del parlamentare.

¹¹⁸ "Se ancora il concetto di nazione poteva recare tracce di riferimento alla popolazione, alle sue tradizioni storiche e culturali, al territorio di residenza, alle sue concrete esigenze di unità e indipendenza (autodeterminazione), quello di Stato non più. Questo era solo una configurazione giuridica della forma di governo, la rappresentazione della sua autorità" (COLARULLO, 12).

¹¹⁹ Per JELLINEK [1973], 529 ss., solo la pressione dell'opinione pubblica ed i meccanismi di responsabilità politica, insieme alle forze politiche, "fanno sì che la volontà di un Parlamento che si è completamente staccato dal modo di pensare di un popolo, non

Che dalle medesime premesse poste dalla teoria organica si potesse pervenire a conclusioni diametralmente opposte circa il rapporto tra elettori ed eletti è dimostrato dalla nota polemica condotta da G. Jellinek nei confronti di Laband, di cui non condivide l'esaltazione del potere autonomo del rappresentante sul rappresentato. Jellinek, infatti, pur aderendo alla tesi dell'identificazione organica tra popolo e Stato, cerca piuttosto di pervenire all'immedesimazione tra la volontà del popolo e quella del Parlamento, così da permettere al primo di condizionare la volontà dello Stato in quanto suo organo. In particolare, il Parlamento si pone come organo statale secondario attraverso cui si esprime la volontà del corpo elettorale, organo statale primario. Popolo e Parlamento non sono, quindi, sovrani ma organi dello Stato sovrano. Da qui la rivalutazione delle elezioni, come momento in cui s'instaura un rapporto durevole tra eletti e popolo, inteso nella sua generalità, destinato a condizionare l'esercizio dell'attività parlamentare¹²⁰.

Proprio tale conclusione è ulteriore conferma del carattere funzionale del divieto di mandato imperativo, utilizzato per legittimare concezioni sostanzialmente reazionarie circa la posizione dell'eletto anche quando le premesse poste sulla sua base avrebbero potuto condurre a conclusioni diverse.

Tali concezioni esprimono l'incapacità dello Stato liberale di rispondere positivamente alle sfide poste dalla domanda di partecipazione politica proveniente dalle classi sociali escluse dall'elettorato, preferendosi all'opposto teorizzare la sua chiusura verso l'esterno. L'inapplicabilità delle categorie civilistiche alla rappresentanza di diritto pubblico induce alla

potrà sottrarsi per molto tempo all'autorità di quello". Anche CARRÉ DE MALBERG [1922], 284 ss., per rimuovere il rischio di un'eccessiva indipendenza del deputato, non più subordinato come rappresentante alla volontà dei rappresentati, si appella alla comune provenienza sociale di elettori ed eletti (289 s.). Alla teoria organica aderisce MANZELLA [1991], 12; Id. [1997], 113, per cui, però, la ricostruzione della relazione corpo elettorale-Parlamento in termini di rapporto organico e non di mandato rappresentativo, per conciliarsi con il principio della sovranità popolare, preferito dal costituente a quello della sovranità statale, implica "l'inerenza ai poteri parlamentari di condizionamenti e vincoli derivanti dalla sfera di attribuzioni di altri poteri dello Stato ...". Va però osservato che tali vincoli (controllo del Capo dello Stato e della Corte costituzionale; limiti di competenza a tutela delle autonomie regionali) sono inerenti alla costituzionalità dell'attività parlamentare e non alla sua rispondenza al mandato elettorale che, rimossi i partiti da tale relazione diretta, rimane affidata alla libera valutazione del parlamentare.

¹²⁰ Cfr. JELLINEK [1921], 150, per cui non si tratta "di semplice partecipazione all'atto del voto, bensì di conquista di influenza politica a mezzo degli eletti"; tale interesse non è "soltanto di fatto, ma anche giuridico".

negazione del rapporto tra elettore ed eletto in funzione della prevalenza della situazione di potere di quest'ultimo. L'astrattezza delle conclusioni cui tali teorie pervengono preclude loro la possibilità di spiegare la realtà parlamentare, intessuta del rapporto tra maggioranza ed opposizione che sfocia in frequenti crisi di governo.

1.5. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NELLA TEORIA DELLA SOVRANITÀ POPOLARE

Dalla stessa Rivoluzione francese si snoda un filone dottrinario che contesta radicalmente le diverse teorie sulla rappresentanza politica che, seppur diversamente declinate, si basano sulla situazione di autonomia dell'eletto, così da renderlo libero interprete degli interessi generali della Nazione o dello Stato, senza subire da parte degli elettori mandati o vincoli che si porrebbero in contrasto con la stessa natura politica della rappresentanza.

Gli estremi esiti cui tali teorie conducono – dapprima teoricamente appena intuite, poi storicamente sempre più manifeste – con la scissione tra elettori ed eletti, tra società e Stato, sotto l'apparente, quanto fittizia, loro visione unitaria inducono: ora ad individuare radicalmente nella democrazia diretta l'unica forma compatibile con il principio democratico; ora a teorizzare il principio della sovranità popolare in opposizione alla sovranità nazionale o statale; ora, infine, a sintetizzare le plurime volontà degli eletti nell'unica volontà del popolo attraverso la finzione del partito unico.

La teoria della sovranità popolare¹²¹ trova la sua prima e più radicale formulazione in Rousseau¹²² e si riflette nella Costituzione democratico-giacobina del 24 giugno 1793, redatta dopo l'abolizione per decreto della Monarchia (21 settembre 1792) e mai però entrata in vigore.

In base ad essa la sovranità non appartiene alla nazione ma unicamente al popolo¹²³, da cui emanano tutti i poteri dello Stato, nessuno dei quali, quindi, può dirsi sovrano. Il popolo non è un'entità astratta (la “na-

¹²¹ Su cui v. NOCILLA, CIAURRO, 561 ss.; BERTOLINI, 72 ss.

¹²² Cfr. ROUSSEAU, libro I, capitolo VI e VII (p. 62 ss.) e tutto il libro II (p. 73 ss.).

¹²³ “La sovranità risiede nel popolo. Essa è una ed indivisibile, imprescrittibile ed inalienabile” (art. 25 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, preambolo alla Costituzione giacobina del 1793).

zione”) o una collettività indistinta, ma l’insieme dei singoli *citoyen*¹²⁴ organizzati in comunità. La sovranità spetta, quindi, pro quota a ciascun cittadino¹²⁵. Essa, perde, pertanto, quel carattere impersonale ed astratto che ne rendeva necessaria la rappresentanza, per identificarsi ed essere esercitata dai singoli cittadini, nella cui volontà già l’interesse generale prevale su quello particolare.

In quanto sovrana, la volontà del popolo non può essere rappresentata perché espressione della “volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è quella stessa, o è un’altra: non c’è via di mezzo”¹²⁶. A causa delle dimensioni raggiunte dagli Stati moderni, non è però materialmente possibile che i cittadini decidano direttamente ogni volta su tutto¹²⁷. Ciascun cittadino, piuttosto, esercita la propria quota di sovranità nominando non dei rappresentanti ma dei mandatari. Da un lato, quindi, il voto si trasforma da funzione per pochi in diritto di tutti i cittadini¹²⁸; dall’altro, la concezione degli eletti come delegati e non come rappresentanti evita che quanto deliberato in nome del popolo sovrano non corrisponda alla sua effettiva volontà.

Gli eletti non rappresentano l’astratta volontà unitaria della Nazione, ma agiscono in nome del popolo per il perseguimento del suo interesse generale¹²⁹. Per impedire il più possibile che si allontanino da tale interes-

¹²⁴ “Il popolo sovrano è l’universalità dei cittadini francesi” (art. 7 Cost. giacobina del 1793); v. anche artt. 26 (“Nessuna parte del popolo può esercitare il potere del popolo intero; ma ogni sezione del popolo sovrano riunita in assemblea deve godere del diritto di esprimere la sua volontà con una completa libertà”) e 35 (“Quando il governo viola i diritti del popolo, l’insurrezione è per il popolo, e per ciascuna parte del popolo, il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri”) della *Déclaration*.

¹²⁵ “Ogni cittadino ha un ugual diritto di concorrere alla formazione della legge e alla nomina dei suoi mandatari o dei suoi agenti” (art. 29 *Déclaration*).

¹²⁶ ROUSSEAU, libro III, cap. XV.

¹²⁷ Ciò sottintende una pretesa superiorità della democrazia diretta, quale unica autentica democrazia, sulla democrazia indiretta, per sua natura incompleta e deficitaria, alla quale si ricorre solo a causa delle difficoltà pratiche che l’esercizio della prima incontra. Una siffatta concezione, però, non solo offre una visione distorta del sistema rappresentativo, svilendone le capacità di mediazione, ma non considera, come evidenziato da BÖCKENFÖRDE, 231 ss., che la volontà popolare si esprime solo dietro sollecitazioni esterne su domande preformulate da *élites*, le quali si formano comunque, profittando del mancato impegno diretto della maggior parte dei cittadini nella vita politica. Più in generale, tali minoranze attive danno forma ed organizzazione alla volontà popolare, per cui “l’apparenza di democrazia diretta maschera la struttura rappresentativa che si sviluppa dietro di essa” (239).

¹²⁸ Nel II capitolo del libro II del suo *Del contratto sociale* ROUSSEAU aveva chiarito che “perché una volontà sia generale, non è sempre necessario che essa sia unanime, ma è necessario che di tutti i voti sia tenuto conto; ogni esclusione formale rompe la generalità”.

¹²⁹ Cfr ROUSSEAU, libro III, capitolo XV, 146. Al contrario dei contrattualisti inglesi, in cui il patto sociale è condizione e strumento attraverso cui gli individui si sotto-

se, gli eletti restano in carica appena un anno (artt. 32 e 40) e le leggi da loro approvate sono soggette alla ratifica popolare mediante referendum legislativo¹³⁰. Solo così la sovranità del popolo non si esaurisce il giorno delle elezioni ma diventa esercizio quotidiano¹³¹.

In tale contesto, la riproposizione del divieto di mandato imperativo nella Costituzione del 1793¹³² potrebbe sembrare in contraddizione con la ricostruzione del rapporto tra elettori ed eletti in termini d'identificazione reciproca e non di rappresentanza. Tanto più che, inizialmente, una parte del movimento dei sanculotti, guidati da Robespierre e ispirati dallo stesso Rousseau, aveva proposto di conferire alle assemblee elettive la facoltà di revocare in qualunque momento i funzionari eletti nella loro qualità di mandatari del popolo qualora non si fossero attenuti alle istruzioni vincolanti ricevute¹³³. Gli eletti sarebbero stati responsabili politicamente, se non penalmente¹³⁴, dinanzi agli elettori, i quali, quindi, avrebbero potuto revocarli nel corso della legislatura, o al suo termine, impedendone la ricandidatura¹³⁵.

La mancata indicazione dei presupposti e delle modalità attraverso cui poteva farsi valere tale responsabilità politica, se non, forse, tramite forme che avessero coinvolto l'intera assemblea elettiva, sembra, però, ulteriore conferma della natura unitaria del rapporto tra elettori ed eletti

mettono ad un potere sovrano, creato da loro ma da loro distinto, per migliorare ulteriormente la loro condizione (Locke) o per impedire lo stato naturale di conflitto permanente (Hobbes), per Rousseau il contratto sociale è funzionale ad un ordine sociale ancora più organico perché già garantito dalla "volontà generale" del popolo, di per sé esclusiva di qualsiasi differenza individuale. Rousseau, quindi, esclude che dal *pactum societatis* si passi al *pactum subjectionis*; cfr. R. ESPOSITO, 3.

¹³⁰ V. artt. 10 e 56-60 della Costituzione giacobina del 1793 su cui v. CARRÉ DE MALBERG [1922], 152 ss.

¹³¹ "Il popolo inglese crede (...) di essere libero, ma si sbaglia di grosso: lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente" (ROUSSEAU, libro III, cap. XV).

¹³² "I rappresentanti eletti nei dipartimenti non sono rappresentanti di un particolare dipartimento, ma di tutta la nazione e non devono ricevere mandato alcuno" (vol. II, cap. I, sez. 3, art. 17 Costituzione del 1793).

¹³³ L'art. 14 del Progetto di Costituzione presentato da Robespierre il 24 aprile 1793 sanciva il potere del popolo di revocare i suoi mandatari; v. SAIITA, 356 s.; CARRÉ DE MALBERG [1922], 152 ss.; BERTOLINI, 72 ss.

¹³⁴ A favore di una responsabilità penale dell'eletto, reo di non essersi attenuto alle istruzioni a lui conferite, si pronunziarono Robespierre ed altri giacobini cit. da ESMEIN, 272 s. Sulla confusione tra i due piani – politico e penale – della responsabilità v. ZANON [1991], 16 s.

¹³⁵ Cfr. ZANON [1991], 13 ss.

presente in tale concezione, incapace di spiegare perché potesse da taluni essere giudicato frutto del tradimento della volontà popolare quanto da altri, invece, ritenuto ad essa conforme. La responsabilità penale del deputato, alla stregua di qualunque cittadino, finiva quindi per supplire alla non meglio precisata sua responsabilità politica. In tal senso l'apparente contraddizione tra l'indivisibilità della sovranità popolare e la sua attribuzione pro quota a ciascun cittadino trova spiegazione nella necessaria confluenza del singolo nella collettività, essendo come detto espressamente vietato alle frazioni del popolo "esercitare il potere del popolo intero" (art. 26 *Déclaration* premessa alla Costituzione del 1793). In definitiva, il sistema del mandato imperativo, per quanto "democratico", presuppone comunque l'esistenza di un rapporto rappresentativo che contrasta invece con la logica rousseauviana dell'identificazione e dell'immedesimazione tra elettore ed eletto¹³⁶.

Con la teoria della sovranità popolare non si vuole, quindi, ritornare al mandato imperativo, ripudiato da girondini e giacobini giacché esso, irrigidendo la dialettica parlamentare, impedirebbe a qualunque assemblea sovrana, chiamata a perseguire gli interessi generali della collettività, qualsivoglia attività deliberativa. Il deputato appartiene alla nazione intera (art. 29); per rappresentare la volontà generale del popolo, intesa come astrazione della collettività rispetto all'interesse privato dei suoi membri, non deve essere vincolato a questi ultimi. La volontà generale del popolo, quindi, pur risiedendo in esso, deve essere enucleata dagli eletti attraverso un processo di selezione e di sintesi che non tollera vincoli od obblighi¹³⁷.

Ciò, se da un lato conferma la funzionalità del divieto di vincolo di mandato rispetto alla natura politica, e quindi generale, della rappresentanza, svela l'intrinseca ambiguità della teoria della sovranità popolare. Identificando popolo e Stato, governanti e governati¹³⁸, Rousseau resta ancorato all'idea dell'unica ed omogenea "volontà generale", che egli si limita a spostare dalla Nazione al popolo. Nella sua concezione unanimista dell'interesse generale, nella sua visione organicista, idealiz-

¹³⁶ Cfr. ZANON [1991], 15 ss. e 22 ss.

¹³⁷ "Vi è di sovente molta differenza tra la volontà di tutti e la volontà generale: questa riguarda solo l'interesse comune, l'altra l'interesse privato e non è che una somma di particolari volontà; ma se si toglie da queste volontà stesse quelle che con le loro richieste in più o in meno si eliminano tra loro, resterà come risultato della somma delle differenze la volontà generale" (ROUSSEAU, libro III, capitolo XV, 77).

¹³⁸ Cfr. LOMBARDI [1982], 7.

zata ed anti-conflittualista del popolo sovrano non c'è spazio per le differenze individuali, e quindi per il pluralismo politico¹³⁹. In essa alberga ancora "l'illusione utopica dell'unità del popolo, tipica dell'ideologia borghese nel periodo della sua ascesa rivoluzionaria"¹⁴⁰ che contiene in sé il germe non della democrazia, ma dell'antiliberalismo e del totalitarismo¹⁴¹, cioè dell'identificazione della parte con il tutto. Non a caso tale visione assolutista si ritrova nelle democrazie socialiste, ispirate alla visione marxiana della società, senza classi e quindi senza conflitto. Ne costituisce riprova la sua ostilità verso i corpi sociali intermedi, come i partiti, considerati elementi di divisione sociale e d'alterazione dell'unica volontà generale e del libero mandato dei rappresentanti¹⁴². Il popolo, quindi, non è altro che una costruzione idealizzata del soggetto titolare della sovranità.

Come le teorie organiche, anche quella della sovranità popolare appare incapace di concepire la pluralità come risorsa e non come minaccia dell'ideale volontà unitaria del popolo. Abbagliata dall'ideale democratico dell'esercizio diretto del potere da parte del popolo, essa considera la rappresentanza un meccanismo sostanzialmente ad esso ostile. Nel contempo, però, tale rifiuto non porta alla valorizzazione delle divisioni sociali nel circuito decisionale, quanto piuttosto alla loro sussunzione in una volontà unitaria comunque astratta anche se identificata non più nella Nazione ma nel popolo, su cui si fonda il potere politico assoluto dell'as-

¹³⁹ Contro il mito dell'unica e generale volontà del popolo v. AVRIL, 60, per il quale solo "una comodità retorica incita a personificare il popolo e a dotarlo di una volontà simile a quella di un individuo, non considerando il processo di aggregazione delle volontà individuali che si frappone necessariamente fra le due. La lingua inglese, che fa di *people* un sostantivo plurale, previene contro l'errore di questa identificazione abusiva (...). La volontà di cui si parla è una costruzione (...) è il prodotto di multiple scelte individuali che giungono ad esprimersi in maniera articolata grazie alla mediazione dei partiti"; per BARBERA [1989], 541 ss.; ID. [1997b], 428 s., le teorie hegeliane e rousseauiane, al contrario di quelle liberaldemocratiche, concordano nel considerare il conflitto sociale un elemento di disintegrazione e di turbativa da sopprimere in nome dell'unità del popolo.

¹⁴⁰ A. NEGRI [1964], 107

¹⁴¹ Cfr. ARENDT; POPPER; DE VEGA GARCÍA [1995], 234; BARBERA [1989], 544 s., secondo cui la democrazia di Rousseau "rischia di scivolare in una democrazia organicistica o addirittura totalitaria, volta a perseguire come interesse generale l'interesse di gruppi illuminati o di minoranze intense. Essa infatti alimenterà non solo il filone democratico radicale e il filone marxiano ma la stessa tentazione di affidare a una personalità carismatica l'espressione della volontà generale".

¹⁴² Cfr. ROUSSEAU, libro IV, capitolo I, 156.

sembra. Tale contrapposizione tra democrazia e rappresentanza, che attraversa le controversie politiche e dottrinali del XIX secolo e che segnerà la crisi dello Stato liberale, sarà risolta solo alla sua fine con la democratizzazione delle istituzioni rappresentative attraverso il suffragio universale e la nascita delle organizzazioni politiche di massa che trasformeranno radicalmente il rapporto tra elettori ed eletti e, di conseguenza, la stessa nozione di democrazia rappresentativa.

CAPITOLO II

PARTITI POLITICI, RAPPRESENTANZA, VINCOLO DI MANDATO

2.1. IL RUOLO PECULIARE E PRECIPUO DEI PARTITI POLITICI

Anche quando vietate o tollerate, le associazioni con finalità politiche sono, di fatto, sempre esistite. Piuttosto nel tempo è profondamente mutato il loro rapporto con la società e con lo Stato.

Già nell'assemblea rivoluzionaria francese e poi nei Parlamenti liberali del XIX secolo coloro che condividevano una determinata posizione su singole questioni, solevano riunirsi in *club* più o meno esclusivi sotto la guida di notabili che, per capacità personali o potere, anche economico, si ergevano a *leader*¹. Col tempo, tali raggruppamenti parlamentari acquisirono stabilità man mano che il convergente orientamento dei loro membri su determinati problemi si scoprì essere frutto di comuni ideali politici. Da qui anche l'affermazione di una disciplina di voto vincolante nei confronti dei dissenzienti, per conferire maggiore efficacia alla propria azione².

¹ Cfr. LO RE, 130; P.G. LUCIFREDI, 115 e 262 ss., sulle divisioni nella Camera dei Comuni britannica; TESAURO [1967a], 211, che critica i "lodatori del passato" che rimpiangono una libertà assoluta ed incondizionata dell'eletto che nei fatti non è mai esistita. Per RUBIO LLORENTE [1993b], 203, "la imagen de un Parlamento integrado por personalidades absolutamente independientes que siguen sólo su propio criterio, formado o modificado en el debate con los demás, es una construcción ideológica que probablemente nunca se ha correspondido con la realidad y ha servido sobre todo a los enemigos del parlamentarismo para criticarlo, oponiendo a un ideal que nunca existió".

² Stendhal, nel suo incompiuto *Lucien Leuwen* (1834), riunisce intorno al protagonista "les vingt députés les plus dénués d'amis et de relations, les plus étonnés du séjour de Paris, les plus lourds de génie" per sottoporre loro tale disciplina: "nous mettrons en délibérations l'opinion qu'il faudra avoir demain; si nous sommes vingt, comme je l'espère,

Quali elementi di divisione del popolo in un contesto, quale quello continentale europeo³, fortemente e forzatamente unitario, tali raggruppamenti furono considerati con sfavore perché in contrasto con il principio per cui non poteva concepirsi altro interesse comune che quello generale e superiore della Nazione⁴ e, in particolare, con i divieti, anche indiretti, talora introdotti a tutela di esso⁵

Tali *parliamentary parties* scaturirono, quindi, dall'insopprimibile tendenza – propria d'ogni assemblea, *a fortiori* quando investita della rappresentanza politica – a dividersi⁶. Essi agivano prevalentemente al suo interno per cui i partiti, in origine, ne erano solo la limitata proiezione

et que onze se déclarent pour oui, il faut absolument que les neuf autre disent oui, quand même ils seraient passionnément attachés au non. C'est là le secret de notre force. Si jamais nous arrivons à réunir trente voix sûres sur tous les sujets les ministres n'auront plus aucune grâce à vous refuser. Nous ferons un petit mémorandum de la chose que chacun de nous désire le plus obtenir pour sa famille (je parle des choses faisables)..." (cfr. COLLIARD, 205).

³ Sottratti a tali influssi, gli Stati Uniti furono il primo paese a riconoscere già nel 1866 i partiti politici sia nella legislazione federale sia in quella dei singoli Stati.

⁴ Imbevuti del dogma dell'unità del corpo sociale, i rivoluzionari francesi vietarono ogni forma di corporazione ed associazione, *in primis* quelle politiche (legge *Le Chapellier* del 14-17 giugno 1791) perché, quali parti contrapposte al tutto, sacrificavano l'interesse generale al proprio, minando la sovranità del popolo (v. artt. 291 e 291 *Code pénal* del 1810 rimasti in vigore anche dopo l'approvazione della legge generale sulle *associations déclarées* dell'1 luglio 1901) Cfr. ROUSSEAU, libro II, capitolo III, 77; sul pensiero degli altri rivoluzionari v. CATTANEO, 84 ss. I partiti politici furono per la prima volta espressamente riconosciuti in Francia solo l'1 luglio 1910 in occasione dell'approvazione della riforma dell'art. 12 del regolamento della Camera dei deputati con cui fu conferito loro – e non ai gruppi parlamentari, come prevedeva l'originaria proposta del deputato M. Manoury – il diritto di intervenire nella designazione dei membri delle commissioni, così da permettere ai deputati non iscritti ad un gruppo di farvi ugualmente parte (v. WALINE, 1182 ss.; DAVIN, 23). Anche in Spagna il divieto delle associazioni, inizialmente generalizzato (artt. 317-319 *Código pénal* del 1822), fu circoscritto dal *Código pénal* del 1870, approvato dopo la rivoluzione del 1868, a quelle contrarie alla morale pubblica o aventi per oggetto la commissione di delitti. In seguito, il ruolo dei partiti politici fu riconosciuto dapprima nel regolamento provvisorio della Camera repubblicana, approvato il 18 luglio 1931, e poi in quello definitivo del 29 novembre 1934.

⁵ Significativo, per la sua pretenziosità, è il decreto del 28 fruttidoro dell'anno III che vietava ai deputati di occupare il medesimo posto in assemblea e a tal fine ne stabiliva il sorteggio mensile.

⁶ Cfr. CIAURRO, NEGRI, 1 ss.; WALINE, 1173 ss. e 1182 s.; PUENTE EGIDO, 261 ss., sulla divisione delle *Cortes* di Cadice, durante l'elaborazione della Costituzione spagnola del 1812, nei gruppi dei liberali e degli assolutisti a seconda se favorevoli o contrari alla limitazione del potere assoluto del Re.

sociale⁷, come dimostra, nel nostro paese, l'esistenza della Destra e della Sinistra storica.

L'insorgere di conflitti sociali tra interessi non omogenei ed il tentativo di riassorbirli e mediarli istituzionalmente attraverso l'estensione del diritto di voto e l'introduzione di sistemi elettorali proporzionali determina la nascita dei partiti politici di massa⁸. Essi segnano, dunque, il passaggio dallo Stato liberale monoclasse, dove la sovranità spettava alla Nazione o allo Stato, allo Stato democratico dove la sovranità appartiene a tutti i cittadini che tramite loro la esercitano in modo non occasionale ma permanente. Attraverso i partiti le classi sociali – proletariato *in primis* – esprimono le loro rivendicazioni in quel sistema rappresentativo da cui erano state fino ad allora escluse. Si ha così un capovolgimento di prospettiva: anziché esserne proiezione, i partiti politici si proiettano piuttosto nei gruppi parlamentari, il cui crescente rilievo nell'organizzazione e nello svolgimento dell'attività parlamentare è direttamente correlato all'affermazione dei partiti nella vita politica nazionale. Questi si radicano nel tessuto sociale, aggregano i diversi bisogni ed interessi, li selezionano, li graduano, li volgono in chiave politica, elaborano sulla loro base programmi su cui chiedono il consenso degli elettori, scelgono coloro che devono attuarli, i quali, una volta eletti, si riuniscono in gruppi stabili e compatti sottoponendosi ad una comune disciplina di voto. La definizione di "Stato di partiti" (*Parteienstaat*)⁹ esprime per l'appunto l'essenziale ruolo svolto dai partiti nel determinare e garantire materialmente il rapporto rappresentativo intercorrente tra governanti e governati nelle odierne democrazie¹⁰.

In virtù di tali loro peculiari e precipue funzioni, i partiti sono soggetti oggi ad un particolare regime giuridico, quali *species* del *genus* associativo. Le specifiche disposizioni costituzionali dedicate ai partiti, non-

⁷ Un'indiretta conferma di come la supremazia del gruppo sul partito sia propria delle fasi iniziali di un ordinamento rappresentativo, in cui gli assetti democratici non sono ancora consolidati, la si trova oggi a livello europeo dove i partiti politici sono l'emancipazione ancora embrionale dei corrispondenti gruppi parlamentari costituiti nel parlamento, e non viceversa.

⁸ Le caratteristiche del partito di massa sono: "lo sviluppo di un reticolo organizzativo (...) che copre tutta l'estensione di un paese e l'assunzione di un'identità astratta, posta da una piattaforma ideologica e/o programmatica, che sia tale da consentire all'elettorato identificazioni stabili, o relativamente stabilizzate" (SARTORI [1982], 124).

⁹ Tale espressione fu per la prima volta utilizzata da TRIEPEL, 11 s., per definire "ein Staat, der die politischen Parteien so fest in seine Organisation einbaut, dass staatliches Wollen und Handeln in entscheidenden Dingen immer auf Wollen und Handeln von Parteigemeinschaft beruht".

¹⁰ Cfr. A. NEGRI [1964], 98.

ché, talvolta, la loro stessa collocazione¹¹, sono ad un tempo causa ed effetto di tale diversità rispetto alle altre associazioni, anche quando aventi finalità politiche¹².

¹¹ Tra le più significative si segnalano: “tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost. inserito nel titolo dedicato ai “rapporti politici”); “i partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo” (art. 21.1 *Grundgesetz* Germania del 23 maggio 1949); “i partiti cooperano nel formare e nel manifestare la volontà popolare” (art. 3.2 Cost. Ungheria del 20 agosto 1949, più volte sostanzialmente emendata); “l’organizzazione e l’attività dei partiti devono servire al libero funzionamento delle istituzioni democratiche” (art. 29.1 Cost. Grecia del 9 giugno 1975 inserito nella sezione I dedicata alla struttura dello Stato); “i partiti politici concorrono all’organizzazione e all’espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi della indipendenza nazionale, dell’unità dello Stato e della democrazia politica” (art. 10.2 Cost. Portogallo del 2 aprile 1976 inserito nell’ambito dei principi fondamentali); “i partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica (art. 6 Cost. Spagna del 27 dicembre 1978, d’ora in poi C.E., inserito nel titolo preliminare); i partiti politici “contribuiscono alla definizione e all’espressione della volontà politica dei cittadini, nel rispetto della sovranità nazionale, dell’integrità nazionale, dell’ordinamento giuridico e dei principi della democrazia” (art. 8.2 Costituzione Romania del 21 novembre 1991); “i partiti politici riuniscono, in base ai principi della volontarietà e dell’eguaglianza, i cittadini polacchi al fine di concorrere con metodo democratico alla formazione della politica dello Stato (art. 11.1 Cost. Polonia del 2 aprile 1997, inserito nel capitolo I dedicato alla Repubblica); “i partiti partecipano alla formazione dell’opinione e della volontà popolari” (art. 137 Cost. Svizzera dell’1 gennaio 2000). L’art. 191 (ex art. 138 A) del Trattato C.E. sancisce che “i partiti politici a livello europeo sono un’importante fattore per l’integrazione in seno all’Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione” Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2002, ha aggiunto a tale articolo un comma ai sensi del quale “il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all’articolo 251 [a maggioranza] determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo e, in particolare, le fonti del loro finanziamento” (v. oggi art. III-228 (ex art. 191) della Convenzione). A ciò va aggiunto l’articolo 12.2 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione per cui “i partiti politici a livello dell’Unione contribuiscono ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione”. Tale disposizione si trova oggi nell’art. II-12 della recente Convenzione europea la quale, ispirandosi all’appena citato art. 191 T.C.E. ha sancito che “i partiti politici di livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione” (art. I-45.4 sui principi della democrazia rappresentativa, inserito nel titolo VI dedicato alla “vita democratica dell’Unione”). Cfr. RIZZONI sul ruolo dei partiti nella futura democrazia europea e, in particolare, sullo schema di regolamento circa lo statuto ed il finanziamento dei partiti politici europei che, se approvato, si potrebbe porre in contrasto con la disciplina vigente nel nostro paese (registrazione, controllo sulla democraticità interna, divieto di donazioni).

¹² La nota suddivisione di TRIEPEL sul rapporto tra Stato e partiti va, quindi, precisata nel senso che mentre le prime tre fasi – divieto (*Bekämpfung*), indifferenza (*Ignorier-*

Ciò che fa di un'associazione un partito è innanzi tutto il suo agire in nome e per fini d'interesse non settoriale ma generale, riguardanti cioè il bene dell'intera comunità, del quale offre però una visione di parte. Tramite i partiti, quindi, i cittadini sono in grado di organizzarsi ed esprimere la propria volontà politica, della quale le istituzioni rappresentative devono essere permeate ai fini del loro corretto funzionamento. Per realizzare tali scopi, i partiti non si limitano ad agire a livello sociale ma si proiettano all'interno dello Stato con l'obiettivo di conquistarne il potere normativo. Ogni partito, pertanto, cerca d'influire sulla direzione politica dello Stato "in conformità ad una visione – "parziale", perché di parte, ma "totale" perché politica – dell'interesse generale"¹³; esso è quindi "parte totale nel senso di parte idonea a farsi interprete di un'ideologia di politica generale, allo scopo di tradurla nell'azione dello stato"¹⁴.

Oggi non esiste un'unica volontà della Nazione, un supremo bene comune, un interesse generale "metapolitico" su cui converge l'intera collettività, senza distinzioni (di ceto, di opinione politica, di nazionalità, di religione, di etnia, ecc.)¹⁵, ma tante loro visioni antagoniste, non necessariamente – né forse più – di classe¹⁶, quanti sono i partiti che se

ung), legalizzazione (*Legalisierung*) – riguardano le associazioni con finalità politiche, la quarta – l'incorporazione (*Inkorporation*) – riguarda specificamente i partiti politici e, in particolare, i gruppi parlamentari, il cui riconoscimento ha rappresentato il primo riferimento costituzionale ai partiti (cfr. BASTIDA FREIJEDO [1988], 1651 ss.).

¹³ CRISAFULLI [1969], 118. Pertanto i partiti sono "portatori di altrettante diverse concezioni dell'«interesse generale»: concessioni *di parte*, naturalmente, ma *totali*, se è vero, secondo l'acuta intuizione di Ugo Spirito, che in ogni partito si cela *in nuce* il «partito unico», poiché ognuno si pone, ad un tempo, come «parte» e come «tutto», ed è proteso verso il tutto" (ID. [1967], 209). Non si tratta di una concezione del tutto nuova. Già BURKE [1770] 140, definì il partito "un corpo di uomini uniti per promuovere, attraverso i loro sforzi congiunti, *l'interesse nazionale in base a un particolare principio* sul quale tutti concordano" (corsivo nostro). V. altresì MINGHETTI, 65, secondo cui "*l'idem de republica sentire* è insomma il fondamento che natura pone al partito politico: ma siccome non tutti possono *idem sentire* in tutto, indi nasce la distinzione dei partiti"; AMBROSINI [1921], 324.

¹⁴ MORTATI [1975a], 861, sulla cui concezione della rappresentanza politica, imperniata sui partiti politici, v. RIDOLA [1990], 259 ss., secondo il quale Mortati si distingue da altri autori, che con lui condividevano l'idea della rottura tra lo stato liberale rappresentativo ed il costituzionalismo democratico, per la rilevanza della complessità sociale, l'attenzione alle sue forme organizzative ed il loro riflesso nelle istituzioni statali (270).

¹⁵ Cfr. KELSEN [1981], 61.

¹⁶ La nascita dei partiti politici porta all'istituzionalizzazione di alcuni conflitti sociali: "la questione delle nazionalità in Belgio, il problema dell'indipendenza in Irlanda, i condizionamenti della politica estera nella Grecia immediatamente successiva alla

ne fanno promotori, dal cui confronto dialettico e democratico scaturisce l'indirizzo politico statale¹⁷. Pertanto "il ruolo spettante ai partiti consiste nel decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pur sono concretamente materiati, misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale; nel comporre e ordinare in una prospettiva organica e unitaria gli specifici contingenti problemi, le singole puntuali esigenze scaturenti dallo sviluppo della vita associata; nel proporsi, infine, come bene è stato detto dall'Esposito, d'influire «*in principio, in genere*, sulle decisioni politiche della comunità statale»"¹⁸. Non è uno specifico interesse particolare che si trasforma in generale, spacciandosi per "bene comune", ma, al contrario, quello generale che scaturisce dai diversi e talora opposti interessi particolari¹⁹. Anzi, sotto tale profilo, il successo del partito dipende proprio dalla sua capacità di elaborare progetti e proposte che riescano ad interpretare la volontà della maggior parte dei cittadini ed a raccogliergliene, quindi, il consenso²⁰.

I partiti svolgono, pertanto, una funzione maieutica, ricavando da quel pluralismo sociale, che senza di loro resterebbe allo stato fluido e molecolare, sintesi politiche in cui i cittadini possano riconoscersi. Nello svolgimento della loro funzione rappresentativa, i partiti procedono pertanto per mediazioni successive, depurando la democrazia di massa dai

liberazione dalla dominazione turca o, ancora, in Francia, la lotta contro le consolidate istituzioni della Chiesa, dell'esercito e della borghesia". Ma i partiti politici "pur avendo tutti le proprie radici politiche in un determinato settore della società (ad esempio: nei contadini, nei lavoratori dipendenti, nella borghesia, nei grandi latifondisti), ciascuno cerca di ottenere, nel corso del processo di sviluppo, un peso politico di carattere generale. Per quanto, quindi, storicamente radicato attorno a determinati e particolari interessi sociali, il partito tenta di convincere del proprio orientamento verso il bene comune, e conseguentemente si sforza di ottenere una legittimazione di carattere generale" (TSATSOS, 480 s.).

¹⁷ La nozione di *Parteienstaat*, giudicata da TRIEPEL una contraddizione in termini, perseguendo i partiti finalità particolari, lo Stato finalità generali, per KELSEN [1981], 57 ss. ed in particolare 58 nt. 2, esprimeva invece il ruolo insostituibile svolto dai partiti nelle moderne democrazie rappresentative.

¹⁸ CRISAFULLI [1967], 210; il riferimento è a C. ESPOSITO [1952], 138 s.

¹⁹ Cfr. KELSEN [1981], 61 ss.; NOCILLA [1989], 541 s., il quale acutamente rileva che la tensione tra generale e particolare percorre non solo la rappresentanza, ma anche i partiti politici come parti totali oscillanti tra ideologia e pragmatismo, tra l'essere formazioni sociali e l'inserirsi nello Stato.

²⁰ Cfr. G.U. RESCIGNO [2001], 341 s.; GONZÁLEZ ENCINAR [1992], 24 ss., che cita come esempio gli ecologisti che possono definirsi partito perché difendono un interesse non particolare ma settoriale – l'ambiente – proponendolo come generale.

particolarismi, dagli istinti emotivi e dalla demagogia populista, selezionando ed ordinando le varie istanze sociali²¹.

In tal senso, estremamente significative ci sembrano quelle disposizioni costituzionali che attribuivano²² e attribuiscono²³ ai parlamentari il compito di rappresentare *non solo* la Nazione *ma anche* coloro che li hanno eletti²⁴, conciliando rappresentanza nazionale e rappresentanza degli elettori, senza giustapposizioni²⁵.

Oltretutto esserne espressione, i partiti esprimono quel pluralismo che era stato celato dietro lo schermo di una volontà dei rappresentati fittiziamente supposta come unitaria. Essi, quindi, trasformano il pluralismo sociale da fattore di disgregazione a fattore di coesione e di organizzazione della comunità²⁶, convertendo in tal modo la complessità sociale in unità politica²⁷. La volontà politica dello Stato è frutto di una duplice per-

²¹ Sul fondamentale ruolo di collante svolto dai partiti politici italiani quali *gatekeepers* o “controllori d’accesso” dei diversi gruppi sociali ai fini del consolidamento democratico in Italia, v. MORLINO, 1169 ss.

²² Si vedano gli articoli (corsivi nostri): 37 Cost. Grecia del 2 giugno 1927 (“I deputati rappresentano la nazione intera e *non solamente* la circoscrizione che li nomina” che riprende il precedente articolo 67 della Costituzione del 16 novembre 1864 (“I deputati rappresentano la nazione e *non solamente* la provincia che li nomina”); 38 Cost. Romania dell’1-13 luglio 1866 (“i membri delle Camere rappresentano la nazione e *non unicamente* il distretto o la località che li ha nominati”); 87 Cost. Bulgaria del 16 aprile 1879 (“Gli eletti rappresentano *non solamente* i loro mandanti, ma tutta la nazione”); 18 Cost. Albania del 1° dicembre 1928 (“Il deputato rappresenta la Nazione in generale e *non solamente* la circoscrizione che lo ha eletto”).

²³ Si veda l’art. 42 Cost. Belgio del 17 febbraio 1994 (“i membri delle due Camere rappresentano la Nazione e *non solamente* coloro che li hanno eletti”) che riprende ed amplifica l’articolo 32 del precedente testo del 7 febbraio 1831 in base a cui “i membri delle due Camere rappresentano la Nazione, e *non soltanto* la Provincia o la parte di Provincia che li ha eletti”) (corsivi nostri). In Polonia, nonostante l’art. 104.1 Cost. del 2 aprile 1997 sancisca che “i deputati rappresentano la Nazione. Non sono vincolati da istruzioni degli elettori”, l’art. 21 della legge del 9 maggio 1996 sull’esercizio del mandato parlamentare consente a deputati e senatori di ricevere opinioni e richieste dagli elettori e di tenerne conto durante i loro lavori parlamentari.

²⁴ V. *supra*, p. 34 ss.

²⁵ In quest’ottica può anche leggersi il vigente art. 161 Cost. Svizzera, intitolato “divieto di ricevere istruzioni” che, se al primo comma sancisce che “i membri dell’Assemblea federale votano senza istruzioni”, nel secondo li obbliga a rendere “pubblici i loro legami con gruppi d’interesse”, di conseguenza ammettendoli purché non condizionino il voto parlamentare.

²⁶ Cfr. LUCAS VERDÚ [1983], 66; sul partito mediatore-integratore v., con notazioni critiche, G. U. RESCIGNO [1977], 964.

²⁷ PITRUZZELLA, 28.

manente mediazione politica svolta, dapprima, nella società *dai* partiti e, poi, nello Stato *tra* i partiti²⁸, garantendo tra tali livelli quell'osmosi che è la condizione essenziale di uno Stato democratico. I partiti, infatti, nascono nella società ma hanno come obiettivo l'apparato statale²⁹.

Ciò significa che i partiti svolgono già sul piano sociale quell'opera di sintesi delle domande e degli interessi che la dottrina liberale affidava invece alla discussione parlamentare dei singoli eletti³⁰. Non è più la rappresentanza politica a conferire unità al popolo in conformità ad una presunta e fittizia sua volontà comune ma, al contrario, i diversi interessi sintetizzati dal partito in chiave politica a dover trovare espressione tramite la rappresentanza³¹. Se, in passato, l'idea dell'interesse generale serviva a celare gli interessi particolari, oggi è attraverso gli interessi particolari che si realizza l'interesse generale³². Attribuendo la sovranità al popolo si è voluto allocare l'unità politica non al suo esterno, nella Nazione, ma al suo interno, di modo che essa scaturisca dinamicamente dal pluralismo

²⁸ Cfr. NEGRI [1964], 115; PORRAS NADALES [1994a], 23, che, all'interno del processo rappresentativo attraverso cui i cittadini fanno sentire la loro voce sulla sfera pubblica, distingue quattro fasi: il dibattito, il mandato, il controllo, l'attuazione governativa.

²⁹ Cfr. GONZÁLEZ ENCINAR [1992], 26.

³⁰ Cfr. RIDOLA [1988], 116; ID. [1985], 684 s.), per cui, rispetto alla concezione liberale della rappresentanza politica, quella fondata sui partiti, se da un lato spezza il nesso funzionale fra rappresentanza e sfera pubblica borghese, fra *personale Eigenwert* del deputato e universalismo liberale, dall'altro lato recupera un'istanza di trascendimento del pluralismo sociale, allocandola però nella società civile.

³¹ È nota sul punto la contrapposizione tra SCHMITT e LEIBHOLZ, nonostante condividessero la necessità di rappresentare il popolo come unità non naturale ma politica. Per il primo [1928, trad. it. 1984, 205 e 420], infatti, i partiti sono incapaci di tradurre la pluralità sociale in unità politica, la quale non è frutto del principio rappresentativo ma di quello identitario, di cui gli stessi partiti sono da considerare espressione. Per il secondo [1989a, 211 ss.], invece, grazie ai partiti il processo di integrazione del popolo in unità politica si realizza già a livello sociale per cui il *Parteienstaat* è una forma razionalizzata di democrazia plebiscitaria. Su tale contrasto v. RIDOLA [1988], 110 ss. Cfr. altresì MORTATI [1957], 138 s.; NOCILLA [1994], 102; C. ESPOSITO [1959], 67 s., per cui ciò che conferisce unità politica e giuridica al popolo, trasformandolo in nazione, non è la rappresentanza, ma il suo stesso porsi come entità collettiva che si organizza in base a principi e regole costituzionali. I partiti, quindi, sono espressione delle "diverse visioni organizzate del bene del «tutto» sociale". Per ROSSANO [1978], 219 s., ancor prima di essere rappresentato il popolo, nella sua realtà naturale, agisce come unità politica "perché la rappresentanza, per sua essenza, non può che avvenire rispetto a qualcosa che esiste. E se esiste, non può che concernere il *popolo* nella sua esistenza naturale. Invero unità politica del popolo senza esistenza naturale del popolo, come esistenza naturale del popolo senza unità politica, sono termini intrinsecamente contraddittori".

³² Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ [1988], 1719 s.

sociale³³. Da soggetto intrinsecamente incapace di capire ciò che è bene per esso, il popolo diviene unico titolare della piena sovranità. La sovranità del popolo cessa di essere la giustificazione teorica del potere di quei pochi che al suo posto si arrogavano il diritto d'interpretarne rettamente la volontà per divenire quotidiano esercizio attraverso cui i cittadini si autodeterminano, permeando della loro volontà le istituzioni rappresentative. Da legittimazione statica ed aprioristica di quanto operato dal rappresentante, la rappresentanza si trasforma in un processo dinamico in cui deve essere garantita e verificata la permanente corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati.

Interpretato alla luce del principio democratico e della funzione a tal fine svolta dai partiti, il concetto di "nazione" perde ogni connotazione ideale ed astratta per identificarsi con il "popolo vivente"³⁴, cioè con il popolo nella sua vivida concretezza, il cui pluralismo politico viene manifestato, sintetizzato e rappresentato nelle assemblee rappresentative dai partiti. Rispetto a quello di "popolo", il termine "nazione" esprime meglio la tensione a volgere la molteplicità in unità, cioè a rappresentare interessi politici generali e storicamente trascendenti, nazionali per l'appunto³⁵. Ciò non significa, però, che quella della nazione sia una volontà ideale ed astratta, che non muova, cioè, dalla concreta volontà popolare ordinata politicamente dai partiti. La rappresentanza nazionale, quindi, non è un *prius*, ma un *posterius*; essa non vieta la rappresentanza partitica di diversi interessi politici, ma conferisce piuttosto carattere unitario all'indirizzo politico dialetticamente risultante dal loro libero e democratico confronto³⁶. La rappresentanza nazionale oggi, quindi, esprime la permanente necessità di perseguire finalità non particolari ma generali, obiettivo che nelle moderne democrazie è possibile raggiungere tramite i parti-

³³ Per NOCILLA [1985], 568 ss., nell'art. 1 Cost. convivono due diverse nozioni di "popolo": la prima "come soggetto idealmente unitario, dotato di un'organizzazione che lo rende capace di volere e di esprimere la propria volontà", cioè la comunità di governanti e governati che si organizza a Stato sulla base di interessi comuni, altrove definita Repubblica o Nazione; la seconda come insieme plurale dei governati animati da interessi ed opinioni diverse e contraddittorie. A tale distinzione l'A. fa risalire la presenza nella nostra Costituzione di due anime: quella liberale e quella democratica (v. *infra*, p. 78 nota 131).

³⁴ Cfr. CRISAFULLI, NOCILLA, 814 ss., secondo cui, quindi, nell'art. 67 Cost. il termine "nazione" assume un significato diverso rispetto ad altre norme costituzionali ove esso s'identifica direttamente o indirettamente con lo Stato-comunità o lo Stato-ordinamento; NOCILLA, CIAURRO, 579.

³⁵ Cfr. CRISAFULLI, NOCILLA, 815 s.; NOCILLA, CIAURRO, 579.

³⁶ PACELLI, 511 ss.

ti politici. Ciò, del resto, trova una conferma testuale nella nostra Costituzione che “nazionale” definisce sia la rappresentanza di ciascun parlamentare, sia la politica che i cittadini attraverso i partiti concorrono a determinare³⁷.

Alla luce di quanto sopra, se ne deduce che i partiti si distinguono dalle altre associazioni non solo per le finalità che si prefiggono ma anche, e conseguentemente, per le modalità con cui vengono perseguite. Proprio perché i partiti non esprimono interessi particolari ma visioni particolari degli interessi generali, ad essi compete non solo selezionare e coagulare i bisogni e le esigenze esistenti a livello sociale (fase pre-elettorale)³⁸ e dare loro una risposta politica mediante l’elaborazione di programmi da sottoporre al giudizio degli elettori (fase elettorale), ma anche cercare di tradurre tutto ciò in scelte giuridicamente vincolanti attraverso la presenza dei loro rappresentanti nelle istituzioni rappresentative democratiche così da permettere alla volontà sovrana del popolo di permeare di sé l’indirizzo politico statale (fase istituzionale). I partiti non si arrestano, come si suol dire, alle soglie dello Stato ma vi penetrano, proiettando sul piano istituzionale³⁹ le domande e gli interessi da loro organizzati in senso politico⁴⁰ che i candidati, una volta eletti, s’impegnano a rispettare e perseguire. I partiti sono, quindi, gli strumenti attraverso cui il popolo può esercitare la

³⁷ Gli artt. 49 e 67 Cost. si prestano ad una lettura unitaria nella misura in cui fondano la rappresentanza politica generale, ora dando rilievo all’interesse di tutti i cittadini di concorrere tramite i partiti alla determinazione della politica nazionale, ora riferendosi alla nazione come indice della natura generale della rappresentanza (RIDOLA [1982], 107 ss.).

³⁸ Cfr. A.A. ROMANO, per cui tra artt. 49 e 67 Cost. non vi è contraddizione ma una “fitta incrostazione” (61), riguardando il primo il momento della libertà, il secondo l’apparato governante, consentendo al parlamentare di sottrarsi ai mandati degli elettori ed alle sanzioni del partito (58 nt. 45). Per RIDOLA [1985], 687, il modello di rappresentanza voluto dai costituenti è intrinsecamente ambiguo perché “sottolinea la spiccata caratterizzazione partitica delle camere, e tuttavia lascia il partito nella fase prestatuale del processo di decisione politica, nella quale esso deve costantemente misurarsi con le altre espressioni del pluralismo sociale. Ma è altrettanto evidente che si è trattato di un’opzione funzionale al rispecchiamento di una società politica divisa e disomogenea e pertanto all’esigenza di conciliare l’istanza unitaria con un elevato grado di pluralismo politico”.

³⁹ Proprio muovendo dalla collocazione dell’art. 21 *Grundgesetz* tra i principi sullo stato sociale democratico, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha riconosciuto ai partiti politici il rango di istituzioni costituzionali. Non organi statali, dunque, ma elementi necessari della struttura costituzionale che esercitano le funzioni di un organo costituzionale; v. RITTERSPACH, 59 ss.

⁴⁰ In Spagna la conversione della mediazione elettorale in mediazione di governo era riconosciuta dall’art. 1.2 *Ley de Asociaciones Políticas* del 14 giugno 1976, n. 21 (oggi

sua sovranità quotidianamente, e non solo il giorno delle elezioni, partecipando alla determinazione delle scelte politiche dell'apparato statale⁴¹.

Ciò significa che il loro compito non si limita alla designazione dei candidati da sottoporre al giudizio degli elettori, lasciando liberi questi ultimi, una volta eletti, di rappresentare quanto a loro insindacabile giudizio corrisponde all'interesse generale⁴², ma si esprime nella capacità di perseguire tali interessi a livello istituzionale, attraverso i candidati conseguentemente soggetti alla sua disciplina. In virtù del consenso ottenuto, infatti, i partiti sono legittimati ad agire non solo nella formazione ma anche nell'esercizio della rappresentanza politica⁴³.

Solo i partiti sono, quindi, in grado di rappresentare le istanze sociali al massimo livello, quello istituzionale, in qualità di legislatori e governanti, in forza della legittimazione elettorale conseguita, cercando così di tradurre i loro programmi in diritto, ovverosia la loro attività politica in scelte normative immediatamente vincolanti sul piano dell'ordinamento giuridico⁴⁴. Senza i partiti, quindi, il processo di decisione politica sarebbe in balia di soggetti (gruppi di pressione, *lobbies*, potentati economici) privi di legittimazione popolare e portatori d'interessi parziali e, come tali, non po-

abrogato in forza della *Disposición derogatoria única* della recente *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos*). Integrando ed ampliando quanto disposto dall'art. 6 C.E., tale articolo stabiliva che "las asociaciones que se constituyan a tal efecto tendrán como fines esenciales contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines".

⁴¹ PACELLI, 472 s.

⁴² Così, invece, MURILLO DE LA CUEVA, 161, per cui la disciplina di partito imporrebbe all'eletto di rappresentare gli interessi di quest'ultimo, anziché quelli dei cittadini. Sulla polemica contro la c.d. "partitocrazia", rea d'aver trasformato il Parlamento in "camera di registrazione" di decisioni prese al suo esterno v. già BISCARETTI DI RUFFIA [1950], vol. II, 241.

⁴³ Cfr. CAPURSO, 41.

⁴⁴ Per KELSEN [1981], 55, i partiti politici "raggruppano gli uomini di una stessa opinione, per garantir loro un effettivo influsso sulla gestione degli affari pubblici".

⁴⁵ Esattamente RIDOLA [1985], 693 s., osserva che la questione centrale che si agita sullo sfondo dell'art. 67 Cost. è il rapporto tra parlamentare e partito, se cioè la libertà del primo sia funzionale al preminente ruolo di selezione ed integrazione delle istanze sociali svolto dal secondo; oppure se tramite essa possono avere rappresentanza con pari dignità interessi diversi. Detto altrimenti, se il partito si ponga su un piano qualitativamente uguale o diverso rispetto agli altri soggetti del pluralismo politico.

litici. La possibilità che attraverso il singolo eletto possano trovare espressione interessi ed esigenze non rappresentati o contrari a quelli del suo partito, se in apparenza può essere positivamente considerata in funzione di una maggiore partecipazione sociale, in realtà comporta la negazione della funzione di mediazione e di selezione degli interessi svolta dal partito⁴⁵.

Un partito è tale non per il sol fatto di prendere parte alla vita politica del paese⁴⁶ o di partecipare alle elezioni⁴⁷, ma perché grazie alla rappresentanza politica ottenuta, esprime la sua visione politica nelle assemblee rappresentative⁴⁸. In tal modo i partiti introducono nel funzionamento del sistema rappresentativo un elemento plebiscitario che lo avvicina all'ideale identificazione tra governati e governanti⁴⁹.

I partiti, quindi, trasformano in senso democratico il concetto di rappresentanza politica ereditato dall'età liberale invertendone il senso – oggi si direbbe non più *up down* ma *bottom up* – e riempiendolo di rappresentatività⁵⁰. Si passa, pertanto, dalla concezione individualista della rappresentanza politica, in cui il rappresentante è tale sempre e comunque, a quella comunitaria⁵¹, in cui la volontà generale da rappresentare s'identifica in quella espressa nelle elezioni.

⁴⁶ Così, invece, NOCILLA [1989], 532 nt. 31; DE OTTO PARDO [1985], 92 ss.

⁴⁷ Così, invece, CRISAFULLI [1969], 113 ss.; JIMÉNEZ CAMPO [1992], 216; TORRES DEL MORAL [1991], 125 s.; G.U. RESCIGNO [1994] 176, che precisa trattarsi di un'accezione minimale di partito. Richiede al partito la partecipazione alle elezioni l'art. 2.2 della legge tedesca sui partiti politici del 24 luglio 1967 e successive modifiche (*Gesetz über die politischen Parteien*; c.d. *Parteiengesetz*) in base a cui “perde la condizione giuridica di partito l'associazione che non partecipa per sei anni né alle elezioni federali, né ad alcuna elezione regionale con proprie candidature”. L'art. 22.1 del Decreto legge portoghese 595/1974 sulla disciplina dell'attività dei partiti politici dispone che i benefici fiscali dei partiti “saranno sospesi se il partito si astiene dal concorrere alle elezioni generali”. Infine, l'oggi abrogato art. 7.1.d) *L.A.P.* prevedeva come causa di estinzione del partito e di cancellazione dal registro la mancata partecipazione per due volte di seguito alle elezioni politiche generali.

⁴⁸ La qualifica di partito andrebbe, quindi, negata ai soggetti politici che, pur partecipando alle elezioni, non ottengono rappresentanza parlamentare (MANNINO [1973], 15 nt. 18) oppure che vietano ai loro eletti di prendere parte ai lavori parlamentari (JIMÉNEZ CAMPO [1992], 216). L'art. 2.1 della *Parteiengesetz* impone, tra l'altro, al partito di influire in modo permanente o duraturo sulla volontà politica a livello federale o regionale e di concorrere alla rappresentanza del popolo nel *Bundestag* o in un *Landtage*.

⁴⁹ Cfr. LEIBHOLZ [1989a], 321 e 390, per cui “lo Stato dei partiti moderno, per forma e sostanza, non è nient'altro che una manifestazione razionalizzata della democrazia plebiscitaria”; MORTATI [1945], 1972, 86; DUVERGER [1968b], 85 ss.; LUCAS VERDÚ [1980], 39.

⁵⁰ Cfr. PRESNO LINERA, 118 s., per cui la rappresentatività è il contenuto della rappresentanza.

⁵¹ Cfr. GARCÍA MORILLO, 60.

Di tale trasformazione se ne giovano innanzi tutto le stesse assemblee rappresentative che sono tanto più in grado di svolgere la loro funzione di sintesi politica, quanto più la dialettica al loro interno proceda primariamente tra i gruppi parlamentari – e innanzi tutto tra quelli di maggioranza e quelli di opposizione – e non tra i singoli eletti. Lo stesso Governo, inoltre, è espressione delle forze politiche che, da sole o unite fra loro, compongono la maggioranza parlamentare sulla base del programma sottoposto agli elettori e che con i loro uomini sono presenti nella compagine governativa⁵². I partiti quindi permeano di sé l'indirizzo politico dello Stato e gli organi da cui esso scaturisce, rendendo superati alcuni tradizionali principi liberali⁵³. Del resto vano sarebbe per il partito rilevare bisogni e domande sociali, elaborare sulla loro base programmi politici, partecipare alle elezioni sostenendo i candidati designati⁵⁴ se poi questi ultimi, una volta eletti, potessero liberamente interpretare il bene supremo della Nazione⁵⁵.

⁵² “Los partidos políticos hacen la Constitución, aprueban las leyes, monopolizan, de hecho, las elecciones, son el Parlamento, forman el Gobierno, controlan la Administración, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuánto tenemos que financiarles”, GONZÁLEZ ENCINAR [1992a], 19.

⁵³ “Ripetiamo certe formule per costume e tradizione, senza renderci conto dell'errore in cui incorriamo. Parliamo di sovranità del Parlamento, e sappiamo perfettamente che questa non esiste più. Parliamo di divisione dei poteri, e sappiamo che questa è sparita dal momento in cui i governi si sono trasformati in comitati esecutivi delle maggioranze parlamentari, e, ancor di più, da quello in cui queste dipendono dalle segreterie e dagli organi direttivi dei partiti”, Trotta cit. da DE VEGA GARCÍA [1995], 235.

⁵⁴ Il ruolo dei partiti come “cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado no se agota en los procesos electorales”, S.T.C. 56/1995 del 6 marzo, in *Jur. Const.*, 1995, 554 ss., f.j. 3.ª, 570. Al contrario, negli Stati Uniti l'assenza di una caratterizzazione ideologica e, ancor di più, di una base sociale, trasforma i partiti in macchine elettorali a sostegno di un determinato candidato che, una volta eletto gode di un'ampia libertà, in mancanza di una qualsivoglia disciplina. Se negli Stati Uniti i partiti politici avessero la stessa rigida struttura di quelli britannici, il sistema politico ne risulterebbe completamente trasformato (DUVERGER [1968b], 265).

⁵⁵ Così, invece, PACELLI secondo cui i partiti valgono a conferire al rapporto di rappresentanza intercorrente tra elettori ed eletti un contenuto politico-ideologico, ma non per questo lo trasformano in un mandato giuridicamente vincolante, stante l'opposizione a ciò del divieto di vincolo di mandato. Pertanto, se il rappresentante agisce diversamente dagli impegni politici presi, l'unica sanzione possibile sarebbe la sua non rieleggibilità (478 ss.). Anche se espulso o dimessosi dal gruppo o dal partito, il parlamentare conserva il seggio poiché la titolarità di quest'ultimo non dipende dal rapporto con il partito politico (528 e 556). *Contra* anche MURILLO DE LA CUEVA, 161, per cui la disciplina di partito imporrebbe all'eletto di rappresentare gli interessi di quest'ultimo anzi-

Per il loro essere fondamentale strumento di partecipazione politica del popolo e per la loro funzione di mediazione i partiti sono quindi considerati a giusto titolo elementi strutturali della rappresentanza politica. Senza di essi non vi sarebbe né pluralismo sociale, né democrazia politica, né autentica rappresentanza⁵⁶. Il che spiega perché ancora oggi, nemmeno in quei paesi le cui costituzioni non riconoscono i partiti come tali ma solo come espressione del diritto di associazione⁵⁷ o in cui “si sono affermate delle formazioni diverse dai partiti, il ruolo di mediazione di questi ultimi si è ristretto in misura apprezzabile”⁵⁸. Per questo essi si pongono come gli effettivi detentori della sovranità⁵⁹.

ché quelli dei cittadini. Già ORLANDO, 429 sosteneva che la garanzia del rispetto degli impegni elettorali sta nella lealtà del candidato e non nel diritto che “anzi la rifiuta espressamente”.

⁵⁶ Cfr. GONZÁLEZ ENCINAR [1990], 75.

⁵⁷ V. in tal senso le Costituzioni di: Paesi Bassi (17 febbraio 1983), la quale riconosce solo il diritto di associazione (art. 8) e sancisce la libertà di mandato e di voto del parlamentare (art. 67.3); Lussemburgo (17 ottobre 1868, da ultimo modificata il 25 novembre 1983), secondo cui, a fronte del riconoscimento del solo diritto di associazione (art. 26), i membri della Camera dei deputati “votano senza doverne rispondere ai loro elettori, e devono tenere in considerazione solo gli interessi generali del Granducato” (art. 50.2), a riprova di come, anche in presenza di un esiguo numero di cittadini, gli interessi di questi non s’identificano con gli interessi generali della Nazione; Belgio (17 febbraio 1994) che riconosce il diritto di associazione (art. 27, identico all’art. 20 del precedente testo del 7 febbraio 1831, più volte emendato), ma non i partiti in quanto tali; Danimarca (5 giugno 1953), che riconosce espressamente il diritto di associazione (art. 78), ma non i partiti e prevede che “i membri del Parlamento sono vincolati unicamente dalle loro convinzioni e non dal mandato degli elettori” (art. 56). Per TSATSOS, 483, “il formale inquadramento nel diritto di associazione, che in alcuni Paesi caratterizza la situazione giuridica dei partiti, non può certo sminuire il loro ruolo. Al contrario: spesso proprio in questo inquadramento nell’ambito del diritto privato viene ravvisata – quale corollario del generale principio di eguaglianza – una garanzia tanto per la libertà di fondazione, quanto per il diritto al pari trattamento, e anche all’interno di un tale quadro normativo, e cioè tacitamente e senza alcun formale riconoscimento, il partito agisce come istituzione costituzionale. In conclusione, si può dire che – nonostante le differenze appena viste, e quindi indipendentemente dalla circostanza che l’ordinamento riconosca giuridicamente *status* e funzione dei partiti in aderenza ai compiti da loro concretamente svolti – il ruolo funzionale che spetta ai partiti nei Paesi della Comunità europea s’inquadra sostanzialmente in una medesima concezione giuridico-culturale”.

⁵⁸ TSATSOS, 488.

⁵⁹ Cfr. G. U. RESCIGNO [1983], che nota come “la sovranità dei partiti ha tutto da guadagnare e nulla da perdere dalla loro condizione di organizzazioni giuridicamente private”.

2.2. PROGRAMMA POLITICO E MANDATO IMPERATIVO

Come detto, la funzione d'intermediazione dei partiti si esprime nella loro capacità programmatica e progettuale⁶⁰. Promuovendo visioni parziali dell'interesse generale, i partiti si pongono, da un lato, come punto di convergenza delle plurime volontà degli elettori, dall'altro, come parametro di riferimento dell'azione politica degli eletti, della quale sono responsabili sia nei confronti del partito che li ha candidati, sia nei confronti degli elettori che li hanno votati⁶¹. Grazie ai programmi dei partiti, gli elettori non conferiscono istruzioni specifiche, ma un mandato politico che vincola eletti e partito ad agire in sua conformità nel corso della legislatura, pena la mancata riconferma del voto al suo termine⁶².

Contro il programma sono state però mosse obiezioni considerevoli che, se fondate, impedirebbero ogni ulteriore considerazione sulla rappresentanza dei partiti politici. Se inteso in modo rigidamente vincolante, quale moderna versione del mandato imperativo d'epoca medioevale⁶³, il programma, infatti, impedirebbe al partito ogni mediazione parlamentare e ogni decisione su quanto in esso non compreso. All'opposto, se generico, alla stregua del mandato rappresentativo liberale⁶⁴, esso si risolverebbe in una delega in bianco in favore stavolta non del singolo eletto, ma del partito. Seppur sotto specie diverse, si ripropone ancora una volta la secca alternativa tra mandato libero e mandato vincolato.

Non v'è dubbio che la traduzione del programma politico in atti giuridicamente vincolanti implica una certa sua modificabilità, dovendo il partito graduarne le priorità, specificarlo, correggerlo, aggiornarlo o inte-

⁶⁰ Per PASQUINO [1988a], 59, la rappresentanza politica è un programma o un progetto per cui "rappresentare è decidere con competenza sul mandato popolare"; GARCÍA ROCA [1999], sintetizzando definisce la rappresentanza "una atribución de competencia y de legitimidad a ciertos cargos públicos para decidir acerca de la voluntad de los órganos del Estado con arreglo a un proyecto o programa presentado en una concurrencia electoral ante los ciudadanos".

⁶¹ Cfr. PORTERO MOLINA [1991], 107.

⁶² Cfr. MORTATI [1975b], 36, la cui conversione al maggioritario traeva radice dalla constatazione della mancata realizzazione nel nostro paese, in presenza del proporzionale, di tali condizioni, ritenute essenziali per consentire l'effettivo esercizio della sovranità popolare (v. anche ID. [1975a], 460 s.); v. BARBERA, CECCANTI, 67 ss.

⁶³ Cfr. TORRES DEL MORAL [1982], 17; anche per ELIA [2000] attraverso il programma di partito gli elettori conferiscono agli eletti un mandato vincolante.

⁶⁴ GEORGOPOULOS, 169.

grarlo dinanzi alla prevedibile insorgenza di questioni imprevedibili ed impreviste all'atto del conferimento del mandato⁶⁵. A ciò spinge, del resto, non solo il dibattito al suo interno, essendo gli eletti chiamati a concorrere all'elaborazione della linea politica del partito, ma anche il confronto parlamentare con gli altri partiti. Tale discrezionalità, se particolarmente evidente nelle democrazie consociative ove, per riprendere la già citata felice immagine di Duverger⁶⁶, l'elettorato si limita a distribuire le carte ai giocatori che poi le giocano come meglio credono, a cominciare dalla "partita" riguardante la formazione del governo, non è assente nelle democrazie maggioritarie ove "la decisione popolare sul Governo e sul suo programma non copre tutti gli adattamenti che quest'ultimo può avere alle nuove esigenze e le lacune che esso può presentare"⁶⁷. Il partito, quindi, non può appiattirsi sul programma elettorale perché suo compito è non solo manifestare, ma anche "formare" la volontà popolare.

Sarebbe però sbagliato inferire da ciò un'assoluta discrezionalità del partito. Nel prendere posizione e decidere il partito s'ispira sempre a quei principi ed ideali in cui gli elettori, con il voto, si sono primariamente riconosciuti e attraverso cui partecipano alla vita politica. Tali principi sono quindi bussola d'orientamento per gli eletti e garanzia di coerenza per gli elettori⁶⁸. Può anzi sostenersi che la fedeltà alla sua identità politica costituisce il presupposto e, nel contempo, il limite entro cui il partito può integrare o modificare durante la legislatura il programma elettorale ed imporne l'osservanza ai suoi parlamentari, senza essere obbligato a convocare i suoi elettori⁶⁹. Da questo punto di vista, quindi, la libertà di mano-

⁶⁵ Cfr. GALIZIA, 222 ss.; PASQUINO [1988a], 54 ss.

⁶⁶ Cfr. DUVERGER [1986], 32; Id. [1968a], 197.

⁶⁷ NOCILLA [1989], 537.

⁶⁸ La necessaria autonomia di cui deve godere il rappresentante di fronte al caso imprevisto è limitata dalla sua successiva responsabilità: come diceva MAC IVER, 206, "quando la volontà popolare ha scelto i governanti devono essere accettate le necessità implicite dalla sua scelta. Al principio è la rappresentanza, il resto è responsabilità, il meccanismo della rappresentanza applicato con intelligenza, può assicurare al meglio la responsabilità" (cit. da NOCILLA, CIAURRO, 576 s., per cui la rappresentatività del rappresentante può aversi solo se responsabile verso gli elettori).

⁶⁹ Non a caso la decisione del partito di mutare così radicalmente strategia politica, così da contravvenire agli impegni elettorali presi in tema di alleanze di governo, provoca effetti rilevanti, quali l'abbandono del partito di quei parlamentari che rivendicano la loro fedeltà al mandato elettorale ricevuto (com'è accaduto in Italia nel 1994 nella Lega nord dopo la decisione di uscire dalla coalizione elettorale di centro-destra e di concorrere a formare una diversa maggioranza di governo, e nel 1998 con la scissione del gruppo parlamentare di Rifondazione comunista dopo la decisione di parte di quest'ultimo di

vra politica del partito è più ristretta rispetto a quella del singolo eletto, giacché, a differenza di quest'ultimo, esso dovrà ripresentarsi al termine della legislatura dinanzi agli elettori, di cui non può a lungo ignorare gli orientamenti e le eventuali critiche, pena un sicuro insuccesso. Pertanto, è molto più probabile che sia l'eletto, anziché il partito, a mutare radicalmente posizione politica⁷⁰.

Il mandato di partito, che si esprime nell'approvazione da parte degli elettori della linea politica proposta in sede elettorale, non è quindi né così rigido da precludere qualsivoglia sua adattabilità, né all'opposto così libero da rendere il partito e gli eletti suoi insindacabili interpreti.

2.3. PARTITI E RAPPRESENTANZA POLITICA

Intermediando tra elettori ed eletti sulla base di comuni visioni politiche, i partiti trasformano il significato di tali due termini e la relazione rappresentativa tra loro intercorrente⁷¹.

Gli elettori non sono chiamati, come un tempo, a designare i "migliori" perché decidano liberamente ciò che è bene per tutti, ma devono scegliere tra le distinte visioni politiche offerte loro dai partiti: non solo e non tanto *man*, quindi, ma anche, e soprattutto, *measures*⁷² e, laddove il

non appoggiare più il governo di centro-sinistra presieduto dall'on. Prodi) o il ritorno anticipato alle urne. Ciò è quanto accaduto nel 1977 in Gran Bretagna, dove il tentativo del Premier laburista Callaghan di compensare l'abbandono di alcuni deputati del suo partito con l'allargamento della maggioranza ai liberali (*Lib-Lab pact*) ed ai deputati dello *Scottish Party*, in cambio di una prima *devolution* in favore della Scozia e del Galles, non gli evitò due anni dopo la sfiducia e la convocazione di nuove elezioni da cui uscì vincente la Thatcher. Anche in Germania fu politicamente necessario convocare elezioni anticipate (6 gennaio 1983) dopo che la decisione dei liberali di passare dall'alleanza con i socialdemocratici a quella con i cristiano democratici era sfociata il 1° ottobre 1982 nell'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva contro il governo Schmidt ed a favore della cancelleria Kohl. Nel nostro paese i commentatori politici concordano nel ritenere che la decisione del centro-sinistra, alla caduta del governo Prodi, di appoggiare il governo D'Alema, fondato su una maggioranza politica diversa, anziché ritornare alle urne, sia stata una delle principali ragioni della sua sconfitta alle elezioni politiche del 2001.

⁷⁰ *Contra* ALEMANNI, 966, il quale criticamente osserva che la libertà del parlamentare da qualsiasi vincolo, al pari della possibilità del partito di modificare il programma elettorale, conducono ad uno svuotamento della sovranità popolare.

⁷¹ Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, 96.

⁷² Cfr. DI GIOVINE, SICARDI, 121.

sistema partitico ed elettorale lo consentano, la maggioranza che governando deve attuarle. Il voto, quindi, si “spersonalizza”⁷³, essendo gli elettori costretti a “pensare politicamente”, cioè a commisurare, armonizzare e, se del caso trascendere i propri particolari interessi con quelli generali dell’intera collettività⁷⁴, così come sintetizzati da ciascun partito.

L’elettore, quindi, non è “muto”⁷⁵ ma “parla” perché le ragioni che presiedono al suo voto – per quanto singolarmente diverse – vengono ricondotte ad unità e come tali espresse dagli ideali e dal programma politico del partito. Da individuale, pertanto, la rappresentanza si trasforma in collettiva nel senso che l’elettore è rappresentato non solo e non tanto dal singolo eletto, ma anche, e soprattutto, dal partito politico cui questi aderisce e per cui, candidandosi, è stato votato⁷⁶.

Dal punto di vista giuridico ciò è confermato dal ruolo di protagonisti che le legislazioni elettorali dei paesi democratici attribuiscono ai partiti politici nello svolgimento delle operazioni elettorali, dalla presentazione delle candidature⁷⁷ alla propaganda elettorale⁷⁸, dall’assistenza allo svolgimento delle operazioni di voto all’eventuale contestazione dei risultati proclamati.

Tale protagonismo trova corrispondenza nel fatto che oggi si è eletti *se ed in quanto* candidati da uno o più partiti⁷⁹. L’elezione di candidati indipendenti, laddove è consentito presentarsi in tale veste⁸⁰, è evento ra-

⁷³ Cfr. BOBBIO [1976], 60 s.

⁷⁴ Cfr. MORTATI [1975a], 448 nt. 1 e 2.

⁷⁵ “Le peuple ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants” (SIEYÈS, cit. da CARRÉ DE MALBERG, 255 s.); v. anche ONIDA, 172, per cui non esiste un mandato elettorale esplicito ed univoco, ma solo una sua interpretazione unificante

⁷⁶ Cfr. DUVERGER [1968b], 85 s.

⁷⁷ In base agli artt. 14.1 T.U. legge elettorale Camera e 8 T.U. legge elettorale Senato, le candidature, oltretutto dai partiti, possono essere presentate da “gruppi politici organizzati”, formula rituale risalente alla legge per l’elezione della Assemblea costituente. Tali gruppi possono essere composti o da partiti o da elettori la cui organizzazione a fini elettorali non può dirsi per ciò stesso “partito” se destinata a sciogliersi dopo le elezioni.

⁷⁸ V. art. 1.1 legge 10 dicembre 1993, n. 515 “Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica” in tema di accesso ai mezzi di informazione.

⁷⁹ Cfr. ROLLA, 195; RODRIGUEZ DIAZ, 106. Sulla libertà di cui godono i partiti nella scelta dei loro candidati, senza alcun possibile sindacato politico da parte degli organi preposti al controllo della loro regolarità formale, v. l’ordinanza del 13 novembre 1997 della I sezione del Tribunale di Roma, in *Temì Romana*, 1998, II, 107 ss.

⁸⁰ Ad esempio l’obbligo imposto ai candidati nei collegi uninominali della nostra Camera dei deputati non solo di collegarsi ma di aderire ad una lista proporzionale impedisce la presentazione di candidature individuali, ammesse invece al Senato (v. rispettivamente artt. 18 T.U. legge elettorale Camera e 9 T.U. legge elettorale Senato).

rissimo⁸¹. Talvolta, la fedeltà degli elettori al partito è tale che tende a prescindere dal nominativo del candidato; tant'è che, quando essa si traduce in ripetute vittorie elettorali, si suole parlare di collegi elettorali “blindati”. Gli elettori sono, quindi, chiamati a votare non per il candidato a prescindere dal partito (c.d. *personal vote*) o per il partito perché candida una determinata persona (c.d. *candidate oriented vote*)⁸², ma per il partito (c.d. *party oriented vote*)⁸³, scegliendo uno o più dei suoi candidati, oppure prescindendo da questi ultimi. Al di là delle ragioni che inducono l'elettore a votare in un determinato modo – come tali soggettive, diverse e quindi ai nostri fini irrilevanti – nel voto elemento personale ed elemento politico si fondono⁸⁴: l'elettore vota per un candidato perché di quel partito, ovvero, detto altrimenti, vota per un partito attraverso un candidato⁸⁵.

Quali elementi fondamentali delle moderne democrazie rappresentative, i partiti svolgono la loro funzione di mediazione e d'integrazione qualunque sia la formula elettorale vigente⁸⁶. In ogni caso, quindi, il rappresentante è eletto non per la sua persona, ma quale esponente di un partito o di una coalizione di partiti il cui programma politico, votato dagli elettori, deve per coerenza perseguire. Sarebbe errato far dipendere la rappresentanza dal sistema elettorale, come se l'elettore fosse chiamato a votare per la persona e non per il partito nei sistemi maggioritari⁸⁷ e, al contrario, per il partito e non per la persona in quelli proporzionali⁸⁸ con la con-

⁸¹ Che solo i candidati designati dai partiti possono di fatto essere eletti, a prescindere dalla formula elettorale vigente, trova conferma nell'indagine comparata svolta da ROSSANO [1978], 139 ss. V. in particolare: FLORES GIMÉNEZ, 226 ss., sulle procedure seguite dai partiti spagnoli per la redazione delle liste; P.G. LUCIFREDI, 94 s., sul ruolo dei partiti nel procedimento di selezione delle candidature in quel sistema. Per la Germania v. SCHINDLER, 1006 ss.; ATRIPALDI, 456 ss., con riferimento anche alle procedure di designazione dei candidati allora previste nell'ordinamento tedesco e statunitense; su quest'ultimo v. anche BOWLER, FARREL, KATS, 6 ss. In generale v. PASQUINO [1999b], 21 s.; ESPÍN TEMPLADO, 33; trad. it. 6.

⁸² Così invece RUBIO LLORENTE [1991], 15; VIRGA, 140 s. e 159 s. .

⁸³ Cfr. LEIBHOLZ [1958], 104; per la Spagna v. C. ALBA NAVARRO [1982], 91; TORRES DEL MORAL [1981], 57; per l'Italia v. PACELLI, 466; ROSSANO [1972], 228 ss.

⁸⁴ Cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 342 s.

⁸⁵ Cfr. GARCÍA PELAYO, 83; KELSEN [1981], 84; NOCILLA [1985], 580; ATRIPALDI, 458 s.

⁸⁶ In tal senso LEIBHOLZ [1989b], 392 invitava, a non individuare nel sistema proporzionale il fattore principale dell'affermazione del *Parteienstaat*.

⁸⁷ Per SARTORI [1999b], nei sistemi uninominali si votano persone e non partiti.

⁸⁸ È doveroso notare che tale tesi trova fondamento nel sistema elettorale vigente nel nostro paese in riferimento alla disciplina relativa ai seggi resisi vacanti per qualsiasi causa, anche sopravvenuta (morte, dimissioni, mancata convalida dell'elezione per irregolarità delle operazioni elettorali, decadenza per violazione della disciplina delle campa-

seguenza che l'eletto rappresenti se stesso o, al limite, gli elettori del collegio nei sistemi maggioritari e, invece, il partito in quelli proporzionali. Le tesi speculari esistenti al riguardo – circa l'importanza dell'elemento personale nei sistemi proporzionali⁸⁹ e di quello politico nei sistemi maggioritari⁹⁰ – dimostrano che come la personalizzazione della competizione elettorale non occulta mai il dato politico, così la sua politicizzazione non eclissa mai il dato personale. Il sistema elettorale può incidere sull'intensità del rapporto tra elettori da un lato, partiti ed eletti dall'altro⁹¹, nonché sull'assetto

gna elettorale, ineleggibilità, incapacità elettorale). Le leggi elettorali della Camera e del Senato, infatti, prevedono l'indizione di elezioni suppletive quando si tratti di sostituire parlamentari eletti nei collegi uninominali (artt. 86.1 T.U. legge elettorale Camera, 19.1 legge elettorale Senato), ovvero la proclamazione del primo dei non eletti della medesima lista (artt. 86.4 T.U. legge elettorale Camera) o del candidato del medesimo gruppo con la più alta cifra individuale (art. 19.6 T.U. legge elettorale Senato) quando si tratti di sostituire parlamentari eletti nella quota proporzionale. Nel primo caso, quindi, l'elemento personale è considerato talmente rilevante che il suo venir meno determina nuove elezioni. Nel secondo caso, invece, si privilegia il dato politico per cui il parlamentare può essere sostituito con un altro della stessa lista o dello stesso gruppo. In tal caso, infatti, è evidente che ciò che rileva non è tanto l'esigenza di reintegrare il collegio (così invece PACELLI, 530) quanto il criterio attraverso cui essa viene soddisfatta, basato sulla necessità di mantenere inalterato il rapporto numerico tra le forze politiche. Tale impostazione non sembra però priva di contraddizioni. Ad esempio al Senato, dove l'elettore vota con un'unica scheda per la quota maggioritaria e per quella proporzionale, la separazione tra elemento personale ed elemento politico del voto appare artificiale. Anche alla Camera, pur vigendo la doppia scheda, questi due elementi sono collegati, sia perché è fatto obbligo ai candidati nei collegi uninominali di collegarsi ad una o più liste proporzionali ai fini dell'applicazione dello scorporo (art. 18.1 T.U. legge elettorale Camera), sia perché nel caso in cui ad una lista spettino più seggi di quanti siano i suoi candidati si ricorre ai candidati nei collegi uninominali collegati alla medesima lista non risultati eletti. È difficile quindi comprendere il motivo per cui, nel caso del seggio resosi vacante per ragioni personali e non politiche, anziché ad elezioni suppletive, in cui il seggio è rimesso in palio, non si sia fatto ricorso al meccanismo della sostituzione ovvero, come accade in Spagna, non si sia introdotta la figura del candidato supplente nei collegi uninominali.

⁸⁹ Per BISCARETTI DI RUFFIA [1950; XV ed. 1989], 391, in forza delle preferenze ottenute, l'eletto nella lista di partito gode di un consenso personale il cui valore resta inalterato anche quando dovesse abbandonare il partito.

⁹⁰ Il principio maggioritario, anzi, al contrario di quello proporzionale, attenua la libertà di mandato del singolo parlamentare perché vincola i parlamentari ed i partiti al rispetto del programma, della coalizione e del leader scelti dal corpo elettorale; v. GARCÍA GUERRERO, 156 ss.

⁹¹ Per PASQUINO [1988a], 36 s., tanto nei sistemi elettorali maggioritari che in quelli proporzionali convivono in forma contraddittoria elementi riconducibili alla rappresentanza politica di interessi generali (rispettivamente, voto per la coalizione e voto di lista) ed alla rappresentanza di interessi particolari (voto per il candidato del collegio e

partitico che, a sua volta, influisce sul funzionamento della forma di governo⁹², tanto più quanto generiche sono le regole costituzionali in materia, ma in ogni caso l'intermediazione partitica rimane decisiva⁹³.

A tale conclusione potrebbe opporsi il fenomeno del c.d. "voto disgiunto" (*splitting* o *panachage*), cioè la possibilità per l'elettore di dare la preferenza ad un candidato diverso dal partito votato⁹⁴, il che permetterebbe al primo di quantificare il proprio "peso" politico rispetto al secondo in forza di cui poter rivendicare un'autonoma legittimazione elettorale. L'aver un candidato ottenuto più o meno voti rispetto a quelli del partito corrispondente non è però necessariamente indice di voto diviso, ben potendo l'elettore aver votato solo per il candidato o per il partito⁹⁵. In ogni

voto di preferenza). Per questo motivo "i sistemi elettorali maggioritari di per sé singolarmente presi scoraggiano la rappresentanza politica e rendono difficile la rappresentanza collettiva" mentre "i sistemi proporzionali con voto di preferenza frammentano la rappresentanza politica in correnti e responsabilizzano, nel migliore dei casi, proprio e soltanto le correnti" (46).

⁹² V., per tutti, ELIA [1970], 634 ss.

⁹³ "Nel processo rappresentativo si possono in pratica vedere due sequenze-tipo: 1) elettori - partiti - singoli rappresentanti, 2) elettori - singoli rappresentanti - partiti. Nella prima sequenza, oggi la più importante, la relazione primaria intercorre tra i partiti e l'elettorato; è direttamente l'«immagine partitica» ad essere presentata al giudizio elettorale ed è su di essa che si esercita il controllo. I rappresentanti singoli hanno un ruolo quasi esecutivo. Nella seconda sequenza, meno importante ma non insignificante, sono invece i singoli a costituire il canale rappresentativo tra l'elettorato (specie a livello locale) ed i partiti (cioè i loro organi centrali di elaborazione dell'immagine partitica). In entrambi i casi, comunque, il ruolo dei rappresentanti deve esser rapportato a quello dei partiti" (COTTA [1983b], 958).

⁹⁴ Nel nostro paese il voto disgiunto è previsto per le elezioni dei consigli nelle regioni a statuto ordinario (art. 2 legge 23 febbraio 1995, n. 43 sulla possibilità di scindere il voto tra lista provinciale e lista regionale) e nei comuni con più di 15.000 abitanti (art. 6.3 legge 25 marzo 1993, n. 81). In Germania, per l'elezione del *Bundestag*, l'elettore nella medesima scheda può votare nel maggioritario per un candidato nel collegio uninominale (*Erststimmen*) diverso dalla lista regionale di partito per la quota proporzionale (*Zweitstimmen*). La questione del rapporto tra elemento personale ed elemento politico nel voto si è posta in riferimento ai seggi "sovraporzionali" (c.d. *Überhangmandate*) che il Tribunale costituzionale tedesco (sentenza del 13 ottobre 2000) ha ritenuto direttamente conferiti dagli elettori e come tali, in caso di dimissioni del titolare, non sostituibili con candidati attinti alla lista di partito. Si tratta di un'interpretazione restrittiva della legge elettorale che comunque prevede il subentro quando i seggi aggiuntivi sono almeno due.

⁹⁵ Quest'ultima ipotesi è esclusa dalle norme sull'elezione del Presidente della regione a statuto ordinario e del Sindaco nei comuni con più di 15 mila abitanti, laddove il voto di lista si trasferisce automaticamente al candidato presidente o sindaco cui deve necessariamente collegarsi (art. 2 legge 23 febbraio 1995, n. 43; 6.3 legge 25 marzo 1993,

caso il fenomeno del voto diviso, “fine tocco di sofisticazione basato sull’ignoranza”⁹⁶, è percentualmente marginale⁹⁷. Ciò conferma che nella scelta dell’elettore il candidato svolge un ruolo importante (soprattutto nei collegi uninominali e nell’elezione delle cariche monocratiche), ma non decisivo⁹⁸. Quello del candidato è, infatti, un “valore aggiunto” rispetto a quello del partito o della coalizione di partiti di cui fa parte⁹⁹. Esso va colto nella capacità del candidato di coagulare ed attrarre su di sé il consenso degli elettori della sua area politica – e non di quella avversa – riassumendo nella sua persona, nella sua storia e nelle sue capacità, la forza o le forze politiche che lo candidano, in modo da limitare il fenomeno dell’astensionismo, in cui, soprattutto nelle competizioni maggioritarie, tali elettori si rifugiano quando non si riconoscono nel partito o nella coalizione presentatisi

n. 81). Spesso accade, piuttosto, che l’elettore voti per il candidato presidente o sindaco, ma non per la lista (ad esempio nelle recenti elezioni regionali del Friuli-Venezia Giulia dell’8-9 giugno 2003, il 96% dei votanti ha indicato il candidato presidente della Regione e solo il 70,8% ha votato per una delle liste proporzionali.

⁹⁶ SMITH, 131 ss.

⁹⁷ Il voto di preferenza prevale su quello di lista in percentuali minime (17% in Grecia, 14% in Finlandia, 7,8% in Italia, 6,9 in Danimarca, 3,1% in Svizzera; v. PORRAS NADALES [1994a], 107 ed autori ivi citati). Inoltre, nei paesi in cui è previsto, lo *splitting* è scarsamente utilizzato, come dimostra il fatto che: 1) la composizione politica del *Senado* spagnolo è pressoché analoga a quella del *Congreso*; 2) nell’elezione del *Bundestag* tedesco il 95% di coloro che votano per la lista regionale di partito votano anche per il corrispondente candidato nei collegi uninominali, tant’è che i seggi uninominali vinti in eccedenza rispetto alla percentuale proporzionale (*Überhangmandate*) sono sempre stati pochi (v. E. FLISZAR, *Erst – oder Zweitstimmen – die falsche Gretchenfrage zur Wählerschaft der F.D.P.*, cit. da JESSE, 120).

⁹⁸ Con ciò non si vuol certo escludere che possano esistere casi in cui l’elettore si lasci guidare nel voto dal candidato e non dal partito (v. in questo senso RUBIO LLORENTE [1991], 15 e [1993c]). Si tratta piuttosto di casi marginali che non influiscono comunque sul circuito rappresentativo.

⁹⁹ Dal sondaggio realizzato tra il 10 ed il 12 novembre 2000, pubblicato sul *Corriere della Sera* il successivo 11 dicembre (ed anche su www.sondaggiolettorali.it/asp/visualizza_sondaggio.asp?idsondaggio=45), emerge che il 59% dei 5.215 interpellati continuerebbe a votare per la coalizione che aveva scelto anche se la persona che apprezza si candidasse per un’altra, ipotesi quest’ultima presa in considerazione dal 28% e sposata solo dal restante 13%. Analogamente, l’indagine condotta sotto la guida di Ilvo Diamanti dalla Fondazione Nord-Est il 13 maggio 2001 attraverso un sondaggio telefonico su 900 elettori del Veneto, dimostra che nel voto ha influito la fiducia nel leader nazionale (27%), l’idea politica (23,3%), il programma del candidato/della coalizione (20,1%), la fiducia nel partito o nello schieramento (11,1%), mentre ridotta è la fiducia nel candidato locale (6,6%), il voto su consiglio degli amici e dei parenti (0,7%), ed il voto per ostilità o per opposizione verso un candidato o uno schieramento (11,2%) (v. BORDIGNON).

alle elezioni¹⁰⁰. Né si può escludere che, attraverso il candidato, l'elettorato possa esprimere istanze o bisogni che vuole siano sostenuti dal partito.

In ogni caso elemento personale ed elemento politico sono sempre presenti, a prescindere dal tipo di formula elettorale. Il consenso raccolto dal partito si traduce nell'elezione di persone¹⁰¹ o perché incluse in una lista (bloccata o no) nel proporzionale¹⁰², o perché identificantesi con il partito o la coalizione di partiti, come avviene nei sistemi maggioritari.

Ne consegue che il rappresentante viene eletto sol perché candidato da un partito, di cui condivide gli ideali e la linea politica approvati dagli

¹⁰⁰ Si potrebbe obiettare però che nelle elezioni politiche italiane del 1996 e del 2001 i candidati dell'Ulivo hanno riportato nel maggioritario mediamente più voti rispetto a quelli ottenuti nel proporzionale dall'insieme delle liste del centro sinistra. Esattamente il contrario è avvenuto per i candidati del centro destra che ha ottenuto meno voti nel maggioritario rispetto a quelli del proporzionale. A prescindere dalle questioni, tutta politica, se sia la coalizione un valore aggiunto rispetto alle singole forze politiche che la compongono; ovvero queste ultime un valore sottratto rispetto alla prima, resta il fatto che un parte dell'elettorato del centro sinistra vota per la coalizione, ma non per uno dei partiti che ne fanno parte (v. PASQUINO [2002], 10). Il fatto però che tale dissociazione tra il voto proporzionale per la lista di partito ed il voto uninominale per il candidato di partito sia uniformemente diffusa su tutto il territorio nazionale esclude che essa possa spiegarsi con la migliore qualità dei candidati di collegio dell'Ulivo rispetto a quelli della Casa della Libertà. Più plausibile appare l'ipotesi che l'elettorato abbia voluto premiare la migliore qualità della coalizione, cioè la sua capacità di presentarsi come soggetto politico attraente al di là delle distinzioni dei partiti che lo compongono. Sotto questo profilo l'Ulivo è più coeso, mentre solo l'allargamento dei confini della Casa della Libertà e l'effetto trainante del suo leader hanno consentito di superare con successo le comunque evidenti difficoltà ad aggregare e tenere insieme nel maggioritario un elettorato evidentemente più eterogeneo e meno compatibile di quello del centro sinistra (v. D'ALIMONTE, CHIARAMONTE). Non pare, quindi, che il fattore personale abbia determinato lo scarto tra voto nel maggioritario e voto nel proporzionale, la cui marginalità (nel 1996 105 voti, nel 2001 109 voti uninominali ogni 100 voti ottenuti nel proporzionale) dimostra comunque che coloro che votano nel maggioritario in modo diverso dal proporzionale siano una minoranza. Del resto, infine, il fatto che i risultati delle elezioni politiche nazionali del 13 maggio 2001 sembrino determinati più dal gioco delle alleanze che dal cambiamento di opinioni politiche, conferma l'esistenza di una sostanziale continuità di voto difficilmente scalfita dal nome del candidato (v. MANNHEIMER, [2001a e 2001b]).

¹⁰¹ Cfr. VANACLOCHA BELLVER, 221.

¹⁰² Per la Corte costituzionale (sentenza 10 luglio 1975, n. 203, in *Giur. cost.*, 1975, 1580 ss.) grazie al voto di preferenza le liste di candidati presentate dai partiti non ledono la libertà di voto dei cittadini. Sulla base di tale sentenza MANZELLA [1977], 31, ricollega il voto di preferenza all'art. 67 Cost. "almeno nella misura in cui questo meccanismo, concorrendo all'immediatezza del rapporto popolo-corpo elettorale e parlamentari, si pone contro la logica del mandato imperativo di partito che diventerebbe, senza quel voto, rigidissima".

elettori¹⁰³ per cui oggi si può parlare di “personalità politiche trascinanti” solo in riferimento ai *leaders* di partito¹⁰⁴. Egli non riceve dagli elettori una delega in bianco ma un mandato politico. Pertanto, egli non è – né in definitiva è mai stato¹⁰⁵ – libero¹⁰⁶, ma obbligato – verso il partito e verso gli elettori – a rispettare e a realizzare gli obiettivi politici del proprio partito ed a contrastare quelli altrui¹⁰⁷.

Ciascun eletto, quindi, non rappresenta tutti gli elettori, inclusi coloro che non lo hanno votato, come vorrebbe una retorica ottocentesca priva di riscontro nella realtà¹⁰⁸; né rappresenta solo il partito poiché il

¹⁰³ Cfr. JIMÉNEZ CAMPO [1994], 37.

¹⁰⁴ Cfr. LEIBHOLZ [1989a], 161; ID. [1989b], 391.

¹⁰⁵ Sulla visione “mitologica” del rappresentante libero da qualsivoglia influenza, anche economica, v. ABELLÁN, 143; PORRAS NADALES [1994b], 90, che parla di “concezione idilliaca” del Parlamento liberale smentita dagli atti parlamentari di qualunque Camera ottocentesca; TORRES DEL MORAL [1991], 132, secondo cui la figura del parlamentare indipendente non è mai storicamente esistita, mentre esiste piuttosto il parlamentare dissidente; GARCÍA ROCA [1999], 253. In Italia, già AMBROSINI [1921], 308 s. denunciava che “i Deputati considerati teoricamente come rappresentanti della nazione e sciolti da qualsiasi vincolo con gli elettori e con la circoscrizione territoriale da cui provenivano, erano in fatto ridotti, come scriveva il relatore della Commissione della Camera per la recente riforma elettorale, «al livello di commissionarii degli interessi privati dei loro elettori presso i poteri centrali o le Autorità locali».

¹⁰⁶ *Contra* SPADARO, 35 e ANGIOLINI, 61 ss., per i quali, al contrario, il parlamentare è politicamente responsabile proprio perché esercita un libero mandato. Ma è evidente che in tal modo la responsabilità diventa un *posterius* anziché un *prius* del rapporto rappresentativo nel senso che essa viene spostata dall’inizio al termine del mandato, eclissando il controllo del partito. V. anche BARILE [1984], 415, per cui il parlamentare può cambiare partito senza perdere il mandato perché esso gli deriva dagli elettori.

¹⁰⁷ Cfr. BASTIDA FREIJEDO [1987], 212; ROSSANO [1972], 230; MORTATI [1945], 90 nt. 39, per cui “i non appartenenti al partito, votando per un candidato da questo proposto, intendono fare implicitamente adesione ai principi politici sostenuti dal medesimo”, citando al riguardo OSTROGORSKY, 668.

¹⁰⁸ Cfr. STRELE, 738 s.; *contra* GRECO, 408, per cui, proprio perché eletto non solo dagli iscritti al partito ma da tutti gli elettori, il rappresentante non avrebbe alcun legame giuridico con il proprio partito, la cui funzione sarebbe quindi meramente strumentale. Al di là di una certa forzatura, è evidente come in tale tesi la nozione di rappresentanza nazionale costituisca un *prius* in base a cui ricostruire l’intero circuito rappresentativo. Né appare accoglibile la tesi di TESAURO [1969], 491, per cui la nazione che ogni parlamentare rappresenta s’identifica non nelle sue idee politiche, nella categoria sociale o nel territorio cui appartiene, nel partito cui aderisce e da cui è stato candidato, quanto piuttosto nella comunità politicamente inquadrata *dai* e *nei* partiti, che è nel contempo base e destinataria dell’ordinamento costituzionale. Ogni parlamentare, infatti, non rappresenta l’intera comunità ma quella sua parte organizzata politicamente dal proprio partito.

mandato gli proviene non solo da questo ma anche dagli elettori (in questo senso può interpretarsi l'art. 49 Cost. per cui il partito è strumento dei cittadini, i quali sono il soggetto lessicale della disposizione); né, infine, rappresenta esclusivamente questi ultimi, essendo il partito elemento decisivo nel voto¹⁰⁹. Non esiste, quindi, un rapporto diretto tra elettori ed eletti al di fuori dei partiti politici, come non esiste un rapporto tra elettori e partiti politici al di fuori degli eletti. Piuttosto tra elettori, partito ed eletto esiste un *continuum*¹¹⁰ per cui come il partito rappresenta gli elettori che hanno votato per il candidato da esso proposto, così l'eletto rappresenta gli elettori che hanno votato per il partito e non solamente il partito votato dagli elettori¹¹¹.

Non vi è, quindi, alcuna ambiguità nel ritenere che il parlamentare rappresenti gli elettori che hanno votato il partito politico di cui fa parte ed in nome dei cui obiettivi politici si è candidato¹¹². Di conseguenza, la

¹⁰⁹ Cfr. CABALLOS MOJEDA, 102.

¹¹⁰ Per NOCILLA [2001], 71, invece, “la complessa relazione elettori, partiti, parlamentari non si svolge secondo la successione di due rapporti binari, che vanno in un'unica direzione: quello tra elettorato e partiti e quello tra partiti e membri del Parlamento. Si tratta, invece, di una relazione composta di più rapporti che vanno tanto in una direzione, quanto in quella esattamente inversa, e che talora tendono a saltare uno dei tre termini della relazione stessa”.

¹¹¹ Sulla teoria del “doppio mandato” che l'eletto riceve contemporaneamente dagli elettori e dal partito v. DUVERGER [1958, trad. it. 1961], 412; SPADARO, 36; ZAMPETTI, 115, per cui “l'elezione dei titolari degli organi è opera congiunta del popolo e dei partiti” nel senso che il corpo elettorale vota “tra i vari candidati designati dai partiti”; GARCÍA GUERRERO, 124 ss.; BOBBIO [1988], 23 ss. per cui l'intermediazione dei partiti politici spezza il rapporto diretto tra elettori ed eletti, dando luogo a due rapporti distinti – tra elettori e partito e tra partito ed eletti – il che ha semplificato il sistema della rappresentanza e, nel contempo, lo ha alterato, trasformando da libero in vincolato il mandato sia degli elettori al partito sia del partito agli eletti.

¹¹² Contra BASTIDA FREIJEDO [1987], 227, che parla di concezione eterogenea della rappresentanza politica. A favore, invece, VANACLOCHA BELLVER, 220, secondo cui la rappresentanza politica è realizzata insieme da partiti ed eletti. Da una indagine condotta da MAURER sulla base di interviste con alcuni ministri e deputati del *Congreso* dalla II alla VI legislatura, emerge che i deputati, specialmente quelli provenienti da piccole circoscrizioni elettorali o da comunità regionali storiche, avvertono in modo particolare la loro lealtà nei confronti degli elettori (84 ss.) anche se – più i *leader* che i deputati “semplici”, più i deputati dell'opposizione che quelli della maggioranza – ritengono che essa sia compatibile e non alternativa alla lealtà verso il partito (88 ss.): i deputati, quindi, si dichiarano leali verso gli elettori *tramite* il partito, ritenendo che esso rappresenti la loro volontà (94). Una indagine simile era stata condotta nel 1970 sui deputati francesi dal *Centre d'étude de la vie politique française de la Fondation nationale des sciences politiques* (su cui v. CAYROL,

titolarità giuridica del seggio appartiene congiuntamente ad entrambi, al partito e all'eletto.

Non appartiene solo al partito, perché il mandato agli eletti non deriva esclusivamente da quest'ultimo ma anche dagli elettori. L'elettore, infatti, non vota per il partito, perché questi poi designi volta per volta i più adatti a ricoprire i seggi conquistati secondo l'argomento in discussione, come proposto da Kelsen¹¹³. Piuttosto, egli vota per il partito attraverso il voto per il candidato, e viceversa. Diversamente, se la titolarità del seggio spettasse al partito, la stessa pluralità dei suoi rappresentanti diverrebbe in ultima analisi superflua, ben potendo questa essere sostituita da un unico eletto cui attribuire tanti voti quanti sono i seggi spettanti al partito (c.d. voto ponderato)¹¹⁴.

Né la titolarità del seggio appartiene esclusivamente all'eletto, perché questi non è votato *intuitu personæ*, ma quale esponente di un determinato partito da cui e per cui si è candidato. Si vota qualcuno non per attribuirgli il seggio, ma perché occorre eleggere persone concrete¹¹⁵. Ritenere titolare del seggio il partito dal punto di visto socio-politico, l'eletto dal punto di vista giuridico¹¹⁶ significa recidere il necessario nes-

PARODI, YSMAL, 72 ss.). Da essa è emerso che la maggior parte dei deputati ritiene di avere una concezione del loro mandato diversa da quella prevalentemente particolare che hanno i loro elettori e più vicina invece a quella generale dei partiti politici (81 ss.).

¹¹³ Svolgendo fino in fondo le premesse poste sul ruolo svolto dai partiti nelle moderne democrazie rappresentative, KELSEN [1981] si chiede se, anziché “costringere i partiti politici a mandare in Parlamento un certo numero permanente di deputati – singolarmente determinati – in rapporto alla consistenza del relativo partito, i quali – sempre i medesimi – si trovano a dover cooperare in merito alle questioni anche più diverse (...), sarebbe meglio permettere ai partiti di delegarvi, secondo la natura delle leggi da discutere e da votare, gli esperti di cui dispongono, avendo questi, una parte nella decisione finale corrispondente alla consistenza del partito rappresentato” (85 s.). Simile era il sistema previsto dal Testo Unico 5 febbraio 1948, n. 26 per l'elezione della nostra Camera dei deputati in base a cui i seggi residui non assegnati nei trentuno collegi plurinominali venivano attribuiti ai candidati inseriti in apposite liste nazionali, secondo l'ordine stabilito dagli organi centrali dei rispettivi partiti. Fu proprio per contrastare l'eccessivo potere così conferito a questi ultimi che con la legge 31 marzo 1953, n. 148 fu tra l'altro stabilito che i seggi residui appartenenti a ciascuna lista fossero assegnati non ai candidati delle liste nazionali ma a quelli dei collegi che avessero ottenuto le più alte cifre individuali.

¹¹⁴ Cfr. TORRES DEL MORAL [1982], 19 s.; una proposta simile è stata avanzata dal Presidente del Consiglio Berlusconi (v. CURRERI [2003]).

¹¹⁵ Cfr. GARCÍA GUERRERO, 514.

¹¹⁶ Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, 92; A. RODRÍGUEZ, 52, per cui i partiti non possono essere titolari della relazione rappresentativa (almeno non completamente), ma solo uno degli strumenti di partecipazione politica.

so intercorrente tra tali distinti livelli, negando il ruolo giuridicamente rilevante svolto dai partiti nella fase pre-elettorale, elettorale e sul piano istituzionale¹¹⁷.

L'elettore, quindi, votando per un candidato non si limita a designare una persona alla carica elettiva perché liberamente decida al suo posto, ma esprime il proprio consenso al programma politico del partito in cui il candidato è inserito e che questi dovrà cercare di attuare.

Tutto ciò non solo non contraddice la rappresentanza nazionale ma anzi v'infonde un contenuto democratico.

Oggi il parlamentare rappresenta la Nazione non perché, come avveniva nello Stato liberale, ne interpreta – *rectius* crea – liberamente l'altrimenti inesprimibile volontà quanto piuttosto perché chiamato a perseguire i fini politici del partito. Nelle moderne democrazie il concetto di Nazione perde ogni connotazione astratta per identificarsi nel popolo inteso come pluralità che si fa unità politica¹¹⁸. Poiché tale unità è frutto della precipua funzione costituzionalmente attribuita ai partiti, se ne deve concludere che l'eletto è chiamato a rappresentare gli interessi politici degli elettori che hanno votato per il suo partito.

Grazie ai partiti viene, quindi, superato il contrasto tra principio democratico e principio rappresentativo. Perché ciò avvenga, da un lato il principio democratico non deve appiattirsi nella fedele trasposizione da parte degli eletti della frammentata volontà degli elettori, dall'altro il principio rappresentativo non deve essere interpretato in funzione della separazione dell'eletto rispetto all'elettore. In virtù dei partiti politici, quindi, il rapporto con gli elettori non impedisce ma anzi consente all'eletto di rappresentare interessi politici generali. In tal modo si evita, da un lato, che la necessaria autonomia del rappresentante dai rappresentati degradi a libertà assoluta, dall'altro, che il necessario rapporto con i rappresentati impedisca al rappresentante di perseguire interessi generali. Unendo rappresentati e rappresentanti sulla base d'una comune e condivisa visione politica, i partiti politici conferiscono concretezza e democraticità alle istituzioni rappresentative¹¹⁹.

¹¹⁷ Cfr. § 1.3.

¹¹⁸ Per CRISAFULLI [1958a], 156 s. nt. 6, a differenza di altre disposizioni della nostra Costituzione (v. artt. 9.2, 87.1, 98.1 Cost.), nell'art. 67 Cost. il termine Nazione non è adoperato in riferimento "a quel che di permanente e di unitario vi ha al fondo della collettività popolare" (Id. [1955], 426 s.; così invece LAVAGNA [1953], 54 s.), ma come sinonimo di "popolo", insieme dei cittadini concretamente viventi (*ivi*, 427 nt. 11).

¹¹⁹ Cfr. CRISAFULLI [1960], 270.

Attraverso i partiti, gli elettori riescono a concorrere alla determinazione dei fini e dei mezzi che costituiscono la politica nazionale dello Stato¹²⁰ e controllano che a tali impegni politici assunti nelle elezioni gli eletti s'ispirino nell'esercizio del loro mandato. Pertanto è il partito, ancor prima dei singoli eletti¹²¹, il soggetto politicamente responsabile di fronte agli elettori per i singoli atti compiuti e, in generale, per la linea politica seguita¹²². Spetta al partito verificare e garantire la costante sintonia politica tra i propri elettori ed i propri eletti¹²³. L'obbligo di questi ultimi di uniformarsi alla volontà politica del popolo espressa tramite il partito¹²⁴ costituisce il coerente sviluppo del suo ruolo indispensabile per il corretto funzionamento del sistema democratico. In quest'ottica, il libero mandato parlamentare non può, come un tempo, essere considerato il necessario presupposto per la rappresentanza nazionale ma rischia piuttosto, se non coerentemente canalizzato all'interno dei partiti, di trasformarsi nella causa della sua negazione¹²⁵.

Per questo motivo, le modalità di svolgimento del rapporto tra elettori, partiti ed eletti non sono giuridicamente irrilevanti, poiché da esse dipende l'effettivo esercizio della sovranità popolare. La natura politica della rappresentanza non esclude che essa possa essere oggetto *ab extra* di un intervento normativo che, lungi dal influenzarne il contenuto, determini le regole entro cui essa deve svolgersi. Un simile intervento avrebbe, quindi, lo scopo, da un lato, di assicurare le necessarie condizioni di dialettica democratica nei luoghi ove si svolge l'attività di rappresentanza: non solo, quindi, nelle assemblee rappresentative ma, ancor prima, all'interno dei partiti; dall'altro, di prefigurare soluzioni adeguate all'alterazione della relazione rappresentativa che si produce

¹²⁰ Cfr. CRISAFULLI [1967], 211 s.; ID. [1969], 116, in cui l'A. sottolinea come, a differenza del diritto elettorale attivo, il diritto di partecipazione permanente attraverso i partiti non incontra i limiti soggettivi posti dall'art. 48 Cost.; ZAMPETTI, 116 s.

¹²¹ NOCILLA [1985], 575 s.; NOCILLA, CIAURRO, 561 ss.

¹²² Cfr. COTTA [1983 b], 958.

¹²³ Per FINER, 276, "los representantes son seleccionados, catequizados, comprometidos, ayudados y, posteriormente, controlados en sus actividades parlamentarias por partidos que están en conexión directa y continua con el electorado, no existiendo, de este modo diferencias entre la democracia directa e indirecta".

¹²⁴ Cfr. BASSO [1966], 78.

¹²⁵ *Contra* NOCILLA [1985], 574, per cui l'interpretazione estensiva delle disposizioni che tutelano la libertà del singolo parlamentare è frutto della concezione del Parlamento come organo centrale del sistema.

allorquando il suddetto rapporto tra eletto e partito, per qualsivoglia causa, s'interrompa¹²⁶.

2.4. PARTITI POLITICI E DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO

È un dato di fatto che in molte Costituzioni¹²⁷ del secondo dopoguerra, compresa la nostra, convivono disposizioni che, da un lato, riconoscono per la prima volta il ruolo fondamentale svolto dai partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative, dall'altro recepiscono, talora contemporaneamente¹²⁸, i principi liberali della rappresentanza nazionale¹²⁹ o del divieto di vincolo di mandato¹³⁰.

¹²⁶ In Spagna significativamente l'articolo 28.3 R.S. prevede che "las relaciones de los componentes de los Grupos parlamentarios serán hechas públicas".

¹²⁷ Un'eccezione in tal senso è costituita dalla Costituzione francese del 4 ottobre 1958, chiaramente pervasa da una profonda sfiducia verso i partiti, ritenuti causa del fallimento della IV repubblica. Ciò spiega la definizione dei partiti riferita al solo momento elettorale, in ciò accomunati agli altri gruppi politici (art. 4: "i partiti e i gruppi politici concorrono all'espressione del voto") e la radicalità del primo comma ("Il mandato imperativo è nullo") dell'articolo 27, dedicato non ai partiti politici – come pur proposto (v. l'emendamento del deputato Baillencourt, in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* (DPS), Paris, 1987, II, 246) – ma al diritto di voto dei parlamentari. Si noti, comunque, che la Costituzione del 27 ottobre 1946 non riconosceva nemmeno i partiti, se non indirettamente tramite le disposizioni che facevano espresso riferimento ai gruppi parlamentari (v. artt. 11, 52 e 91; i primi due articoli furono poi abrogati con legge costituzionale del 7 dicembre 1954). Inoltre il testo del 1946 non sanciva il divieto di mandato imperativo, limitandosi ad affermare che "il popolo francese esercita la sua sovranità attraverso i suoi deputati all'Assemblea nazionale".

¹²⁸ V. artt.: 21.1 e 38.1 *Grundgesetz* tedesco del 23 maggio 1949; 6 da un lato, 66.1 e 67.2 dall'altro C.E.; 8.2 e 66 Cost. Romania del 21 novembre 1991; 11 e 104.1 Cost. Polonia del 2 aprile 1997. Per quanto riguarda la Gran Bretagna, è opinione comune che fin dal Settecento i membri della Camera sono eletti senza vincolo di mandato e rappresentino l'intera Nazione e non i suoi interessi settoriali. Nel contempo, però, è parimenti comune la consapevolezza del ruolo essenziale svolto dai partiti nella dinamica del regime parlamentare britannico; v. *supra*, p. 34 ss.; P.G. LUCIFREDI, 96 e 261 ss.

¹²⁹ V. gli artt.: 32 Cost. Belgio del 7 febbraio 1831; 29.1 e 51.2 Cost. Grecia del 9 giugno 1975; 3 e 20.2 (in cui si obbligano i parlamentari ad esercitare "la loro attività nell'interesse pubblico") Cost. Ungheria del 20 agosto 1949, più volte sostanzialmente emendata.

¹³⁰ V. gli artt.: 26.6 ("Per dirigere le operazioni elettorali ed i plebisciti previsti all'art. 46 come pure per partecipare alla verifica delle iniziative popolari saranno nomi-

La coesistenza di disposizioni d'origine storica e d'ispirazione teorica così diverse¹³¹, pone all'interprete il problema della loro reciproca compatibilità. Se radicalizzati sul piano teorico, infatti, principi liberali e principi democratici sulla rappresentanza politica conducono a conclusioni opposte: la libertà di mandato, i primi; il vincolo di mandato, i secondi. Pertanto il rappresentante dovrebbe essere o totalmente slegato da ogni forma di vincolo oppure privo di qualsivoglia autonomia.

Di fronte a tale apparente antinomia normativa, in cui si riassume il perenne problema della rappresentanza politica e del ruolo che in essa svolgono i partiti politici, compito dell'interprete non è scegliere tra rappresentanza e democrazia, tra divieto di vincolo di mandato e Stato di partiti, tra situazione e rapporto, ma pervenire ad una ricostruzione il più possibile coerente ed armonica del sistema democratico di rappresentanza politica delineato in ciascun testo costituzionale, considerato "come un tutto in cui ciascun precetto incontra il suo pieno significato valorizzandolo in relazione con gli altri: vale a dire, in base ad una interpretazione sistematica"¹³². A ciò spinge, del resto, il dato giuridico-costituzionale, a

nati degli ufficiali elettorali, che saranno assistiti da rappresentanti dei partiti in lotta, aventi voce deliberativa, e inoltre, per l'autorità elettorale centrale, da membri o ex-membri della gerarchia giudiziaria. Tali assessori, il cui numero sarà stabilito nella legge elettorale, saranno ripartiti – prescindendo da quelli tratti dall'ordine giudiziario – fra i partiti partecipanti alla lotta elettorale, proporzionalmente alle forze rispettive risultanti dalle ultime elezioni al Consiglio nazionale") e 56.1 ("I membri del Consiglio nazionale e i membri del Consiglio federale non sono legati da nessun mandato nell'esercizio di tale ufficio" della Legge costituzionale federale austriaca del 7 dicembre 1929; 137 e 161.1 Cost. Svizzera dell'1 gennaio 2000.

¹³¹ Cfr. CRISAFULLI, NOCILLA, 814 s.; NOCILLA [1985], 573 ss.; ROSSANO [1968], 689 s.; PREDIERI, 201 s.; NOCILLA, CIAURRO, 575 ss., che parlano di difficile convivenza nella nostra Costituzione tra l'anima liberale, che esalta l'autonomia e la libertà del rappresentante, e quella democratica, in cui la rappresentanza politica diviene un surrogato della democrazia diretta perché basata sul vincolo di mandato. La prima si ritroverebbe negli articoli 1 (popolo sovrano come ente unitario) e 48.2 (dovere di voto come funzione pubblica), 67 (rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo), 68 (irresponsabilità dei rappresentanti verso i rappresentati o verso l'Assemblea), 64.2 (delibere camerali segrete); 61 ultimo comma (*prorogatio*), 59.2 (senatori a vita), 87.1 (rappresentanza del Capo dello Stato), le norme che circondano di particolari cautele gli istituti di democrazia diretta. La seconda negli articoli 1 e 2 (popolo sovrano come entità plurima composta da comunità intermedie), 48 (diritto di voto), 76 (rappresentanza della nazione intesa come popolo reale), 60 (periodica rinnovazione delle Camere), 88 (scioglimento anticipato), 75 (accoglimento istituti democrazia diretta), 49 (ruolo dei partiti politici, in relazione alla legge elettorale ed ai regolamenti parlamentari), 64.2 (pubblicità dei lavori parlamentari).

¹³² Cfr. S.T.C. 5/1983, cit., f.j. 3.°, 61.

meno che non si voglia considerare semplicisticamente schizofrenica la convivenza nel medesimo testo di disposizioni così diverse.

Non si può, quindi, teorizzare il libero mandato parlamentare ignorando i partiti politici, così come non si può delineare la funzione dei partiti politici ignorando il divieto di vincolo di mandato¹³³.

Giustapponendo democrazia liberale e democrazia dei partiti non si ricaverebbero che indicazioni unilaterali, e perciò parziali, sul rapporto tra elettori, partito, eletto e gruppo¹³⁴. Divieto di mandato imperativo e rappresentanza nazionale sono oggi principi che non vanno isolatamente radicalizzati, ma interpretati in modo costituzionalmente compatibile con il ruolo fondamentale svolto dai partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative.

Ciò non significa cadere in una sorta d'imparziale equidistanza perché punto di partenza di tale ricostruzione non può che essere la prevalenza storica, ancor prima che teorica, dei principi democratici della rappresentanza politica su quelli liberali¹³⁵. Il libero mandato parlamentare non è più il principio fondamentale su cui ricostruire l'intero sistema di rappresentanza politica¹³⁶. Esso, piuttosto, va interpretato in conformità con il ruolo svolto dai partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative: "non si deve studiare in che modo i principi costituzionali della democrazia rappresentativa dei partiti limitano il divieto [di mandato imperativo], ma, viceversa, in quale forma il divieto di mandato imperativo limita la regola imposta da quei principi costituzionali"¹³⁷. In altri termini, non si deve interpretare il ruolo dei partiti alla luce del divieto di mandato impe-

¹³³ Cfr. SANTSCHY, 116 ss., per cui il punto di equilibrio tra l'essere il deputato rappresentante di un partito e, nello stesso tempo, titolare di un mandato libero va trovato caso per caso, privilegiando comunque la libertà di voto sulla disciplina di gruppo nelle questioni di coscienza. Per DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 205, non esiste nella Costituzione spagnola alcuna contraddizione tra rappresentanza nazionale e rappresentanza partitica perché in essa prevale il mandato ideologico di partito sul mandato rappresentativo, confinato nel solo art. 67.2 C.E.

¹³⁴ Cfr. COLARULLO, 24.

¹³⁵ Per il Tribunale costituzionale federale tedesco la tensione tra ruolo dei partiti (art. 21 G.G.) e divieto di mandato imperativo (art. 38 G.G.) può superarsi assegnando maggiore "peso costituzionale" al primo e riconoscendo al secondo la sola funzione – residuale ma determinante – di negare rilevanza giuridica alle vicende del rapporto tra parlamentare e partito (v. sentenza 23 ottobre 1952, n. 1, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)*, I, 1953, 72 ss. che dichiarò incostituzionale il *Sozialistische Reichspartei* su cui v. ZANON [1991], 140 ss.).

¹³⁶ Cfr. SOLÉ TURA, APARICIO PÉREZ, 48 s.

¹³⁷ Cfr. GARCÍA GUERRERO, 514.

rativo ma, viceversa, interpretare il divieto di mandato imperativo alla luce del ruolo svolto dai partiti politici, quale strumento fondamentale di partecipazione politica e, ancor prima, alla luce del principio democratico¹³⁸. Solo così si può pervenire ad una ricostruzione della teoria della rappresentanza giuridicamente adeguata alla realtà democratica contemporanea, superando le attuali tensioni¹³⁹.

Si tratta allora di vedere in che modo ed entro quali limiti i principi della rappresentanza liberale possano utilmente coniugarsi ed interagire con quelli democratici¹⁴⁰, in modo da innestarsi all'interno del circuito rappresentativo basato sui partiti politici. Non si tratta di piegare il dato costituzionale a quello politico, come se i partiti politici riguardassero il secondo e non il primo, quanto piuttosto di cercare un'interpretazione razionale ed equilibrata che riesca a far salvi o, se si vuole, a non sacrificare completamente ruolo dei partiti e libertà del parlamentare.

In forza di ciò che abbiamo detto, dovrebbe essere evidente che, benché recepiti nelle costituzioni in modo formalmente pressoché identico rispetto al passato¹⁴¹, sia la rappresentanza nazionale che il divieto di vincolo di mandato sono oggi principi che hanno perso gran parte del loro significato originario e che, quindi, necessitano di essere reinterpretati alla luce della decisiva intermediazione svolta dai partiti tra elettori ed eletti. In particolare, il divieto d'imporre ai rappresentanti un mandato imperativo non può nelle attuali democrazie assumere il medesimo significato che aveva nello Stato liberale ottocentesco. In altri termini, non si può, dopo duecento anni, continuare a teorizzare l'assoluta libertà del manda-

¹³⁸ Cfr. CARRARO, 36 s. Per C. ESPOSITO [1952], 147 s., “la influenza dei partiti sulla scelta dei rappresentanti dei cittadini e sulla scelta dei membri del Governo, la influenza sul modo di svolgimento della attività degli uni e degli altri, in genere il concorso dei partiti a tutte le decisioni politiche dello Stato” non rendono possibile “attribuire ad altri articoli del testo costituzionale di dubbia interpretazione un significato contrastante a tale avvenuta legalizzazione” (in riferimento agli articoli 48 e 67 Cost.); in tal senso v. anche CRISAFULLI [1969], 127 s.; FERNÁNDEZ SEGADO, 69.

¹³⁹ Cfr. RUBIO LLORENTE [1993a], 161 s.; CAAMAÑO DOMINGUEZ, 63 ss.; CANO BUESO, 62 ss., che parla di contrapposizione tra norma giuridica e realtà politica, giudicata scandalosa da P. DE VEGA GARCÍA [1985], 37.

¹⁴⁰ GARCÍA GUERRERO, 143 ss. e 171 ss.

¹⁴¹ Per RIDOLA [1995], 461 s., l'assenza del libero mandato in alcune costituzioni del parlamentarismo razionalizzato del primo dopoguerra e la sua ricomparsa in quelle del secondo dopoguerra dipende dal fatto che le prime, a differenza delle seconde, nel tentativo di integrazione fra regime parlamentare e stato di partiti non era ancora pervenute ad “un'adeguata considerazione dell'incidenza del tessuto pluralistico sulla forma di governo”.

to parlamentare come principio fondamentale della rappresentanza politica svolta dai moderni parlamenti, ignorando lo sviluppo del principio democratico¹⁴² ed il ruolo a tal fine svolto dai partiti politici. Sorto storicamente per permettere ai parlamentari di sottrarsi alle istruzioni particolari degli elettori, rendendole giuridicamente non più vincolanti, così da perseguire tramite la libera discussione il supremo ed unico interesse generale della Nazione, il divieto di mandato imperativo deve oggi misurarsi con una nuova forma di mandato: quello politico proveniente dai partiti, il cui contenuto non consiste in rivendicazioni individuali o interessi di parte, che altrimenti impedirebbero al Parlamento di decidere, quanto piuttosto in programmi generali che mirano a tradursi in volontà dello Stato¹⁴³. Con l'avvento dei partiti politici, quindi, il divieto di mandato imperativo perde il suo carattere assoluto e, con esso, la sua originaria motivazione storico-costituzionale. Esso non va, quindi, interpretato, nel senso di una piena libertà dell'eletto, potendosi in tal modo giustificare frodi in danno degli elettori e dei partiti. Del resto, come abbiamo visto, la stessa sua intrinseca storicità induce ad escludere che al divieto di mandato imperativo possa conferirsi un valore dogmatico, ponendo piuttosto all'interprete il problema dei limiti e dei termini della sua possibile utilizzazione.

Continuare ad individuare nel rappresentante il termine finale del circuito rappresentativo¹⁴⁴, ritenendolo unico ed esclusivo interprete dell'interesse nazionale, emarginando dalla sua determinazione i partiti e, ancor prima, i cittadini, significa riproporre una visione della rappresentanza non solo irrealistica sul piano politico, ove il rappresentante viene eletto perché candidato da un partito ed è, di conseguenza, vincolato al suo programma, ma anche infondata sul piano costituzionale, ove le disposizioni costituzionali sulla rappresentanza nazionale e sul divieto di mandato imperativo, per quanto siano le sole espresse, non esauriscono il tema della

¹⁴² Cfr. PORTERO MOLINA [1991], 90.

¹⁴³ PORTERO MOLINA [1991], 115, per cui, allora, "la prohibición es innecesaria frente a unos electores que ni dictan instrucciones ni pueden revocar. Y frente a los partidos, la prohibición del mandato imperativo, en un plano jurídico no es necesaria ya que los partidos, no siendo titulares del derecho de participación ni poderes públicos, ni pueden imponer, ni pueden revocar, siendo sus pretensiones sobre los representantes jurídicamente irrelevantes; y políticamente la prohibición, es ineficaz y no supone un obstáculo resistente a la disciplina partidista".

¹⁴⁴ Cfr. GRECO, 410 s., per cui in base agli artt. 49 e 67 Cost. letti in tale sequenza, vi sarebbe "una continuità tra il momento della determinazione della politica nazionale, affidata ai partiti, e la rappresentanza politica della società che si articola in maniera più complessa".

rappresentanza politica. In democrazia, infatti, l'indipendenza del rappresentante va limitata così da evitare che la sua azione contrasti con la volontà di coloro che lo hanno candidato e votato¹⁴⁵.

Se interpretato in funzione della libertà assoluta del rappresentante, il divieto di mandato imperativo è da considerare superato non solo in fatto, ma anche in diritto perché sono venuti meno i presupposti storici e teorici da cui era sorto. È grazie ai partiti, infatti, che oggi si può coniugare rappresentanza nazionale e vincolo di mandato, superando la loro presunta reciproca incompatibilità. Se prima per rappresentare l'interesse generale l'eletto doveva godere di un mandato libero, senza subire alcuna forma di vincolo o di responsabilità nei confronti degli elettori¹⁴⁶, oggi, al contrario, egli deve essere vincolato agli elettori nella misura in cui questi, tramite i partiti, non gli conferiscono istruzioni specifiche e rigide ma un mandato politico generale per l'attuazione, anche parziale, del programma politico predisposto dal partito¹⁴⁷. La natura vincolante del mandato ricevuto non contrasta, anzi esalta la funzione rappresentativa svolta dall'eletto.

Ciò non significa, però, che ci troviamo dinanzi ad un "fossile costituzionale"¹⁴⁸, ad una clausola di stile inserita in modo istintivo ed irriflesso nei testi costituzionali in ossequio ad una malintesa tradizione priva di significato nel moderno *Parteienstaat* in cui il parlamentare sarebbe giuridicamente obbligato ad uniformarsi alla volontà del partito¹⁴⁹.

Come per il principio della rappresentanza nazionale (v. § 3.3), il divieto di vincolo di mandato non va ignorato ma interpretato in confor-

¹⁴⁵ Per PORTERO MOLINA [1991], 111 s., il diritto fondamentale dell'eletto di restare in carica si giustifica non in sé ma solo se funzionale al parimenti fondamentale diritto dei cittadini di partecipare agli affari pubblici. Da qui la legittimità di disposizioni legislative o camerali tese a garantire il rispetto degli accordi da cui dipende l'effettività del diritto di partecipazione (114).

¹⁴⁶ Cfr. LEIBHOLZ [1989a], 308, per cui l'eletto deve seguire solamente la propria coscienza, senza subire alcuna forma di vincolo o di responsabilità nei confronti degli elettori.

¹⁴⁷ Per BOBBIO [1976], 60 s., il divieto di mandato imperativo serve oggi per sottrarre il deputato agli interessi particolari e, talvolta, particolarissimi, del proprio collegio, ma non vale ad escludere la disciplina di partito che è "il surrogato funzionale del mandato imperativo"; esso "ha avuto la fatal sorte di essere sempre stato violato: è uno di quegli spaventapasseri in cui i passeri fanno tranquillamente il loro nido" [1967, 28].

¹⁴⁸ Così MORSTEIN MARX, 435 ss.; v. anche SENDLER, 1425, per cui si tratta di un "faustdicke Lüge" (una bugia grossa come una casa) e STERN, 842, per cui il divieto di mandato imperativo è un "fossile dell'età della pietra della storia costituzionale, di contenuto patetico e vuoto, consiglio della sapienza dei nostri nonni".

¹⁴⁹ Cfr. BASSO [1966], 78; Id. [1958], 376.

mità e non in contrasto con il ruolo svolto dai partiti politici¹⁵⁰ e, ancor prima, alla luce del principio della sovranità popolare¹⁵¹, le cui implicazioni – a più di quarant’anni dai severi moniti di Crisafulli¹⁵² ed Esposito¹⁵³ – quando non disinvoltamente tacciate di populismo, sono talvolta colpevolmente ignorate in ossequio a quella che lo stesso Crisafulli definiva *routine* dottrinale. Tale principio, invece, è e deve restare il punto di riferimento d’ogni ricostruzione della rappresentanza politica. Del resto, come visto, il divieto di mandato imperativo ha storicamente risposto ad esigenze diverse, per cui compito dell’interprete è ricavare da esso, ancora una volta, quelle virtualità nascoste che possono arricchire, e non depotenziare, il sistema democratico.

Occorre allora superare tali estremi, cercando di rendere compatibile ed armonica l’autonomia del singolo, sottesa al divieto di mandato imperativo, con la disciplina di partito su cui si basa oggi il sistema rappresentativo se si vuole evitare che i rappresentanti del popolo sovrano si trasformino in sovrani rappresentanti del popolo.

In quest’ottica, il divieto di mandato imperativo è tutt’oggi funzionale alla rappresentanza nazionale solo se riferito agli interessi settoriali e

¹⁵⁰ Cfr. CRISAFULLI [1967], 213 s.

¹⁵¹ Sul significato e sulle implicazioni del riconoscimento del principio della sovranità popolare nel nostro ordinamento, in reazione ai principi di sovranità nazionale e sovranità statale, cfr. AMATO, da cui emerge come la libertà del rappresentante risponda oggi più a convenienze ideologiche che ad una coerente sistemazione del soggetti e degli organi della rappresentanza politica.

¹⁵² CRISAFULLI [1955], 412, criticava la dottrina che “salvo pochissime eccezioni” non sembrava allora aver “compiuto un serio sforzo per adeguarsi ai principi nuovi enunciati dalla Costituzione in merito al rapporto Stato-società e conseguentemente alla posizione e alla rilevanza giuridica del popolo nell’ordinamento vigente” cosicché “... si ha talora l’impressione che certe affermazioni del testo costituzionale, a cominciare proprio da quella dell’art. 1 relativa alla sovranità popolare, siano apprese come scomode disturbatrici di una *routine* dottrinale, che tende in generale a proseguire sul binario tracciato dalla gius-pubblicistica italiana anteriore e, prima ancora, dalla grande scuola germanica del secolo XIX”.

¹⁵³ “Il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino i poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente), ma l’esercizio della sovranità (che praticamente è tutto). E che esso possa riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, possa iscriversi a partiti che influiscono sulle direttive di vita dello Stato, e che esista libertà di stampa e libere elezioni degli organi del Governo e libere decisioni popolari, e che siano esclusi dal voto solo gli incapaci e che le decisioni degli organi supremi dello Stato siano pubbliche e possibilmente prese innanzi al popolo in sedute pubbliche” (C. ESPOSITO [1954], 10 s.).

particolari e, quindi, non ai partiti. Specularmente, la rappresentanza nazionale non presuppone il divieto di vincolo di mandato quando quest'ultimo proviene dalle forze politiche che forniscono una visione particolare dell'interesse generale¹⁵⁴. Rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo non sono quindi necessariamente interdipendenti nel senso che possono darsi forme di rappresentanza degli interessi generali del popolo non *nonostante*, ma *grazie* alle istruzioni vincolanti di partito¹⁵⁵. Pertanto, come il divieto di mandato imperativo non conduce di per sé all'attribuzione della rappresentanza nazionale al singolo eletto, così l'essere quest'ultimo rappresentante della nazione non esclude la rilevanza giuridica del rapporto che lo lega al partito, come dimostra ad esempio la Costituzione portoghese¹⁵⁶.

Il mandato parlamentare dei rappresentanti non è quindi talmente vincolato alle forze politiche da poter queste ultime revocare loro le funzioni conferite dal corpo elettorale, né, tantomeno, talmente libero da consentire loro una piena ed incontrollata autonomia politica. Piuttosto, quale rappresentante degli elettori del partito, l'eletto è obbligato a realizzare il programma politico del partito; in difetto, l'ordinamento giuridico può ben prevedere tutta una serie di limitazioni e di conseguenze volte a tutelare la continuità del rapporto che lega elettori, partiti ed eletti.

2.5. RILEVANZA GIURIDICA DEL MANDATO DI PARTITO:

a) considerazioni generali

Il tentativo di dare del divieto di vincolo di mandato un'interpretazione compatibile con il ruolo svolto dai partiti politici nelle moderne democra-

¹⁵⁴ Per VIRGA, 173, i parlamentari “non perderebbero la loro qualifica di rappresentanti nazionali, per il fatto di essere legati da mandato per la difesa degli interessi di gruppi particolari”.

¹⁵⁵ Cfr. CRISAFULLI [1958b], 28, il quale traeva conferma di tale tesi, *a contrario*, dall'esistenza di forme di rappresentanza tipicamente settoriali basate sul divieto di mandato imperativo, citando l'oggi abrogato art. 6 della legge 5 gennaio 1957, n. 33 riguardante i membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (su cui v., *infra*, p. 125 ss.); anche per ZANON [1991], 65 s., l'assenza del principio della rappresentanza nazionale non comporta come conseguenza l'introduzione del vincolo di mandato.

¹⁵⁶ Cfr. § 3.2.

zie rappresentative ha portato ad una soluzione di compromesso, comunemente accolta dalla maggioranza della dottrina ed avallata dalla nostra Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 14 del 7 marzo 1964.

Secondo essa il divieto di vincolo di mandato non vieta l'esistenza di mandati, ma la loro vincolatività giuridica. Esso, quindi, non impedirebbe al rappresentante d'intrattenere rapporti e di stipulare accordi sia con gli elettori sia con il partito nella misura in cui li rende giuridicamente irrilevanti, e come tali non giustiziabili.

Il rappresentante sarebbe quindi libero di prendere impegni e di sottomettersi alla disciplina di gruppo e di partito in quanto libero di sottrarsene, senza con ciò temere la revoca del mandato da parte degli elettori o del partito¹⁵⁷. In questo modo si ottiene un duplice risultato: non si nega l'esistenza dei vincoli che, di fatto, condizionano il rappresentante, e nello stesso tempo li si confina nella sfera politica, evitando che la loro eventuale inosservanza possa provocare sanzioni giuridiche inerenti il mandato parlamentare. La distinzione dei due piani preserverebbe, in definitiva, la natura politica e non giuridica della rappresentanza, evitando di trarre le estreme conseguenze giuridiche dal fondamentale ruolo politico svolto dai partiti¹⁵⁸.

Apparentemente attenta a conciliare libertà di mandato e vincolo di partito, tale soluzione finisce inevitabilmente per privilegiare la giuridicità

¹⁵⁷ Sulla vincolatività solo politica o morale ma non giuridica degli impegni presi e, quindi, sulla legittimità del fenomeno del *transfugismo* v. per la dottrina spagnola: L. ALONSO DE ANTONIO, J.A. ALONSO DE ANTONIO, 399 s.; ALBA NAVARRO [1986], 1352; SAIZ ARNÁIZ, 233 ss.; MORALES ARROYO, 302 s.; DE VEGA GARCÍA [1985], 39 ss.; ÁLVAREZ CONDE, 152; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR [1992], 339; ID. [1982], 130 s.; L. RODRÍGUEZ, 439 ss.; CUBAS, 5128 ss.; GARCÍA PELAYO, 100, per cui in tal modo si limita giuridicamente la tendenza politologica a convertire il Parlamento in Camera dei partiti; MORODO, MURILLO DE LA CUEVA, 366 ss., secondo cui la posizione del transfuga, per quanto moralmente e politicamente condannabile, è giuridicamente inattaccabile; HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑON, 45 ss.; CHUECA RODRÍGUEZ [1988], 1712. Per l'Italia v. gli autori citati *supra*, p. 16 nota 49, tra i quali, per tutti, MORTATI [1975a], 489 ss. Anche chi, come G.D. FERRI, 160 ss., sostiene che il divieto di mandato imperativo non si applichi ai partiti, ritiene che le sanzioni comminate al parlamentare ribelle abbiano solo effetto politico e non giuridico. Analogamente ZAMPETTI, 128 s., pur ritenendo il cambio di gruppo in contrasto con l'articolo 49 Cost., conclude che l'art. 67 impedisce la perdita del seggio del parlamentare che non si attiene alla disciplina di partito, almeno finché gli ordinamenti dei partiti non siano democratici.

¹⁵⁸ Per ROSSANO [1972], 335, il divieto di mandato imperativo varrebbe "a temperare la reale situazione di soggezione dei parlamentari (e quindi del Parlamento) nei confronti dei partiti politici".

della prima sulla politicità del secondo, in tal modo legittimando a priori l'operato del rappresentante, anche quando si ponga in contrasto con le indicazioni del partito, e quindi con quegli obiettivi politici generali cui il divieto di vincolo di mandato è funzionalmente ricollegato. Sol perché giuridicamente non vincolato, l'eletto rappresenterebbe sempre e comunque gli interessi nazionali. Né a diversa conclusione si perverrebbe qualora si circoscrivesse la libertà del parlamentare a casi estremi, quali il voto su questioni non oggetto del programma sottoposto agli elettori o il tradimento di quest'ultimo da parte del partito¹⁵⁹, essendo la valutazione della sussistenza di tali presupposti rimessa all'insindacabile e soggettivo giudizio dell'interessato.

La rappresentanza nazionale dell'eletto sarebbe quindi un postulato, di cui ci si dovrebbe fideisticamente accontentare, senza indagare se ed in che modo esso trovi rispondenza nella realtà. Il che, come si è detto, è come ritenere che il giudice sia indipendente perché costituzionalmente proclamato tale, anche se nei fatti non lo è¹⁶⁰. Siffatto formalismo in realtà, ripropone la figura del rappresentante come unico ed assoluto arbitro della rappresentanza, finendo per offrire copertura costituzionale a quanto con essa in contrasto. Ponendo il rappresentante al centro del circuito politico-decisionale, libero di scegliere quali interessi rappresentare tra i diversi che in lui confluiscono (collegio elettorale, partito, gruppo parlamentare, associazioni, gruppi d'interesse, singoli cittadini)¹⁶¹, non solo li si equipara, negando l'ontologica differenza intercorrente tra gli interessi generali perseguiti dal partito e, ad esempio, quelli particolari del singolo cittadino, ma soprattutto si ricade nella pur aborrita piena ed assoluta indipendenza del rappresentante. L'apparente equilibrio tra partito ed eletto, raggiunto attraverso il diritto di quest'ultimo a conservare il proprio seggio sempre e comunque, si risolve, di fatto, in una situazione sbilanciata a suo favore. In definitiva, così argomentando, non è il divieto di vincolo di mandato che viene interpretato in funzione della rappresentanza nazionale ma, al contrario, la rappresentanza nazionale che finisce per giustificare qualsivoglia vincolo di mandato.

Invero, la tesi sulla natura politica e non giuridica del mandato conferito dagli elettori al partito ed all'eletto cela in se il timore che, diversamente, si dovrebbe concludere per la revoca del mandato da parte del partito. La prevedibile degenerazione partitocratica di tale istituto induce

¹⁵⁹ Cfr. RECODER DE CASSO, 1036.

¹⁶⁰ Cfr. ZANON [1991], 292.

¹⁶¹ Cfr. NOCILLA [2001], 62 ss.

ad optare per la libertà del parlamentare, accettando il rischio che essa possa essere utilizzata per finalità particolari, opposte a quelle generali cui è funzionalmente ricollegata.

Una siffatta conclusione è, però, frutto di una rigida visione dicotomica del rapporto tra eletto e partito per cui il primo è o assolutamente libero o totalmente assoggettato rispetto al secondo. In realtà da un lato l'esistenza di precisi indizi normativi che mirano a garantire il perseguimento da parte del rappresentante d'interessi generali, sottraendolo agli interessi particolari degli elettori, vale già a contestare l'assunto per cui la rappresentanza politica sia giuridicamente irrilevante. Dall'altro lato, sulla base di tali premesse, è possibile esaminare le possibili soluzioni normative volte a garantire la continuità tra elettori, partiti ed eletti.

b) ...nel rapporto tra elettori ed eletti

Che il rapporto tra elettori ed eletti non sia giuridicamente irrilevante è dimostrato dalla disciplina legislativa che mira a garantire ai primi l'indipendenza dagli interessi particolari dei secondi.

Chiamato a perseguire interessi generali, l'eletto deve quindi svincolarsi da quelli particolari sia dei singoli elettori, sia collettivi di natura territoriale o di categoria. Egli, quindi, non deve mercanteggiarne il voto¹⁶² perché ciò potrebbe condizionare non solo la genesi, ma anche l'esercizio del proprio mandato parlamentare. In tale ottica trovano legittimazione costituzionale le cause d'ineleggibilità ed incompatibilità (art. 66 Cost.)¹⁶³

¹⁶² Gli articoli 95 e 96 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, applicabili anche al Senato in forza del rinvio previsto dall'art. 27 del D. lgs. 20 dicembre 1993, n. 533) puniscono rispettivamente le elargizioni pre-elettorali operate a qualsiasi titolo e l'offerta o l'accettazione di utilità o di impieghi pubblici o privati in cambio della firma per la dichiarazione di presentazione della candidatura o del voto elettorale o dell'astensione. Tali disposizioni tutelano la libertà di voto (art. 48 Cost.) e di mandato (art. 67 Cost.), cioè contemporaneamente elettori ed eletti (v. ZANON [1995], 625).

¹⁶³ Le norme che sanciscono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e determinate posizioni in istituti di credito o società finanziarie (artt. 3 e 4 legge 15 febbraio 1953, n. 60), o la loro ineleggibilità in presenza di specifici interessi (artt. 9 e 10 D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) o pongono a loro carico taluni obblighi positivi e negativi circa le fonti di finanziamento (art. 4 legge 18 novembre 1981 n. 659) e le spese sostenute in campagna elettorale (legge 5 luglio 1982, n. 441) sono da considerarsi eccezionali ed insuscettibili di applicazione analogica (NOCILLA, CIAURRO, 578 s.).

e le disposizioni che prevedono la nullità del voto quando riconoscibile¹⁶⁴. In entrambi i casi, infatti, si tratta di disposizioni attinenti al diritto elettorale finalizzate a preservare e, nel contempo, a dare contenuto, alla rappresentanza generale del parlamentare¹⁶⁵. Del resto, lo stesso principio del suffragio universale, oltretutto di fatto impedire o almeno ostacolare che ristrette cerchie di elettori possano vincolare l'eletto, costituisce il riflesso elettorale della natura generale degli interessi cui la rappresentanza politica deve tendere.

In tale prospettiva può anche annoverarsi la punibilità delle attività parlamentari frutto o causa di mercimonio. Tali ipotesi delittuose, infatti, non potrebbero trovare tutela nella prerogativa dell'insindacabilità (art. 68 Cost.), la quale è strumentale al preminente obiettivo della rappresentanza nazionale posto dall'art. 67 Cost.¹⁶⁶. Pertanto il parlamentare po-

¹⁶⁴ L'elettore vota tracciando un solo segno sul candidato o sulla lista. Altri segni o indicazioni sono vietati (artt. 58.2 D.P.R. 361/1957 e 14 D. lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 come modificati rispettivamente dagli artt. 1 e 2 della legge 8 luglio 1996, n. 368); pertanto "sono nulli i voti contenuti in schede che presentino scritte o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'eletto abbia voluto far riconoscere il proprio voto" (art. 70.1 D.P.R. 361/1957).

¹⁶⁵ Sulla riconducibilità di tali disposizioni all'art. 67 v. ZANON [2001a], 132 s., secondo cui esse contribuirebbero a superare la difficoltà "di identificare se esistono, e quali siano gli interessi generali, ma prima ancora, logicamente, di identificare chi decide quali siano questi interessi", dato che la rappresentanza di tali interessi non è "una situazione in cui il parlamentare si trova per il solo fatto di essere stato eletto", ma "dovrebbe essere un dovere valutabile giuridicamente".

¹⁶⁶ Sull'interpretazione del combinato disposto degli artt. 67 e 68 Cost. le posizioni in dottrina sono divergenti. Chi interpreta l'insindacabilità in base al divieto di mandato imperativo ritiene che la nozione di mandato *ex* art. 67 legittimi un'interpretazione estensiva dell'insindacabilità parlamentare, la quale coprirebbe quindi l'intera attività politica; nel contempo l'insindacabilità confermerebbe la natura libera e giuridicamente irrilevante del mandato parlamentare, cosicché le sanzioni comminate dal gruppo e dal partito nei confronti del parlamentare non potrebbero che essere giuridicamente irrilevanti (v. CAPALAZZA, 319; TRAVERSA [1970], 192, secondo cui il principio della insindacabilità "si armonizza logicamente con il principio del divieto di mandato imperativo e, anche per ragioni di collocazione, appare strettamente conseguente con l'art. 67 cost.".); BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 85 s., per cui l'insindacabilità "si traduce pure in un'*irresponsabilità politica* per tutta la durata della legislatura" stante la irrevocabilità del mandato parlamentare". *Contra* MORETTI [1976], 754, il quale criticamente osserva che "la massima che pretende di riservare ai parlamentari l'esclusiva rappresentanza della nazione (art. 67 Cost.), se interpretata come implicante una presunzione assoluta di legittimità dei loro atti, non sembra idonea ad offrire la soluzione sperata; anzi essa ricoprirebbe con un velo d'ipocrisia situazioni talvolta incresciose". Altri, invece, ritengono che, richiamandosi l'un l'altra, i due articoli finirebbero per disciplinare lo stesso oggetto, il che non spiegherebbe la loro

trebbe essere perseguito per i delitti di cui al capo I, titolo II, libro II c.p. (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) a seguito del compimento di atti¹⁶⁷ *esclusivamente* frutto d'interesse personale o di accordi con i propri elettori o con gruppi particolari che, seppur antecedenti o successivi all'attività parlamentare, sono ad essa connessi perché ne inficiano le finalità generali¹⁶⁸.

È pur vero, comunque, che in mancanza di specifiche disposizioni costituzionali o legislative che sanciscano espressamente la nullità o

distinta previsione nel testo costituzionale. Per questo motivo si ritiene che l'art. 67 Cost. abbia un significato più ampio e diverso rispetto all'art. 68.1 Cost. perché mentre il primo non riguarda l'insindacabilità ma il mandato politico intercorrente tra elettori ed eletti, il secondo concerne l'esercizio della funzione parlamentare (v. STELLACCI, c. 70). La recente giurisprudenza costituzionale sull'art. 68.1 Cost. (v., per tutte, le sentenze nn. 10 ed 11 del 2000), nel restringere l'insindacabilità a quanto funzionalmente connesso con l'esercizio dell'attività parlamentare, sembra *a fortiori* escludere che tale prerogativa possa oggi estendersi a quei reati da cui il corretto svolgimento della suddetta attività dovrebbe restare estraneo.

¹⁶⁷ Problematica appare la perseguibilità del parlamentare per omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), essendo la sua attività assolutamente discrezionale tranne nei casi in cui risulti costituzionalmente imposta (artt. 77.2 e 85.2 Cost.); v. TAGLIARINI, 68 s.

¹⁶⁸ Di fronte al caso di deputati accusati di aver agito in un determinato modo perché prezzolati, la Camera dei deputati dapprima negò di fatto l'autorizzazione a procedere, accogliendo la proposta della relativa Giunta secondo cui l'insindacabilità copriva l'intero processo formativo della volontà del parlamentare, anche quando in esso era possibile configurare fattispecie delittuose strumentalmente connesse in modo inscindibile alla antecedente o successiva sua attività (v. *Atti parlamentari*, Camera, V legislatura, 25 marzo 1971, 27052). Tale indirizzo è stato però mutato nella successiva VI legislatura quando la Giunta, dinanzi a casi analoghi, ha concluso per l'autorizzazione a procedere ritenendo l'insindacabilità estensibile alle sole manifestazioni dell'attività parlamentare riconducibili al quadro costituzionale e non in contrasto con esso, come quando esse sono esclusivamente dettate da interessi privati. La Camera respinse l'autorizzazione a procedere senza però applicare in tal caso l'insindacabilità (v. *Atti parlamentari*, Camera, VI legislatura, 9 ottobre 1975, 23977 s.; su entrambi i casi v. l'accurata sintesi di DI CIOLO, 152 ss.). In epoca statutaria, però, la Camera concesse l'autorizzazione a procedere contro un deputato accusato di aver ricevuto danaro per sostenere l'approvazione di un disegno di legge (v. *Atti parlamentari*, Camera, legislatura XVIII, I sessione, 1892-1893, doc. n. 128, tornata del 3 febbraio 1893, 1102 ss.). In tale direzione v. ZANON [1991], 292 ss., che ritiene penalmente perseguibile il parlamentare per i suoi atti non semplicemente condizionati o negoziati, ma esclusivamente frutto di mercimonio perché contrastanti con il dovere di rappresentanza politica generale che solo rende la sua attività giuridicamente irrilevante e come tale non sanzionabile. G. ZAGREBELSKY [1979], 71 ss., invece distingue tra i reati che s'identificano con il compimento di un atto parlamentare – come nel caso dell'interesse privato in atti d'ufficio *ex art. 324 c.p.* – per i quali il parlamentare è irresponsabile *ex art. 68.1 Cost.* poiché “questo è il prezzo che si deve pagare affinché la

l'annullabilità dell'elezione avvenuta sulla base di mandati imperativi¹⁶⁹ ed individuino l'organo cui competa far derivare dalla violazione del divieto di vincolo di mandato la nullità o l'annullabilità dell'elezione¹⁷⁰, il parlamentare riconosciuto colpevole resta in carica¹⁷¹, ponendosi piuttosto il problema della possibilità di esercitare da recluso il proprio mandato.

funzione parlamentare sia sottratta a indebite ingerenze”, e i reati che si realizzano attraverso un comportamento diverso, precedente o susseguente all'atto di ufficio – come la concussione (art. 327 c.p.), la corruzione per atto d'ufficio (art. 318 c.p.) o per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) – perseguibili in quanto “esiste una netta separazione concettuale e materiale tra l'atto criminoso e il comportamento parlamentare” (74) solo se il parlamentare trae un'utilità personale e non politica, cioè nel caso in cui prevalga la rappresentanza di interessi privati su quella di interessi generali. “Naturalmente – ammette – la linea distintiva tra ciò che è il mercimonio di atti parlamentari in cambio di voti (o, peggio che peggio, in cambio di denaro) e la ricerca di consensi in via politica può essere nella pratica molto labile. Ma si tratta soltanto di un problema di retta valutazione dei fatti” (77) per cui “assai opportuna è la massima cautela da parte degli organi giudiziari nell'intervenire in questi casi” (78). Per quanto riguarda, invece, il rapporto non tra elettori ed eletti ma tra questi ultimi ed il loro partito, il parlamentare potrebbe assumere condotte penalmente rilevanti quando il suo comportamento sia “direttamente e puntualmente subordinato all'ottenimento o alla precisa promessa” di una determinata “utilità” quale la rielezione o l'attribuzione di cariche di partito o pubbliche, anche se “è molto improbabile che situazioni di tal genere possano acquistare una concretezza tale da apparire rilevanti per il giudice penale” (80). Sulla possibile distinzione tra corruzione e voto v. MORETTI [1976], 775 ss. A tale impostazione sembra aderire la Corte costituzionale che nella sentenza 2 novembre 1996, n. 379 (in *Giur. cost.*, 1996, 3439 ss.), sulla questione dei c.d. “pianisti”, ha espressamente annoverato la corruzione tra le ipotesi in cui la competenza dell'autorità giudiziaria non incontrerebbe il limite dell'insindacabile autonomia parlamentare basata sul collegamento tra gli artt. 64 e 68 Cost.

¹⁶⁹ Cfr. ZANON [1995], 624, che al riguardo cita l'art. 13 della legge costituzionale francese del 1875 (“*tout mandat impératif est nul et de nul effet*”) e l'art. 41 dello Statuto albertino (“Nessun mandato imperativo può loro [ai deputati] darsi dagli elettori”), i quali sanciscono la nullità e non la semplice non vincolatività giuridica di tali mandati, come nel caso dell'art. 67 Cost. (v. ROSSI, 94 ss.). Proprio in Francia ed in Italia si sono verificati due casi isolati, successivamente smentiti, in cui l'accertato conferimento in sede elettorale di mandati imperativi è stata causa della perdita del mandato: il 31 agosto 1846 la Camera francese annullò l'elezione di un deputato impegnatosi per iscritto a seguire una certa condotta; il 25 novembre 1868 la Camera dei deputati italiana si limitò a prendere atto delle dimissioni di un deputato motivate dalla convinzione di essere stato oggetto di mandati imperativi (v. NOCILLA, CIAURRO, 577 nt. 194).

¹⁷⁰ Tale organo potrebbe essere la stessa Assemblea (v. l'art. 34 della Costituzione francese del 1793) o il giudice in presenza di ipotesi di reato.

¹⁷¹ Ciò perché, secondo NOCILLA [2001], il parlamentare, una volta eletto, può sempre prescindere dagli impegni presi e dagli obblighi contratti, stante la loro inefficacia giuridica ex art. 67 Cost.

c) ...nel rapporto tra partito ed eletto

Al pari del rapporto tra elettori ed eletto, anche quello tra quest'ultimo ed il partito non è, a nostro parere, giuridicamente irrilevante. Se, infatti, l'eletto è tale in quanto votato dagli elettori del partito per cui si è candidato, e trova in ciò la sua legittimazione non solo politica, ma anche costituzionale, la sua decisione di porsi in radicale e grave contrasto con il partito fino al punto di abbandonarlo o di esserne espulso introduce un *vulnus* nel circuito rappresentativo che non può restare privo di conseguenze sul piano giuridico.

In realtà, la maggior parte della dottrina ritiene, come abbiamo visto, la libertà del parlamentare un valore preminente per cui, in caso di contrasto con il partito, deve prevalere la prima sul secondo. Pertanto, in forza del divieto di mandato imperativo che lo sottrae a qualunque tipo di vincolo, il rappresentante potrebbe legittimamente cambiare in corso di legislatura partito e gruppo qualora non ne condivida più gli obiettivi politici, conservando nello stesso tempo la piena titolarità del proprio mandato parlamentare¹⁷².

Il divieto di mandato imperativo non può, però, essere opposto con la medesima efficacia ai partiti politici perché, a differenza dei singoli elettori e degli altri corpi sociali intermedi, essi perseguono interessi non particolari ma generali, sia pure valutati da un punto di vista particolare¹⁷³. Anzi, è proprio grazie al partito che l'eletto è in grado di elevarsi dalla rappresentanza degli interessi particolari dei propri elettori all'interesse generale¹⁷⁴. Se, quindi, il rappresentante è chiamato a prescindere dagli

¹⁷² Cfr. SPADARO, 33.

¹⁷³ Cfr. BERNAREGGI, 29 s.; ZAMPETTI, 126.

¹⁷⁴ Sul rapporto tra interessi generali ed interessi particolari v. FILIPPETTA, 4203 ss., che dimostra come, di solito, le interrogazioni e le interpellanze, se presentate da più parlamentari, esprimono valutazioni politiche di natura generale mentre, invece, quando provengono dal singolo parlamentare sono rivolte al Governo perché adotti specifici provvedimenti o compia determinati interventi in favore di interessi localizzati nel territorio del suo collegio. In questi casi "è evidente che il parlamentare non interroga e interpella perché rappresenta, ma interroga e interpella per rappresentare" interessi di parte. Ciò dimostra "... come il singolo parlamentare non riesca ad aggregare le domande che provengono dal suo collegio in una sintesi politica e in un indirizzo generale, e quindi a dare forma, selezionandole e ricollegandole, alle aspettative e alle istanze dei rappresentati; e come, riuscendo soltanto a prospettare al Governo la soddisfazione di una miriade di interessi, magari confliggenti fra loro, egli non riesca a svolgere un ruolo forte nel processo di definizione delle politiche di intervento statale, ma solamente ad operare come *maître*

interessi specifici degli elettori, altrettanto non può dirsi nei confronti del partito, che quegli interessi mediano e volgono in chiave generale.

Per elevarsi alla rappresentanza politica, l'eletto deve svincolarsi dagli interessi particolari (territoriali, categoriali, professionali, di *lobbies*, ecc.)¹⁷⁵,

de requêtes e a raccogliere le proteste dei cittadini per trasmetterle al Governo” (4243). Il che non ci sembra, comunque né marginale né inutile, perché conferisce rilievo a situazioni particolari che potranno trovare soddisfacimento nella misura in cui le problematiche ad esse connesse esprimano e siano capaci di essere assorbite entro gli obiettivi di politica generale del Governo. Il problema, allora, non sta tanto nella tendenza del parlamentare a curare più gli affari del suo collegio che gli interessi politici generali, il che è perfettamente comprensibile ed anzi utile, quanto piuttosto nella capacità del sistema dei partiti di filtrare tale richieste sulla base di visioni politiche generali. Da questo punto di vista non si può non concordare con l'A. che al parlamentare, anche quando non vi rinunci volontariamente, riesce impossibile “nell'attuale quadro politico-istituzionale, di contribuire attivamente alla elaborazione di sintesi politiche generali” (p. 4244), per “la burocratizzazione e la chiusura oligarchica dei partiti politici, l'assenza di una reale autonomia dei gruppi parlamentari rispetto ai partiti, le difficoltà che il singolo parlamentare incontra nell'incidere seriamente sulla definizione delle posizioni e sulle scelte di voto del gruppo” (*ibidem*); il che evidenzia “le difficoltà che il gruppo parlamentare – preso nella forbice della ricerca partitica del voto di scambio e della dipendenza del singolo parlamentare dal collegio – incontra nell'operare come «elemento dinamico del rapporto fra partiti e società civile» e come autore di proposte e scelte politiche, nel senso forte di non rispondenti ad attese e richieste solamente locali o settoriali” (4246 s.).

¹⁷⁵ In attuazione dell'art. 27.1 Cost. francese (“*Le mandat impératif est nul*”), l'art. 23 R.A.N. dispone che “est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de *groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels* et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. Est également interdite la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts” (corsivo nostro). Inoltre, in base al successivo art. 79 “il lui est également interdit, sous les mêmes peines, d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à l'égard de ceux-ci des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif”. Parimenti, in base all'art. 5.6 R.S.F. “est interdite la constitution, au sein du Sénat, de groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels”. Tali “gruppi di difesa”, presenti già nella III Repubblica, tendono comunque a ripresentarsi anche nella attuale V sotto forma di gruppi di studio; ad esempio nell'Assemblea nazionale ne esistono circa ottanta composti da deputati di gruppi parlamentari diversi su svariate materie (caccia, pesca, agricoltura, viticoltura, artigianato ...) o provenienti dal medesimo territorio; v. FAVOREU (a cura di), 693; WALINE, 1190 s. e 1197; GUCHET, 43 s.; CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, 1216 ss., con riferimento anche ai tedeschi *Arbeitskrase* ed ai britannici *privatemembers committees*, composti da parlamentari di uno stesso partito. Nel nostro paese, nell'attuale XIV legislatura in ciascuno dei due rami del Parlamento si è

ma non dai partiti politici che li sintetizzano ed esprimono in chiave politica e che della rappresentanza politica costituiscono ad un tempo strumento e contenuto. Concorrendo alla determinazione della politica giust'appunto definita nazionale dal nostro art. 49 Cost., i partiti politici non contraddicono, ma anzi svolgono e completano il principio della rappresentanza politica sancito dall'art. 67 Cost.

La strumentalità del divieto di vincolo di mandato rispetto al preminente fine della rappresentanza degli interessi generali del popolo trova conferma nelle Costituzioni di quei paesi che sanciscono solamente la seconda, senza alcun riferimento al primo¹⁷⁶. La rappresentanza nazionale, infatti, già implica l'obbligo per il rappresentante di svincolarsi da ogni interesse particolare¹⁷⁷, ma non dai partiti, che invece perseguono finalità generali. Da questo punto di vista, quindi, il divieto di mandato imperativo si pone come una clausola sussidiaria la cui presenza, si potrebbe dire, solleva maggiori problemi interpretativi della sua assenza.

Grazie ai partiti, quindi, gli elettori possono conferire agli eletti mandati giuridicamente vincolanti¹⁷⁸. Se i mandati e le istruzioni di natura privata sono da ritenere giuridicamente irrilevanti, quando non illeciti, lo stesso non può dirsi per quelli invece provenienti dai partiti di natura invece pubblica¹⁷⁹, la cui violazione potrebbe ben costituire il presupposto di una disciplina legislativa o camerale che, temperando libertà del singolo e ruolo dei partiti politici, cercasse di prevenire e risolvere gli eventuali contrasti¹⁸⁰. In definitiva, il divieto di mandato imperativo vale nei

costituito l'intergruppo parlamentare "Pro Sicilia" formato dai 48 deputati e dai 21 senatori eletti per la Casa delle Libertà nell'isola allo scopo di rivalutare in un contesto nazionale le prerogative dell'autonomia speciale siciliana. PASQUINO [1988b], 159 ss., riferendosi alla questione delle quote di rappresentanza femminile, pone in evidenza le aberrazioni che possono provocare le teorie della rappresentanza come rispecchiamento sociologico o come separazione delle differenze, le quali precludono una visione generale dei problemi e la possibilità tramite programmi di tradurre le preferenze particolari in decisioni collettive.

¹⁷⁶ V. *supra*, p. 45 nota 98.

¹⁷⁷ Per NOCILLA, CIAURRO, 579, l'eletto sarebbe libero in forza non del divieto di mandato imperativo, ma del suo essere chiamato a rappresentare gli interessi generali del popolo.

¹⁷⁸ Cfr. PASQUINO [1995], 25 ss.

¹⁷⁹ Contra ZANON [1995], 622 ss., che assimila i mandati di partito e di gruppo a quelli di natura privata degli elettori. Tali mandati, in base all'art. 67 Cost., anche se non vietati o nulli, sarebbero ugualmente giuridicamente non vincolanti.

¹⁸⁰ Contra, inizialmente, ZANON [1995], 622 ss., secondo cui l'art. 67 determinerebbe l'illegittimità costituzionale di qualunque regolamentazione pubblica preventiva

confronti del privato ma non del pubblico, cioè nei confronti degli elettori ma non del partito e del gruppo¹⁸¹.

Così, ad esempio, l'obbligo per coloro che sono stati eletti per un partito di aderire al gruppo parlamentare corrispondente, nonché quello di sottostare alla relativa disciplina¹⁸², non è da considerare in contrasto

perché, oltretutto irrigidire il rapporto rappresentativo, limiterebbe la libertà di volizione politica dell'eletto. Successivamente lo stesso ZANON [2001a], 140 s., *re melius perpensa*, ha invece ritenuto costituzionalmente legittima una disciplina pubblicistica – per legge o regolamento parlamentare – del mandato parlamentare che limitasse l'autonomia del parlamentare in funzione del rispetto degli indirizzi politici provenienti dal corpo elettorale. Ciò perché “una legge, o una norma di regolamento parlamentare, non potrebbe considerarsi equivalente a un mandato di cui invece testualmente parla l'articolo 67”; “la presenza e l'intervento della norma legislativa o di regolamento parlamentare salvaguarderebbe l'idea per cui il rapporto rappresentativo è un rapporto di tipo politico-pubblico e quindi da disciplinare con norme di carattere generale, anche per l'esigenza di rispettare il principio di eguaglianza”. Alla critica che il rapporto rappresentativo tra elettori ed eletti dovrebbe essere lasciato alla libera disponibilità della parti in modo da assicurare il libero svolgimento del pluralismo politico e sociale replica “osservando come la totale abdicazione da parte di fonti pubblicistiche in questo settore, e quindi la totale privatizzazione del rapporto di rappresentanza politica, il suo abbandono al «costume» o al «malcostume» della classe politica, non sia affatto richiesto dall'articolo 67 della Costituzione”.

¹⁸¹ Distinguono tra mandato rappresentativo tra elettori e partito e mandato imperativo tra gruppo parlamentare ed eletto: TORRES DEL MORAL [1982], Á. GARRORENA MORALES [1991], 99; PUNSET BLANCO, 128 ss., secondo cui il parlamentare conserva il seggio, anche se espulso dal partito, perché l'ordinamento spagnolo gliene attribuisce l'esclusiva titolarità e non in virtù del divieto di mandato imperativo; FERNÁNDEZ SEGADO, 35 ss.; PORRAS NADALES [1994a], 45, che, pur criticando il fenomeno del *transfuguismo*, esclude comunque la perdita del seggio del parlamentare espulso; CHUECA RODRÍGUEZ [1987], 1987. Nel nostro paese v. G.D. FERRI, 160 ss.; MANNINO [2001a], 71 ss., secondo cui il divieto di mandato imperativo, non potendo essere opposto ai partiti, non contrasterebbe con eventuali ed auspicati interventi normativi volti a limitare la libertà del parlamentare nei confronti del gruppo.

¹⁸² Per GUELI, 1360 s., la pretesa contraddizione tra le norme sul divieto di mandato imperativo e sulla rappresentanza nazionale e quelle che riconoscono i partiti politici è “frutto di una erronea rappresentazione del reale sistema costituzionale” perché oggi è il partito e non più il singolo eletto a rappresentare la nazione. Di conseguenza, il parlamentare tanto più realizza la rappresentanza nazionale quanto più fedelmente esprime la volontà elaborata dentro il proprio partito, la cui disciplina, quindi, non contrasterebbe con la rappresentanza nazionale e potrebbe essere giuridicamente fatta valere tramite il ricorso al potere statale. Anche per ROLLA [1998], 208, il vincolo della disciplina di partito non costituisce una violazione del divieto costituzionale di mandato perché esso si riferisce non ai legami tra eletto e società politica, ma tra eletto e comunità sociale, operando nei confronti degli elettori, dei gruppi di interesse, delle *lobbies* che possono aver concorso al successo elettorale di un determinato rappresentante; v. anche PIZZORUSSO [1969], 72 ss.

con il divieto di mandato imperativo. Diversamente, il divieto di vincolo di mandato non può essere invocato dagli eletti che, abbandonando il partito, hanno eluso la fiducia richiesta ed ottenuta dagli elettori sulla base del suo programma, siano essi ispirati da personali convenienze o sopravvenute conversioni politiche¹⁸³.

Una prima indicazione utile in tal senso è offerta da quella dottrina che, alla ricerca di un significato della rappresentanza parlamentare e del divieto di mandato imperativo ad essa funzionale meno residuale ed individualista e maggiormente conforme al ruolo di aggregazione e di sintesi politica svolto dai partiti, hanno visto in tale divieto da un lato il presupposto per la mediazione politica degli interessi degli elettori in funzione della loro ricostruzione in sintesi politiche da parte dei partiti e della loro rappresentanza; dall'altro, attraverso la libertà del parlamentare, la garanzia di apertura dei partiti al pluralismo sociale, ed in particolare ad interessi diversi e minoritari¹⁸⁴ da quelli da loro rappresentati. In questo modo si garantirebbe non solo il singolo eletto ma il fluido e dialettico collegamento tra parlamento, partiti e società civile e, con esso, l'autonomia del sistema rappresentativo nel suo complesso¹⁸⁵.

¹⁸³ Cfr. CASAVOLA, 1.

¹⁸⁴ Sviluppando quanto suggerito da MORTATI [1945 poi 1972], 90 nt. 39, secondo cui "i deputati rappresentano correnti politiche" del partito, per RIDOLA l'art. 67 Cost., oltretutto lo *status* del singolo parlamentare, garantisce il pluralismo rappresentativo delle camere "il divieto del mandato imperativo tende ad assumere una duplice valenza: da un lato, garantendo la libertà del parlamentare, esso contribuisce a mantenere aperto il canale di comunicazione fra il sistema dei partiti e il pluralismo sociale; dall'altro, allentandone i vincoli di dipendenza dalle cerchie particolari degli elettori, esso appare funzionale al raggiungimento di mediazioni e di compromessi sulla base di scelte politiche non immediatamente condizionate da istanze settoriali o corporative" [1985], 688; v. anche ID. [1995], 460; FOIS, 594, vede nell'art. 67 Cost. una "specifico concretizzazione di quell'esigenza di garanzia delle minoranze che pervade tutta la nostra Costituzione".

¹⁸⁵ Anche per MORETTI [1990], 408 s., il fine – o, se si vuole, l'illusione – della indipendenza del singolo eletto dallo schiacciamento dei gruppi e delle organizzazioni di partito è quello di permettergli di attingere direttamente dal proprio elettorato idee e volontà non per farsi tramite di interessi particolaristici e contingenti ma per correggere ed integrare l'indirizzo politico generale della formazione politica di cui fa parte. Analogamente ZANON [1989], 1156, pone il singolo rappresentante "al centro di una fitta trama di interrelazioni sociali e di interessi ideali, non viziati dalle necessità del compromesso verticistico e della «ragion di partito»" per cui attraverso il suo libero mandato il parlamentare può contribuire a stimolare l'attività dei partiti, impedendo che decada a *routine* partitocratica. Il libero mandato sarebbe quindi la preconditione per la realizzazione di quelle mediazioni politiche tra società e stato da cui scaturisce l'unità politica.

Si tratta allora di fare in modo che la libertà del parlamentare venga utilizzata *dentro* e non *contro* il partito, consentendo la rappresentanza di posizioni divergenti da quella ufficiale della maggioranza, vivificandone in tal modo la dialettica interna¹⁸⁶. Solo così essa può correttamente canalizzarsi dentro il circuito rappresentativo delineato dalla volontà elettorale, senza trascinare all'esterno, evitando scorciatoie attraverso cui interessi particolari possono acquisire visibilità istituzionale e traduzione normativa.

Il divieto di mandato imperativo oggi garantisce al parlamentare il diritto di partecipare criticamente alla vita politica del partito, senza dover temere per il proprio mandato, offrendo alla comune elaborazione di iscritti ed eletti quel patrimonio di dati, esigenze, bisogni, aspettative che gli provengono dal contatto con l'elettorato e che consentono al programma politico del partito di rinnovarsi e di attualizzarsi. Ciò significa che è nel partito, ancor prima che nel singolo eletto o in Parlamento¹⁸⁷, che gli interessi particolari devono trovare il loro luogo di sintesi e di composizione in modo da preservare la natura politica degli interessi rappresentati in Parlamento. Anzi, com'è stato esattamente osservato, proprio il rispetto della democrazia interna obbligherebbe sul piano costituzionale il parlamentare dissidente a combattere le sue battaglie all'interno del gruppo e del partito e ad accettarne le decisioni, anziché abbandonarlo pur conservando il seggio¹⁸⁸. La stessa pluralità degli eletti di ciascun partito non risponde ad una mera esigenza di divisione del lavoro nelle Camere, ma riflette innanzi tutto la necessaria dialettica interna che deve precedere le decisioni del partito e che costituisce la migliore garanzia perché il partito segua le linee politiche programmatiche sulla cui base è stato votato e mantenga aperto il canale di collegamento con la sfera sociale, così da coglierne le domande ed i bisogni ed ampliarne, di conseguenza, il proprio consenso elettorale.

Qui passa, quindi, la linea di divisione, nell'ambito di una dottrina che riconosce la funzione fondamentale svolta dai partiti, tra coloro che trovano nella tutela costituzionale del libero mandato la legittimazione per l'eletto di rappresentare in parlamento interessi diversi da quelli del proprio partito e coloro che, invece, riconducono tale mediazione all'interno del partito.

¹⁸⁶ RIDOLA [1988], 133 s.

¹⁸⁷ Così invece BETTINELLI [1990], 487.

¹⁸⁸ Cfr. BASTIDA, PUNSET, DE OTTO, 308.

Per questo motivo l'importanza del divieto di mandato imperativo è stata oggi recuperata ai fini della democrazia interna dei partiti¹⁸⁹, da cui dipende il corretto esercizio delle funzioni statali¹⁹⁰, così da temperare le ferree, ma non per questo ineluttabili, leggi oligarchiche destinate a prodursi in ogni associazione, da tempo denunciate¹⁹¹.

Tale divieto consente al parlamentare quella libertà dentro il partito che è condizione essenziale tanto per la sua democrazia interna, quanto

¹⁸⁹ RIDOLA [1995], 460.

¹⁹⁰ NOCILLA [1989], 546 s., sottolinea le difficoltà che s'incontrano nel definire le modalità e gli strumenti per assicurare la democrazia all'interno dei partiti; per LOMBARDI [1982], 26, l'unica garanzia di democraticità all'interno del partito deriva non tanto dalle regole giuridiche, ma dalle forme di dialettica e di dislocazione del potere tra le varie correnti e gruppi esistenti al suo interno.

¹⁹¹ Sull'inevitabile tendenza dei partiti a convertirsi in organizzazioni oligarchiche e burocratiche v. MICHELS [1911, trad. it. 1966], 39, secondo cui l'obiettivo di estendere il proprio consenso porta il partito necessariamente a "considerare ogni lotta d'idee che sorga nel suo seno come un intralcio ai suoi compiti più essenziali" (ID. [1924], 388). Tale critica sarà condivisa anche da WEBER, 84 ss., secondo cui se, da un lato, la burocratizzazione dei partiti rischia di trasformarli da strumento a diaframma della partecipazione politica dei cittadini, dall'altro ciò non giustifica l'eliminazione della lotta di partito, se non a prezzo di compromettere in genere la possibilità di un'attiva rappresentanza popolare. Più radicale, invece, la critica di CAPOGRASSI per cui il partito "non è più un insieme di persone che discutono, che mettono in comune le loro vedute, e cercano d'accordo le soluzioni di concreti problemi e scelgono le persone che debbono esercitare l'autorità" (85) ma un'organizzazione in cui "lo stadio della discussione, della formazione in comune della volontà comune è soppresso: c'è una volontà comune già per così dire fatta, ed io che entro nel partito mi trovo presso a poco nelle stesse condizioni di coloro che si abbonano al telefono o si assicurano, trovano il contratto e la polizza già stampata. Non c'è che da firmare. E trovo anche l'autorità già stabilita e per di più insindacabile" (84) per cui "posto questo tipo di partito, la disciplina diventa disciplina militare. Debbo obbedire ad un disegno di azione che mi sorpassa e di cui non conosco né principio né fine. Sono come il soldato che deve obbedire" (p. 85). Allo stesso modo, per OSTROGORSKI, la vita interna dei partiti sarebbe una "larga scuola di sottomissioni servili" (672) per cui essi, antepoendo il proprio interesse a quello comune, avrebbero alterato e corrotto il regime elettorale ed il governo democratico; per questo motivo ne propone la sostituzione con comitati elettorali destinati a scomparire dopo le elezioni. Da ultimo v. PASQUINO [1999b], 38, per cui le oligarchie dei partiti finiscono con il far prevalere il proprio personale interesse al mantenimento del potere politico e dei privilegi sociali, di status ed economici sugli obiettivi del partito; ARDANT, 157 ss., secondo cui tramite i partiti la rappresentanza, anziché democratizzata, viene confiscata e snaturata a causa della presenza al loro interno di *élites* che s'impongono facilmente sugli eletti minacciandone la mancata rielezione.

per quella dello Stato¹⁹², essendo come detto il partito unico strumento per l'accesso nelle assemblee rappresentative. Lungi dal costituire elemento scardinante della democrazia rappresentativa dei partiti, il divieto di mandato imperativo, garantisce quel processo di mediazione politica che è condizione essenziale per la democrazia interna dei partiti. Se non ci fossero tali spazi di libertà per l'eletto, non ci sarebbe dialogo *nei e tra* i partiti, né facoltà di dissenso, né possibilità "di suscitare una discussione interna allo stesso, d'influenzarne le decisioni, di combatterne le direttive, di costituire un'opposizione stabile alla sua dirigenza"¹⁹³.

Per questo motivo, il divieto di mandato imperativo varrebbe a garantire la permanenza nel seggio del parlamentare espulso dal partito per ragioni, per così dire, extra-parlamentari, cioè attinenti alla sola sua dialettica interna, senza tradursi in un voto parlamentare contrario. Impedendo che l'espulsione dal partito motivata da ragioni di dissenso interno determini la perdita del mandato parlamentare, il divieto di mandato imperativo evita che il partito possa esercitare un pieno ed incontrollato dominio giuridico sui suoi parlamentari. Non a caso, del resto, in assenza di un'apposita disciplina di regolazione della vita interna dei partiti, la garanzia del seggio ha costituito, di fatto, l'unica forma con cui il nostro ordinamento ha tutelato indirettamente il dissenso all'interno delle forze politiche. Esso, quindi, svolgerebbe oggi la funzione negativa e residuale (una sorta di "uscita di sicurezza") d'impedire le estreme e radicali conseguenze che potrebbero trarsi nel *Parteienstaat* dal legame tra partito ed eletti¹⁹⁴, così da preservare loro quell'indipendenza senza di cui pochi dirigenti potrebbero facilmente monopolizzare il processo di formazione della volontà del partito e dello Stato¹⁹⁵, la cui azione è dagli stessi partiti

¹⁹² Sulla stretta interrelazione tra la democrazia nello Stato moderno e la democrazia nei partiti v. BLANCO VALDÉS [1992], 41 ss., con riferimenti all'indagine socio-politica ed alla disciplina costituzionale e legislativa italiana, tedesca e spagnola; SANTAOLALLA LÓPEZ [1987], 2236 ss.

¹⁹³ NOCILLA [2001], 73.

¹⁹⁴ Sul divieto di mandato imperativo come ultimo baluardo di difesa della libertà individuale e politica del singolo deputato dalle estreme conseguenze della democrazia rappresentativa di partiti v. ALBA NAVARRO, 94; GARCÍA GUERRERO, 515.

¹⁹⁵ Cfr. LEIBHOLZ [1989a], 332; ID. [1951], 18; ROSSANO [1968], 689 s.; ID. [1978], 239 ss.; MORTATI per cui il divieto di mandato imperativo, impedendo la perdita del seggio dell'espulso dal partito in conseguenza della interrotta rappresentanza degli elettori che per esso hanno votato (cfr. [1945, 668]), privilegierebbe la libertà politica dell'Assemblea (intervento in Assemblea costituente, in AA. VV., *La Costituzione* [1970-71], 905); ZAMPETTI, 129; NOCILLA [1995], 264; CRISAFULLI [1969], 128; ID. [1958b], 28.

influenzata¹⁹⁶. Se si considerassero i partiti politici gli unici rappresentanti della volontà popolare, si dovrebbe giocoforza ammettere il potere di revocare il mandato rappresentativo agli eletti espulsi.

Quello tra mandato di partito e libertà del parlamentare, se correttamente canalizzato, è un contrasto dialettico vitale per il moderno sistema della rappresentanza¹⁹⁷. La libertà del parlamentare va tutelata perché garantisce che la posizione del partito, espressa in Assemblea, sia frutto di un dibattito libero ed aperto. La democrazia interna dei partiti non è fine a se stessa, ma è condizione essenziale per la democraticità dell'intero sistema rappresentativo¹⁹⁸, perché la profonda connessione tra partiti e pubblici poteri fa sì che la democrazia in uno Stato sia il riflesso della democraticità operante all'interno dei partiti, sicché la diminuzione del livello della seconda si traduce nella diminuzione del livello della prima¹⁹⁹.

Nello stesso tempo, va rilevato che a nulla varrebbe garantire la democraticità del confronto interno al partito se poi la posizione politica alla fine raggiunta potesse essere sconfessata dal singolo parlamentare. Tra decisione del partito e sua esplicazione in sede di votazione parlamentare vi deve essere pertanto una pressoché integrale corrispondenza, l'ammissibilità delle cui eventuali eccezioni è oggetto di valutazione politica da parte dello stesso partito. La libertà dell'eletto va garantita quindi *nel* partito, ma non *contro* il partito.

Se, come si è cercato di dimostrare, l'eletto rappresenta gli elettori che hanno votato per il partito che lo ha candidato, la propria permanenza in carica dopo essersi dimesso dal partito per cui è stato eletto o essere stato da questi espulso per aver egli infranto la disciplina di gruppo in occasioni di votazioni particolarmente ed oggettivamente significative (si pensi, ad esempio, alle votazioni fiduciarie), non può essere considerata una variante residuale del sistema rappresentativo, bensì un suo elemento scardinante, come il fenomeno del transfughismo parlamentare ben dimostra. Il diritto dell'eletto di rimanere in carica è limitato dal diritto degli elettori di essere rappresentati. Il lodevole intento di non trasformare l'eletto in un meccanico esecutore di decisioni altrui, sotto la spada di Damocle della revoca del mandato, non giustifica di per sé l'eccesso opposto di renderlo in buona sostanza libero interprete della linea politica da seguire.

¹⁹⁶ Cfr. MORTATI [1947], 1972, 463 s.

¹⁹⁷ Cfr. SPADARO, 42; NEGRI [1964], 109.

¹⁹⁸ Cfr. GRIMM., 205.

¹⁹⁹ Cfr. LOMBARDI, intervento riportato da GARCÍA ROCA, MURILLO DE LA CUEVA, 252; Id. [1982], 23 s.

Tra autonomia e soggezione è possibile percorrere altre vie che mirino a conciliare gli interessi di elettori, partiti ed eletti.

2.6. CRISI DEI PARTITI O CRISI DEL PARTITO?

Alla luce di quanto detto, è evidente che i partiti politici hanno e conservano una loro dignità costituzionale nella misura in cui sono in grado di mediare tra società e Stato attraverso l'elaborazione di sintesi politiche efficaci. Ma è proprio tale capacità che ai partiti oggi radicalmente si contesta.

Di fronte ad una società sempre più complessa e frammentata, multietnica e multiculturale; alla scomparsa delle rigide divisioni di classe, e con esse di quelle identità collettive in cui il singolo si riconosceva²⁰⁰; all'irreversibile processo di laicizzazione e di personalizzazione della competizione politica, complice il ruolo dei mass media, che porta a scelte più pragmatiche e secolarizzate, legate talvolta ad interessi locali; all'emergere di nuove forme d'aggregazione sociale, legate a tematiche – quali ad esempio l'ambiente, la questione femminile ed omosessuale, la globalizzazione, la biomedicina – non riassumibili nei vecchi schemi ideologici, i partiti non sarebbero più in grado di proporre risposte politiche adeguate alle nuove sfide²⁰¹, per cui avrebbero ormai esaurito la propria funzione. Quella del partito sarebbe, quindi, una crisi strutturale.

Le degenerazioni partitocratiche da tempo denunciate²⁰², le pratiche lottizzatorie, in definitiva l'occupazione e la gestione clientelare del potere mediante pratiche di sottogoverno – il c.d. “sopravvivere senza governare”²⁰³ – svelerebbero la congenita incapacità dei partiti, per loro intrinseca natura conflittuali e litigiosi, di perseguire interessi generali. Esse

²⁰⁰ Cfr. LUCIANI, 117, per cui quella odierna è primariamente crisi non del rappresentante ma del rappresentato, cioè di “«chi» e «cosa» viene rappresentato”, in cui “la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali, lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali (...) rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare” e “la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato”; concorda VOLPI [2001], 121 s.

²⁰¹ Cfr. BARBERA [1989], 548.

²⁰² Cfr. MARANINI, la cui polemica contro la partitocrazia è venata però da una certa nostalgia verso forme di individualismo ottocentesco ed ostilità verso le democrazie di massa (così LANCHESTER [1988], 442).

²⁰³ DI PALMA.

sarebbero l'unica, o quantomeno, la principale ragione per cui i partiti si perpetuano auto-legittimandosi, nonostante abbiano progressivamente perso il contatto con la società e non svolgano le tradizionali funzioni d'integrazione e d'organizzazione sociale, di rappresentanza politica, di formazione e di selezione della classe dirigente. Continuare a fondare il sistema rappresentativo sui partiti politici significherebbe riproporre in modo traluzio un modello storicamente datato, senza tenere conto delle profonde trasformazioni storiche, sociologiche e sociali avvenute in questi ultimi anni.

La crisi dei partiti coinciderebbe con la crisi della stessa rappresentanza nazionale²⁰⁴ e preluderebbe alla nascita di nuovo assetto rappresentativo in cui ad un capo dell'esecutivo direttamente eletto, al quale spetterebbe la determinazione dell'indirizzo politico statale, si affiancherebbe un'assemblea legislativa basata essenzialmente sulla libera volizione dei suoi singoli componenti²⁰⁵. I partiti, quindi, non deterrebbero più il monopolio della rappresentanza politica e la stessa funzione di mediazione sarebbe svolta dagli eletti non più al loro interno ma direttamente nelle Camere²⁰⁶. La riproposizione, in forma riveduta e corretta, del modello liberale della rappresentanza politica, fondata sull'interpretazione dell'interesse nazionale da parte di ciascun eletto – di cui la mobilità parlamentare non sarebbe che la prima avvisaglia²⁰⁷ – consentirebbe anzi l'ingresso in

²⁰⁴ Cfr. ZANON [2001a], 131 ss.; NOCILLA [1989], 544 ss.; PAPA, per cui la crisi dei partiti non è crisi della partecipazione in gruppi, ma crisi della dimensione politica di tali gruppi; COLAVITTI, 187, secondo cui nelle attuali democrazie pluraliste “la rappresentanza parlamentare e la rappresentanza degli interessi si pongono come circuiti alternativi – ma non incompatibili e non privi di significativi collegamenti – di rappresentanza politica” per cui “la vera sostanziale diversità non sta allora tra rappresentanza politica (= *Repräsentation*) e rappresentanza degli interessi superindividuali organizzati, ma tra quest'ultima e la rappresentanza parlamentare”.

²⁰⁵ Così SPADARO, 34 ss., il quale, quindi, distingue tra i parlamentari, uniti dal fine comune di perseguire l'interesse generale, ed i partiti politici portatori di interessi parziali.

²⁰⁶ Cfr. NOCILLA [2001], 70, che preconizza la fine del partito di massa e la sua sostituzione con forme federative di movimenti alla francese o con comitati elettorali di stampo americano, entrambe comunque caratterizzate da una forte personalizzazione del potere (74 s.).

²⁰⁷ Secondo NOCILLA [2001], 69, “con la trasformazione della forma partito in partito pigliatutto il personale parlamentare tenta, talora, di recuperare, gradatamente i poteri che gli apparati di partito gli avevano sottratto, e, talaltra, di contrastare gli effetti delle negoziazioni tra Governo e centri di potere economico-sindacale”, facendosi interprete di interessi di singoli gruppi o organizzazioni che in un'ottica ideologico-programmatica sarebbero stati invece recessivi.

tali assemblee di interessi particolari o deboli scartati dai partiti. In definitiva, alle quattro fasi triepeliane ne andrebbe aggiunta una quinta: la perdita di credibilità (*Glaubwürdigkeitsverlust*) dei partiti politici²⁰⁸.

Si tratta di una critica radicale che non può non preoccupare perché “la critica antipartitica fa molto presto a diventare critica della classe politica e, in una sequenza logica praticamente inarrestabile, critica antiparlamentare e, infine, critica della democrazia”²⁰⁹. Ancora una volta la polemica contro i partiti rischia “più o meno consapevolmente per porsi fuori dal sistema”²¹⁰ o dalla storia²¹¹.

Che di crisi di partiti si parli praticamente da decenni consiglia innanzi tutto prudenza nel vaticinare la prossima loro sostituzione con non meglio precisate entità²¹². Il fatto è, invece, che la crisi è una dimensione si direbbe consustanziale ai partiti perché, nella tensione dinamica tra rappresentanti e rappresentati, le soluzioni politiche alfine elaborate hanno in sé un ineliminabile margine di perfettibilità. Esiste quindi una perenne e ineliminabile difficoltà dei partiti nell’elaborare politiche nazionali.

Al di là di tale considerazione “ontologica”, va precisato che ad essere entrato irrimediabilmente in crisi – in Italia come nel resto d’Europa²¹³ – è il partito di massa burocratizzato, con base sociale omogenea, fortemente ideologizzato, il partito cioè “piccola patria”²¹⁴ o partito-chiesa in cui celebrare il culto di essiccate verità, di salvifiche *Weltanschauung*, indebitamente pervasivo degli spazi sociali²¹⁵. È una crisi, quindi, che in-

²⁰⁸ TSATSOS, 489.

²⁰⁹ PASQUINO [1999b], 27; sui sondaggi internazionali da cui emerge la sfiducia verso i partiti e le istituzioni in tutte le democrazie parlamentari v. DOGAN, 89 ss.

²¹⁰ ELIA [1964], 112 s.; già MORTATI [1958], 10, avvisava che “la polemica contro la «partitocrazia» (...) non riesce costruttiva perché non sa individuare i mezzi idonei per poterla trascendere”.

²¹¹ GUELI, 46.

²¹² Cfr. ZANON [2001a], 134, il cui rilievo sul termine “crisi” dovrebbe indurre non a considerarne inevitabile l’epilogo, ma a riflettere sulla sua adeguatezza.

²¹³ Per una critica dell’occupazione sociale da parte dei partiti politici in Spagna v. il dibattito raccolto in AA. VV., *Régimen jurídico* [1994]; v. in generale BLANCO VALDÉS [1997], 67 ss. Sulle trasformazioni dei partiti in Italia v. IGNAZI.

²¹⁴ Cfr. BETTINELLI [1994], 159 s.

²¹⁵ Cfr. PASQUINO [1988a], 50 s. DI GIOVINE, SICARDI, 143 s., secondo i quali non esistono più i partiti di massa “referenti per antonomasia della rappresentatività (con il loro *imprinting* ideologico, il loro insediamento sociale di stabile appartenenza, la «gabbia d’acciaio» della loro organizzazione e la correlativa disciplina ideologica – di partito e di gruppo – i loro collateralismi, la loro stabilizzata egemonia culturale sui segmenti sociali cui si riferiscono, ecc.)”.

veste una determinata forma di partito, tipica del secolo scorso, ma che non scalfisce il ruolo svolto dal partito nelle moderne democrazie rappresentative come fondamentale ed insuperato strumento per collegare società ed istituzioni sulla base di sintesi politiche dei bisogni sociali²¹⁶. Non a caso nell'opinione pubblica l'ostilità verso i partiti convive, in modo apparentemente contraddittorio, con la consapevolezza della loro indispensabilità per la democrazia²¹⁷. Con il crollo delle ideologie e la secolarizzazione della politica i partiti hanno perso quanto di obsoleto e schematico distorceva la loro lettura dei fenomeni sociali, ma certo non il compito, cui sono per natura chiamati, di rapportarsi con la società per aggregarne ed esprimerne "dal basso" le istanze ed i bisogni attraverso programmi basati su determinati principi. Nonostante le loro inadeguatezze ed incapacità, i partiti continuano ad essere ineliminabili punti di riferimento per la vita politica d'ogni paese democratico²¹⁸ perché rimangono la sola organizzazione capace di rappresentare l'elettorato nell'arena parlamentare e governativa. Ritenerne i partiti una forma di partecipazione irrimediabilmente legata al passato, senza però prospettarne di nuove parimenti democratiche, oltretutto metodologicamente scorretto, potrebbe soprattutto aprire a forme tanto suadenti quanto illusorie di democrazia plebiscitaria²¹⁹. Defi-

²¹⁶ Cfr. BARTOLE, 713; G. U. RESCIGNO [1994], 175; RIDOLA [1994a], 183 ss.; DI GIOVINE, SICARDI, 127 s.

²¹⁷ Dall'analisi dei sondaggi di opinione svolti dal Centro di ricerche sociologiche spagnolo nel gennaio 1989 (in *Rev. es. inv. soc.*, 1990, n. 49, 373 ss.) e nel novembre 1994 (v. *La Voz de Galicia* dell'8 giugno 1995, 21) emerge l'aumento di coloro che condividono le seguenti affermazioni: "i partiti politici servono soltanto per dividere la gente" (dal 33 al 43,8%); "i partiti si criticano molto fra di loro, ma in realtà sono tutti uguali" (dal 47 al 64,7%); "gli interessi che perseguono i partiti hanno poco a che vedere con quelli della società" (dal 32 al 55,7%). Nello stesso tempo, però, sono aumentati e rimangono ampiamente in maggioranza coloro che ritengono che "senza partiti non ci può essere democrazia" (dal 62 al 65,5%) e che "i partiti sono necessari per difendere gli interessi dei diversi gruppi e classi sociali" (dal 67 al 70%). In Italia, dalla ricerca dell'Istituto Cattaneo condotta nel 1990 è emerso che il 78% degli intervistati condivideva l'affermazione per cui "i partiti sono interessati solo ai voti della gente, non alle loro opinioni". Nel luglio 1998 l'Osservatorio di Renato Mannheimer ha rilevato che solo il 32% degli italiani aveva fiducia nelle istituzioni politiche, comprendendovi partiti, parlamento e governo (v. PASQUINO [1999b], 27 s.).

²¹⁸ Rischia, pertanto, di suonare apodittica l'affermazione di ZANON [2001b], 137 secondo cui oggi "sono scomparsi i partiti politici come portatori di una visione di parte dell'interesse generale (Mortati), come strutture nelle quali si era in qualche modo costretti a ragionare in generale".

²¹⁹ Cfr. BATTAGLIA.

nire il sistema dei partiti non l'ideale ma "l'unico che permette ancora di vivere in un relativo clima di libertà civile" non significa cadere in un "atteggiamento quasi giusnaturalistico"²²⁰, quanto piuttosto avere coscienza critica della prospettiva entro cui i miglioramenti proposti devono mantenersi.

Del resto, i partiti odierni sono indubbiamente diversi rispetto al passato. Al tradizionale partito di massa tende a sostituirsi il partito-pigliatutto (c.d. *catch-all party* o partito degli elettori)²²¹, cioè il partito che, facendo leva su una forte componente leaderistica e simbolica e ponendosi in simbiosi con l'obiettivo dell'attenuazione delle fratture sociali perseguito dallo Stato sociale, amplia lo spettro della propria offerta politica al di là delle tradizionali frontiere di classe in modo da cogliere e rappresentare in un'ottica socialmente eterogenea tematiche capaci d'intercettare ed aggregare un consenso sociologicamente trasversale. Si tratta di partiti non più succubi delle grandi affabulazioni ideologiche, più sensibili alla comunicazione politica che oggi prevalentemente si svolge nell'arena massmediatica²²², strutturalmente più "leggeri", ma non per questo meno attenti al necessario radicamento territoriale e sociale²²³. Tali partiti hanno quindi la "capacità di negoziare tra classi, gruppi d'interesse organizzati e clientele"²²⁴, il che è perfettamente con-

²²⁰ A. NEGRI [1964], 100.

²²¹ Va però precisato che tale fenomeno interessa i partiti più grandi mentre i partiti di ridotte dimensioni tendono a mantenere una caratterizzazione ideologica (v. G. SAVINI (a cura di), 185 ss.).

²²² L'irrompere sulla scena politica dei *mass media* ha cambiato non solo la comunicazione, ma il modo stesso di far politica – classico esempio di come il mezzo incida sul messaggio – sicché è stato esattamente notato che esso "ha segnato una rottura non meno profonda nella vita delle Assemblee elettive di quella rappresentata, rispetto al vecchio parlamento oligarchico, dalla nascita dei grandi partiti di massa e dei gruppi parlamentari." (MEZZANOTTE, 295).

²²³ Cfr. VOLPI [2001], 123. Si vedano, in tal senso, gli opposti ma convergenti processi dei due maggiori partiti politici italiani, cioè D.S. e Forza Italia: il primo tende a snellire il proprio apparato; il secondo invece ad articolarsi nel territorio.

²²⁴ Cfr. FARNETI, 103, che distingue tra movimenti sociali, in cui è enfatizzata un'unica frattura sociale fondamentale (ad esempio i partiti agrario ed operaio), partiti di massa ideologici in cui la maggior parte delle fratture vengono ridefinite sulla base di un elemento di coesione di carattere ideologico, culturale o religioso, e partiti "pigliatutto", che costituiscono la versione europea del partito di opinione, in cui le suddette fratture vengono ridefinite mediante la contrattazione e la negoziazione di interessi collettivi; il partito piglia-tutto è quindi "un tentativo di risposta della società politica alla crescita della società civile e del mercato, che della società civile è la struttura portante" (p. 83 s.).

forme alla funzione fondamentale che i partiti devono svolgere, tracciata in estrema sintesi, da quell'art. 49 Cost. che, da questo punto di vista, dimostra una lungimirante versatilità²²⁵.

L'accusa di pragmatismo rivolta ai partiti confonde il crollo delle ideologie con l'assenza di tensione etico-progettuale e sottovaluta che ogni programma per quanto concreto e di breve periodo presuppone sempre una visione politica²²⁶. La stessa tendenza alla personalizzazione della competizione politica – *a fortiori* in tempi di videocrazia –²²⁷ non va né demonizzata, contribuendo anzi a rivitalizzare un dibattito politico spesso attardato in dispute ideologiche ai più incomprensibili e lontane, né tanto meno esaltata, potendo scivolare verso grossolane semplificazioni di stampo verticistico, preludio alla trasformazione dei partiti in mere macchine elettorali al servizio di *leaders* politici, come dimostra la peraltro effimera stagione dei c.d. partiti personali²²⁸ nel nostro paese²²⁹. La stessa esperienza del *party government*, inteso come sistema in cui gli elettori hanno la possibilità attraverso i partiti di controllare e responsabilizzare gli eletti, dimostra come la partitocrazia, intesa come controllo capillare da parte dei partiti di cariche e risorse economico-sociali, non sia la naturale conseguenza del *Parteienstaat*, quanto piuttosto la sua degenerazione²³⁰.

²²⁵ Già CRISAFULLI [1969], 115 ss., evidenziava come la generica formulazione dell'art. 49 Cost. non imponeva la natura ideologica del partito; anche per G.U. RESCIGNO [1994], 181, la fine dei partiti tradizionali non implica necessariamente la fine del modello di partito delineato dall'art. 49 Cost. Al contrario, secondo BETTINELLI [1994], 157 ss., l'insorgere di nuove forme di partito (partiti di resistenza, di opportunità, di valori, di regime) rende ormai non più valido ed attuale l'art. 49 Cost., ispirato al partito di massa come strumento esclusivo di partecipazione politica dei cittadini

²²⁶ Cfr. NOCILLA [1989], 535.

²²⁷ Sotto il profilo sociologico, la personalizzazione della competizione politica si esprime nella tendenza a privilegiare nelle scelte politiche più il singolo che i soggetti collettivi e gli organi collegiali; essa si manifesterebbe nell'elezione diretta del sindaco, nella rivalutazione della leadership del Presidente del consiglio, nell'americanizzazione delle campagne elettorali, complice l'introduzione del maggioritario uninominale e l'influenza dei mass media; v. CAVALLI, 103.

²²⁸ Cfr. CALISE.

²²⁹ Si pensi al dissolvimento di Rinnovamento italiano, fondato dall'ex Presidente del Consiglio Lamberto Dini, all'effimera fortuna del movimento dei sindaci o allo scarso seguito elettorale dell'Italia dei valori di Antonio Di Pietro.

²³⁰ Cfr. PASQUINO [1999b], 35, per cui partitocrazia e governo di partito differiscono essenzialmente nell'alternanza al governo (assente nell'una, presente nell'altro) e nel rapporto con i settori economico-sociali affidati ai privati (di tipo colonizzatorio nella prima; quasi inesistente nel secondo); si tratta, ovviamente, di fattori interagenti (29 s.).

Non si tratta, quindi, di costruire una democrazia senza partiti, il che è una contraddizione in termini che prefigura insidiose scorciatoie plebiscitarie, basate su affascinose quanto illusorie forme di democrazia telematica “a presa diretta”²³¹. Né, tantomeno, si vogliono qui nostalgicamente rimpiangere forme di partecipazione legate ad una fase storica e ad un sistema politico ormai superati²³². Si tratta, piuttosto, di capire attraverso quali nuove forme (di militanza, di dialettica interna, di selezione dei gruppi dirigenti, di scelta delle candidature)²³³ i partiti possono svolgere quel ruolo di rappresentanza propedeutico al corretto esercizio della funzione legislativa e di governo su cui solo loro, rispetto alle altre aggregazioni sociali, possono incidere²³⁴. Ruolo oggi tanto essenziale quanto più oggi, di fronte alla molteplicità degli interessi rappresentati, si avverte la necessità di una loro ricomposizione “in un progetto o quantomeno in un programma di governo”²³⁵. In quest’ottica i segnali di vitalità sociale che provengono dai c.d. corpi sociali intermedi (associazioni, movimenti, gruppi d’interesse) da un lato, il rafforzamento delle istituzioni dall’altro, ed in primo luogo del vertice dell’esecutivo, possono contribuire a restituire i partiti l’originaria funzione d’intermediazione e di sintesi.

²³¹ Così BETTINELLI [1998], 154, che, a fronte del prevalere di quella che efficacemente definisce cultura centrifuga della rappresentazione sulla opposta cultura centripeta della rappresentanza fondata sui partiti politici, ribadisce “la necessità di luoghi reali e non virtuali per la costruzione di *nuovi progetti politici di convivenza* attorno a cui organizzare il consenso attivo”.

²³² Cfr. VOLPI [2001], 121 s.

²³³ Cfr. VOLPI [2001], 121 s.

²³⁴ Cfr. BARBERA [1997b], 433 ss.

²³⁵ Cfr. PASQUINO [1988a], 34. Anche per BETTINELLI [1998], 155, “il partito nella sua dimensione comunitaria e diffusa, libera manifestazione della *volontà costruttiva* della società civile, resta a mio parere uno strumento infungibile della democrazia, anche e soprattutto nell’era mediatica, quale contrappeso alla velocità e alle semplificazioni diffuse dai *big brother*; quale luogo di incontro tra *persone reali* e di maturazione ed elaborazione collettiva” (corsivi dell’A.).

CAPITOLO III

LE FORME DI RESPONSABILITÀ GIURIDICA DELL'ELETTO

3.1. LA RESPONSABILITÀ GIURIDICA DELL'ELETTO

Il parlamentare che abbandona il partito o ne viola la disciplina di voto fino al punto da esserne espulso spezza quel rapporto unitario che lo lega agli elettori che in ragione di quell'appartenenza politica lo hanno votato. La sua rappresentanza perde di rappresentatività¹.

Dall'alterazione di tale *continuum* devono, quindi, discendere delle conseguenze giuridicamente rilevanti. Diversamente la rappresentanza politica, come da tempo rilevato, scadrebbe a mera finzione giuridica o assumerebbe una valenza meramente simbolica. La responsabilità è, quindi, elemento essenziale e qualificante della rappresentanza politica² ed il fatto che essa implichi comunque un'alterità tra rappresentante e rappresentato³ non toglie che ci si debba precludere in partenza la ricerca di soluzioni che prevengano o risolvano gli eventuali contrasti.

La facoltà finora riconosciuta all'eletto di sottrarsi alla disciplina di gruppo e di partito, fino al punto di poterli abbandonare senza con ciò perdere il suo mandato, lo rende inevitabilmente *dominus* assoluto della rappresentanza. Ciò provoca uno squilibrio del sistema rappresentativo a favore del primo ed a scapito dei secondi. Emarginando in tal modo i partiti politici, non solo ci si preclude in radice la possibilità di dar vita a

¹ Per ARCE JANÁRIZ, 161, l'eletto che abbandona il partito per cui è stato eletto mantiene la rappresentanza, ma perde la propria rappresentatività, cioè la sua lealtà verso gli elettori.

² Cfr. CARLASSARE [2001b], 42 ss.

³ Così, con un certo pessimismo, G.U. RESCIGNO [2001], 341.

maggioranze di governo stabili, coese e responsabili (*responsible party government*), qualunque sia la forma di governo prescelta⁴, ma, ancor prima, si mette in crisi la legittimazione popolare della rappresentanza e, con essa, la sua stessa democraticità⁵. L'eccessiva libertà del parlamentare rischia di minare alle fondamenta qualunque sistema rappresentativo.

Come il fenomeno del transfughismo parlamentare dimostra, oggi il divieto di vincolo di mandato, da condizione necessaria per la rappresentanza politica, rischia di trasformarsi in strumento per indebolirla e, persino negarla, in suo nome giustificandosi non solo il perseguimento e la realizzazione di quegli interessi particolari, settoriali o locali, che esso dovrebbe invece vietare, ma anche il più disinvolto trasformismo parlamentare, grazie a cui si creano maggioranze di governo d'indirizzo politico diverso o addirittura opposto a quelle scaturite dalle elezioni. Contrastare tale fenomeno vuol dire anche cercare di responsabilizzare la personalizzazione del potere⁶.

Occorre, quindi, valutare quali mezzi è possibile ipotizzare perché elettori da un lato, partito dall'altro possano far valere concretamente la responsabilità dell'eletto nei loro confronti, qualora questi contravvenga in modo così patente alla linea politica concordata.

Di solito si sostiene che la responsabilità dell'eletto che ha cambiato gruppo potrebbe essere fatta valere sul piano politico, attraverso la mancata candidatura o la mancata rielezione del parlamentare. Ma la prima sanzione, per essere realmente efficace, presuppone che il parlamentare uscente, pur volendolo, non riesca a ripresentarsi alle elezioni, il che è difficile che si verifichi in quanto di solito egli lascia un partito per un altro, disposto a candidarlo. Inoltre, la mancata rielezione in questo o in un altro partito, può scaturire da cause politiche diverse, del tutto estranee al biasimo per un simile comportamento (scarso sostegno elettorale,

⁴ Cfr. MASSARI, 26 ss., secondo cui ciò vale tanto più in una democrazia maggioritaria fondata sul "carattere collettivo della rappresentanza politica (voto dato al partito e non al singolo candidato; preminenza del partito sul gruppo e del gruppo sul singolo eletto, su cui si basa l'organizzazione parlamentare, ecc.) e sulla responsabilità collettiva dei partiti nei confronti dell'elettorato" (120).

⁵ Cfr. S. LABRIOLA, 229.

⁶ Cfr. PASQUINO [1988a], 31 ss., che, pur vedendo nella personalizzazione del potere un fenomeno necessario ed ormai inevitabile nelle attuali società complesse, tale da impedire alla rappresentanza politica di esaurirsi nei partiti politici, sottolinea come ad esso debba necessariamente accompagnarsi la responsabilità politica di chi è titolare di cariche elettive in modo da verificare l'effettiva attuazione del programma sottoposto agli elettori.

candidatura in un collegio diverso, situazione politica generale, orientamento diverso dell'elettorato)⁷. È quindi difficile affermare con certezza che la mancata rielezione del parlamentare dipenda esclusivamente dalla sua incoerenza politica.

In ogni caso, anche se la scelta dell'eletto di abbandonare il partito ne decretasse, di fatto, la fine della carriera politica, nel frattempo – ed un “frattempo” che può durare cinque anni – egli potrebbe esercitare il massimo potere decisionale, quello politico, senza assumersene la responsabilità dinanzi a coloro – elettori e partito – grazie a cui è stato eletto, come invece dovrebbe accadere nelle moderne democrazie ove meccanismi e procedure di rappresentatività dovrebbero coniugarsi e convivere con meccanismi e procedure di responsabilità (*là où est la responsabilité, là est le pouvoir*)⁸. L'irresponsabilità politica è spesso conseguenza dell'irresponsabilità giuridica perché il rappresentante che ha rotto con il proprio partito e sa di non avere speranze d'essere ricandidato può tranquillamente offrire i propri servizi per scopi personali, senza doverne rispondere ad alcuno.

Al massimo, si potrebbe ipotizzare quella vaga ed aleatoria responsabilità diffusa che il parlamentare avverte quotidianamente nei confronti del proprio elettorato, e più in generale dell'opinione pubblica, veicolata dai *mass media*⁹.

⁷ “Non è istituzionale, cioè costante, predeterminato, certo, univoco che quel fatto [la mancata rielezione] costituisca manifestazione di responsabilità, ma è incerto, probabile, incostante, sporadico, probabile che lo sia” (G.U. RESCIGNO [1967], 124; ID. [1988], 1346 s.

⁸ Cfr. COMPAGNA, 432; NOCILLA, CIAURRO, 556 ss.; NOCILLA [1985], 563 s., per cui, al contrario degli organi rappresentativi non legati da un rapporto di rappresentanza (ad esempio il Capo dello Stato nei regimi parlamentari), gli organi di rappresentanza politica sono sempre politicamente irresponsabili nel senso che vi è una “precisa corrispondenza tra l'affievolirsi del vincolo di rappresentanza e l'incremento della responsabilità” (566). Per SARTORI [1957], 567, “senza rimando al popolo, lo Stato che diciamo rappresentativo davvero non sarebbe in alcun modo *rappresentativo*. Ma senza il filtro della nazione, lo Stato rappresentativo non sarebbe *Stato*. Lungi dall'escludersi, il popolo e la nazione si integrano e riequilibrano l'uno con l'altra; ed è bene perché questi principi sono combinati assieme come ingredienti di uno stesso edificio che diventa concepibile una *democrazia rappresentativa*” (corsivi dell'A.).

⁹ Sulla responsabilità politica diffusa, intesa come soggezione del titolare di un potere politico alla libertà di critica, priva di strumenti di rimozione ma egualmente giuridicamente rilevante se e nella misura in cui produca conseguenze, v. G.U. RESCIGNO [1967], 113 ss.; ID. [1988], 1341 ss., il quale vi vede uno strumento per assicurare la relazione tra elettori ed eletti che invece il divieto di mandato imperativo vorrebbe negare. *Contra* ANGIOLINI, 61 ss., secondo cui la teoria della responsabilità politica diffusa,

All'opposto si pongono coloro che, come noi, ritengono che la responsabilità dell'eletto nei confronti del partito e dei propri elettori vada garantita e sanzionata giuridicamente. Per questo motivo riteniamo che una disciplina legislativa e camerale volta a rendere più stringente il rapporto tra elettori, partiti ed eletti, non solo non contrasterebbe con il divieto di vincolo di mandato, ma anzi esalterebbe la rappresentanza politica nazionale.

Tale disciplina dovrebbe ispirarsi al contemperamento di tre principi generali, parimenti fondamentali e meritevoli di tutela: il rispetto della volontà del corpo elettorale, la tutela della delimitata autonomia del singolo eletto, la funzionalità dell'organo assembleare¹⁰ e della forma di go-

cercando di trarre conseguenze giuridiche da fatti politici, finisce per mischiare promiscuamente diritto e politica, piegando il primo alla seconda. In tal modo si vorrebbe sanzionare giuridicamente ciò che non solo è rilevante solo sotto il profilo politico ma anche è costituzionalmente legittimo. Così, ad esempio, si vorrebbe che, a seguito di un fatto quale il mutamento del sistema elettorale, il Capo dello Stato sanzionasse con lo scioglimento delle Camere i cambiamenti di maggioranza in corso di legislatura che sono pienamente legittimi ex art. 67 Cost. Ma in questo caso non si tratta di far valere il fatto sul diritto quanto piuttosto di dare di quest'ultimo un'interpretazione sistematica dell'insieme delle disposizioni costituzionali e legislative – a cominciare dagli artt. 1 e 49 e dalle norme elettorali – riguardanti il circuito rappresentativo.

¹⁰ Cfr. CARETTI, 177 ss., che, pur invitando alla prudenza nell'utilizzare lo strumento regolamentare per imbrigliare fenomeni appartenenti alla fisiologia della dialettica politica, non esita a considerare patologici la formazione in corso di legislatura di gruppi privi di legittimazione elettorale, la costituzione di monogruppi e la pratica dell'adesione tecnica ad un gruppo. Tali fenomeni andrebbero combattuti tramite interventi regolamentari non drastici (come la decadenza dell'eletto che cambia di gruppo) ma ispirati al contemperamento dei suddetti principi. Concorda su quest'ultimo punto MERLINI [2001], 195). Parimenti VOLPI [2001], 124, pur considerando patologici i cambi di gruppo ed i consequenziali avvicendamenti dei governi, ritiene che il vincolo costituzionale del divieto di mandato imperativo permetta solo di modificare "la normativa subcostituzionale con disposizioni tali da scoraggiare i cambiamenti di maggioranza e di collocazione parlamentare", ad esempio introducendo un premio di maggioranza in seggi alla coalizione vincente, vincolando l'erogazione del finanziamento pubblico ai risultati elettorali e ad una determinata consistenza numerica, rendendo più difficili a livello regolamentare i cambi di gruppo. Anche BOGNETTI, 300 s., ritiene che il parlamentare non possa impunemente cambiare partito in corso di legislatura; per evitare ciò auspica non la perdita del seggio del parlamentare transfuga, inopportuna ed incostituzionale, ma l'introduzione di misure regolamentari dirette ad ostacolare tale mobilità. Infine, per CAPURSO, 44 s., la facoltà riconosciuta agli eletti di iscriversi ad un gruppo parlamentare diverso da quello del partito nelle cui liste sono stati eletti o di cambiarlo in corso di legislatura, in ossequio ai principi stabiliti all'art. 67 Cost., "può determinare un vero e proprio sviamento della volontà degli elettori".

verno nel suo complesso. Solo in tal modo, infatti, è possibile pervenire a soluzioni equilibrate, tanto più apprezzabili nella misura in cui pongano di converso in risalto l'attuale sbilanciamento normativo in favore dell'eletto.

3.2. LE SOLUZIONI A BASE CONVENZIONALE: LE DIMISSIONI DEL TRANSFUGA COME DOVERE DI CORRETTEZZA COSTITUZIONALE

Secondo parte della dottrina l'eletto dimessosi volontariamente o espulso dal partito e dal relativo gruppo parlamentare, avrebbe l'obbligo morale, ancorché non giuridico, di rinunciare al proprio mandato per correttezza nei confronti di coloro che lo avevano votato in ragione di tale appartenenza politica¹¹. In definitiva, si considera eticamente e politicamente inopportuno quanto giuridicamente legittimo, cioè la permanenza in carica dell'eletto a prescindere dalle sue vicende politiche. Anzi, in tal senso, l'appello al senso di responsabilità e di coerenza politica dell'eletto varrebbe a supplire alle insoddisfacenti conclusioni tratte dal dato giuridico¹².

¹¹ V. a favore TORRES DEL MORAL [1982], 23; BIRNBAUM, HAMMON, TROPER, 41, ed ivi nota; CUBAS, 131, che fa appello alle «leales reglas del juego político»; ZAMPETTI, 129 s.; R. LUCIFREDI, 45, secondo cui il rappresentante ha il dovere di non rispettare gli impegni assunti con gli elettori qualora li ritenga in contrasto con l'interesse dello Stato; nei casi più gravi di questo genere egli per correttezza costituzionale dovrebbe però dimettersi, salvo poi ricandidarsi per spiegare le ragioni del proprio comportamento; per RIZ, 8, soltanto i passaggi di gruppo prezzolati o dovuti a «motivi moralmente inconfessabili o comunque diversi da una legittima evoluzione di convinzioni» si espongono a sanzioni di tipo morale da parte dell'ambiente politico circostante e dell'elettorato.

¹² Non v'è dubbio che ogni iscritto al partito «ha una sua vita individuale, una sua autonomia morale, che qualunque sia il piano politico in cui si trova impegnato, questa sua autonomia, la sua vita di uomo, con tutti i suoi interessi e scopi umani, resta fuori, libera da ogni impegno, impregiudicata e impregiudicabile» per cui «se mi si chiede qualche cosa, che si trova in contrasto con questa legge della mia vita, con questa mia personalità intellettuale e morale e che, se la compio, annienta questa mia personalità, non debbo farla, non la faccio, perché il mio impegno politico tutto può comprendere, tranne che io annienti pensiero, autonomia, moralità, la verità a cui credo, l'idea profonda che è mia, la personalità che debbo svolgere, il destino che debbo realizzare; tutto, tranne che io annienti in me l'uomo, la mia umanità» (CAPOGRASSI, 86). Ma un siffatto alto e nobile appel-

È evidente che una simile soluzione trova il suo punto di forza – e nel contempo di debolezza – nel confidare sulla capacità morale dell'eletto di rassegnare le sue dimissioni quando si scopra privo di rappresentatività, anche se a ciò non obbligato. Ma è stato osservato che dal punto di vista politico non è vero che tale obbligo di dimissioni “sussista sempre, perché nei reciproci rapporti tra parlamentari e partiti il parlamentare può a volte avere un'autonoma forza elettorale o in quanto rappresentante di una corrente di partito che ha in lui, in ipotesi, l'unico rappresentante, o in quanto occupa una considerevole posizione di prestigio personale presso l'elettorato, che gli consente una notevole autonomia nei confronti dello stesso partito”¹³.

In mancanza di criteri oggettivi di verifica circa la sussistenza di tali condizioni, queste sono, di fatto, invocate dalla pressoché totalità degli eletti i quali, quando unici ed insindacabili arbitri della loro effettiva rappresentanza, tendono quasi sempre ad assolversi. Il che dimostra, la scarsa efficacia della soluzione convenzionale proposta, non solo e non tanto perché si è ben lungi nella prassi dall'instaurazione di una norma di correttezza costituzionale che obblighi l'eletto, espulso o dimissionario, a rinunciare al proprio mandato, ma anche e soprattutto perché di tale convenzione se ne contestano i presupposti politici, sulla base talvolta di ricostruzioni che tendono a collegare l'eletto ai suoi elettori in contrapposizione al partito. In ogni caso, di fronte ad eletti ostinatamente ribelli o, se si vuole, convinti della legittimità politica della loro permanenza in carica, le soluzioni di tipo convenzionale si rivelano praticamente inutili, non riuscendo ad offrire alcun efficace rimedio qualora il senso di responsabilità politica cui s'ispirano non sia avvertito.

A ciò bisogna aggiungere che anche qualora l'eletto avvertisse l'obbligo etico di rassegnare il mandato, ciò non determinerebbe la decadenza dal seggio in quei paesi¹⁴, come il nostro, in cui le dimissioni dal seggio

lo alla libertà come misura della dignità umana non può certo invocarsi a tutela di comportamenti che, quand'anche non ispirati ad inconfessabili interessi, pongono oggettivamente in discussione proprio sul piano etico l'opportunità che il parlamentare rimanga in carica contro la volontà del partito e degli elettori.

¹³ Cfr. ROSSANO [1978], 241; v. altresì GRECO, 410 s., che esclude l'esistenza di un simile obbligo di correttezza costituzionale in forza della legittimazione personale che l'eletto riceve in forza del voto di preferenza.

¹⁴ Pochi sono i paesi in cui le dimissioni hanno effetto se accettate dalla camera di appartenenza (oltre l'Italia, ad esempio, la Svezia). In Finlandia, il parlamentare deve dimostrare gli impedimenti, anche legali, che non gli consentono la prosecuzione del mandato. In Turchia, l'art. 84.1 Cost. prevede che la perdita del mandato del deputato

non sono *ipso iure* efficaci¹⁵, ma sono subordinate all'accettazione della camera d'appartenenza¹⁶, perché ne verifichi l'effettiva attuale sincerità e volontarietà¹⁷. Sulle dimissioni del rappresentante grava, pertanto, un certo alone di sospetto, quasi che se ne presuma *a priori* la non veridicità o che, comunque, si voglia subordinare la valutazione etico-politica dell'interessato a quella preminente svolta dall'intera assemblea.

che ha presentato le proprie dimissioni spetti all'Assemblea Nazionale dopo che l'Ufficio di Presidenza abbia attestato la loro validità. In Argentina le dimissioni devono essere accettate dalla maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea; cfr. INTER-PARLIAMENTARY UNION (a cura di), 103 ss.

¹⁵ Nella maggior parte dei paesi le dimissioni sono automaticamente accolte dalla assemblea di appartenenza (v., tra gli altri, Danimarca, Germania, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo) cfr. INTER-PARLIAMENTARY UNION (a cura di), 103 ss. Nell'Assemblea nazionale francese le dimissioni presentate per iscritto dal deputato al Presidente d'Assemblea sono da questi notificate al Governo e comunicate all'Assemblea nella seduta immediatamente successiva; se l'Assemblea non tiene seduta, il Presidente ne prende atto con avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (art. 6 R.A.N.). Anche in Spagna il parlamentare si dimette tramite rinuncia dinanzi all'Ufficio di Presidenza (artt. 22.4 R.C.D.; 18.g R.S.). In Gran Bretagna vige, invece, una curiosa prassi: il deputato che vuole dimettersi non può farlo spontaneamente ma deve accettare dal Cancelliere dello Scacchiere un incarico governativo incompatibile con la sua permanenza in carica. In Austria le dimissioni vanno semplicemente comunicate o all'ufficio elettorale centrale, se membro del Consiglio nazionale, o alla Dieta provinciale da cui sono stati eletti, se membro del Consiglio federale. In entrambi i casi le dimissioni hanno effetto al momento della loro notifica al Presidente d'assemblea, a meno che risultino post-date (art. 8 reg. Consiglio nazionale). Nel nostro paese solo le dimissioni dei consiglieri comunali e provinciali "sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci" (art. 38.8 T.U.E.L.).

¹⁶ V. art. 89 D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 – Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati – applicabile anche al Senato per effetto del rinvio ad esso operato dapprima dall'articolo 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 64, e poi dagli artt. 29 T.U. Senato e 27 del d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 recante il Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato. Tale disposizione trova giustificazione nell'"interesse dell'Assemblea alla libera autodeterminazione dei propri componenti e all'integrità del proprio *plenum*. Interesse che può venire realizzato solo attraverso la sottoposizione delle dimissioni al voto dell'Aula" (dall'intervento del Presidente del Senato, Pera, nella seduta dell'Assemblea del 19 giugno 2002 in cui sono state discusse (e respinte) le dimissioni dalla carica di senatore a vita del Presidente emerito della Repubblica Cossiga).

¹⁷ L'esigenza di accertare la effettiva volontà del dimissionario si ritrova anche in Germania dove l'articolo 46.3 della legge elettorale prevede che le dimissioni sono valide se dichiarate davanti ad un notaio o ad un pubblico ufficiale e se consegnate personalmente dal deputato al Presidente del *Bundestag*. In Francia, invece, le dimissioni senza data sono vietate dalla legge del 30 novembre 1975.

In verità, attraverso il controllo della camera d'appartenenza si è voluta debellare la pratica – un tempo invalsa ed oggi abbandonata¹⁸ – della c.d. lettera di dimissioni in bianco che il candidato era obbligato prima del voto a sottoscrivere, indirizzandola a coloro – comitato elettorale o partito – che avevano appoggiato e sostenuto la sua candidatura. In tal modo costoro potevano tenere sotto scacco l'eletto e si premunivano da eventuali suoi "tradimenti"¹⁹. Qualora, infatti, a loro insindacabile e discrezionale giudizio, n'avessero ravvisato la necessità, essi non dovevano far altro che completare con la data la lettera di dimissioni e consegnarla al Presidente dell'assemblea, il quale ne prendeva atto dichiarando l'eletto in questione decaduto. Attraverso la lettera di dimissioni in bianco, il comitato elettorale o il partito si assicuravano, pertanto, l'obbedienza dei loro eletti, agendo in nome e per conto degli elettori i quali, votando per il candidato da loro proposto, si presumeva li avessero implicitamente delegati ad esercitare i poteri di controllo e di revoca²⁰. Analogamente a quanto accade negli ordinamenti in cui è previsto il potere di revoca del mandato da parte del partito o degli elettori, anche in questo caso c'è il concreto rischio che l'eletto venga ridotto alla mercé o degli interessi particolari degli elettori o del(la dirigenza del) partito, con prevedibili abusi²¹.

Proprio per evitare ciò, le dimissioni dalla carica elettiva, come detto, non sono immediatamente operative, ma devono essere accettate a scrutinio segreto dalla camera d'appartenenza²², la quale, per prassi con-

¹⁸ Cfr. L. ALONSO DE ANTONIO, J.A. ALONSO DE ANTONIO, 400.

¹⁹ Altro strumento attraverso cui era possibile ottenere la revoca degli eletti era il "contratto innominato di disposizione anticipata del mandato" tra il candidato alle elezioni ed i presentatori della sua candidatura attraverso cui il primo si impegnava unilateralmente, e quindi liberamente, nei confronti dei secondi ad osservare nel corso della legislatura determinate clausole contrattuali assolutamente immutabili, pena la decadenza per inadempimento pronunziata dal tribunale civile competente per territorio. Tale contratto poteva anche intercorrere tra candidato e partito e consisteva nell'impegno del primo a dimettersi su richiesta del secondo.

²⁰ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 90 ss.

²¹ A favore del ripristino di tale pratica v. DE ESTEBAN, 21 s.; BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 89 s. L'articolo 2.2 dello statuto dei deputati al Parlamento europeo, approvato il 3 giugno 2003, prevede che "qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura è nullo"; a tal proposito, al n. 29 delle disposizioni specifiche premesse allo statuto, si precisa che "eventuali dichiarazioni con cui i deputati assumono l'impegno di cessare il mandato a un determinato momento oppure dichiarazioni in bianco per le dimissioni dal mandato, che un partito possa utilizzare a sua discrezione, sono incompatibili con la libertà e l'indipendenza dei deputati e pertanto non possono avere alcun valore giuridico vincolante".

²² Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 91.

solidata, inizialmente le respinge per motivi di c.d. galateo parlamentare, in segno di cortesia e di stima nei confronti del parlamentare in questione, salvo poi, se reiterate, accettarle qualora ritengano sussistere seri e comprovati motivi d'ordine personale²³. Analogamente, per prassi consolidata, è uso accettare subito le dimissioni "necessitate", presentate cioè in adempimento di precisi obblighi di legge, quali la rimozione di una causa d'ineleggibilità o d'incompatibilità. Qualora, invece, si abbia motivo di ritenere che le dimissioni siano dettate da ragioni di dissenso politico con il partito d'appartenenza o da precedenti impegni con esso concordati – è il caso, ad esempio, delle c.d. "rotazioni" parlamentari²⁴ – la camera, per prassi costante, le respinge²⁵, nella convinzione che "se così non fosse (...) le garanzie di cui agli art. 67 e 68 comma I cost. potrebbero essere facilmente eluse dai partiti o dai gruppi parlamentari"²⁶.

²³ V. in tal senso le affermazioni del Presidente della Camera Pertini, in *Atti parlamentari*, Camera, V legislatura, seduta antimeridiana del 22 luglio 1969, 9563.

²⁴ La Camera fu ferma nel respingere le dimissioni presentate dai deputati radicali in ossequio all'impegno che li obbligava dopo due anni a farsi sostituire dai primi dei non eletti, ritenendole frutto di un accordo tra elettori ed eletti contrario a Costituzione e ribadendone l'ammissibilità solo se dettate da ragioni personali (v. *Atti parlamentari*, Camera, VII legislatura, sedute del 13, 15 e 23 dicembre 1978, 26062 ss.; 17 (26448 ss.) e 23 gennaio (27033 ss.) e 14 febbraio (27482 ss.) 1979). Cfr. BOZZI per cui "tutti i rapporti che il parlamentare avesse contratto con il corpo elettorale o con elementi di questo o con il partito, e aventi per oggetto l'impegno a dimettersi o di assumere certe iniziative o certi atteggiamenti nell'esplicazione delle sue funzioni (...) sono inficiati di nullità, a ragione d'illiceità della causa (art. 1341 cod. civ.)"; ZANON [1991], 172 ss.). Un accordo analogo fu sottoscritto in Germania dai deputati del partito dei Verdi (*Grüne*) (v. DEHNE, 30; KÖNIG). Il Tribunale costituzionale del *Land* della Bassa Sassonia, con sentenza del 5 giugno 1985 (in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1985, 2319 ss.) ha, però, accolto il ricorso presentato da cinque deputati verdi contro il *Bundestag* che aveva respinto le loro dimissioni, nonostante ne avesse accertato la spontaneità. I giudici costituzionali, infatti, ritennero la "rotazione" valida non perché manifestazione libera e incondizionata della titolarità individuale del mandato ma perché, malgrado l'accorciamento della legislatura, non veniva alterato in modo rilevante il normale funzionamento dell'assemblea (v. criticamente SCHEFOLD, 375 ss.; a favore v. PRESNO LINERA, 132 s.).

²⁵ Cfr. MORTATI [1975a], 490. Già nel giugno del 1948 la Camera respinse le dimissioni presentate da alcuni deputati del partito comunista a vantaggio dei candidati del partito socialista, facente parte della medesima lista *Blocco del popolo* e che aveva ottenuto una rappresentanza proporzionalmente inferiore.

²⁶ Cfr. TRAVERSA [1970], 192 nt. 67, ed ora anche in [1989], 99 nt. 67. Per BALAGUER CALLEJÓN, 49, le norme dei regolamenti dei gruppi e dei partiti che prevedono l'obbligo di dimissioni in caso di infedeltà, sono incostituzionali perché, profittando della mancanza di una disciplina giuridico-costituzionale che tuteli in modo ponderato il diritto del parlamentare all'esercizio della sua funzione rappresentativa ed il diritto del partito e del

Tale diniego, se certamente fondato qualora sia ragionevole dubitare della spontaneità delle dimissioni, non lo sarebbe qualora queste fossero personalmente motivate e ribadite in aula dal parlamentare in questione. Una volta accertata la reale volontà dell'eletto, ogni preoccupazione e timore sulla sua soggezione al partito sarebbe ingiustificato²⁷. In tal caso, quindi, la camera dovrebbe limitarsi a prendere atto delle dimissioni, anche quando politicamente motivate, senza poter esercitare alcun controllo sulle motivazioni che le presiedono. Eppure, anche in simili circostanze, le camere sono solite non accettarle²⁸, costringendo il parlamentare a restare in carica contro la propria volontà in base alla convinzione, tipicamente liberale, che, una volta eletto, egli rappresenti l'intera nazione e che, pertanto, le vicende riguardanti il rapporto con il partito che lo ha candidato e gli elettori che lo hanno votato siano assolutamente ininfluenti ai fini della sua permanenza in carica²⁹.

gruppo di realizzare il suo programma politico, risolvono in chiave unilaterale i loro possibili reciproci conflitti.

²⁷ Nella X legislatura, dopo che entrambe le Camere avevano deciso in alcuni casi di respingere per più volte le reiterate dimissioni di uno stesso parlamentare, i senatori radicali Corleone, Boato, Strik Lievers e Modugno presentarono il 19 settembre 1991 un disegno di legge (n. 2985) in base al quale le dimissioni da parlamentare, se reiterate una terza volta dopo una duplice reiezione, avrebbero dovuto intendersi accettate all'atto della comunicazione in Assemblea del Presidente. Per i firmatari, infatti, la reiezione *ad libitum* delle dimissioni reiterate e la conseguente costrizione a restare nella carica di parlamentare, pur nolente, violava i principi posti dagli artt. 23, 67 e 54.2 Cost.

²⁸ Per questo motivo la Camera dei deputati, ad esempio, ha respinto le dimissioni spontanee presentate, dopo la rottura con il partito comunista dagli on. Silipo (1952) e Giolitti (nel 1956, a seguito dei fatti di Ungheria).

²⁹ Così, per citare uno degli esempi più significativi, nella seduta del 9 giugno 1961 il Senato, in ossequio alla tradizione, respinse le dimissioni presentate per coerenza politica dal sen. Pessi dopo che questi aveva abbandonato il Partito comunista nelle cui liste era stato eletto. In quell'occasione il Presidente del gruppo comunista, sen. Terracini, con l'intenzione di infrangere una tradizione parlamentare da lui ritenuta ormai illogica e politicamente scorretta, si disse favorevole all'accettazione delle dimissioni del parlamentare, giacché questi, nelle moderne democrazie, rappresenta non più gli elettori, ma il partito per cui essi primariamente votano: "il gruppo comunista voterà per l'accettazione delle dimissioni; ciò va contro una tradizione del Parlamento italiano che si radica in un lontano passato, quando gli elettori davano il voto singolarmente a un candidato, al tempo del collegio uninominale. Allora il rapporto di fiducia necessario per un responsabile esercizio del mandato, si stabiliva tra i cittadini e l'eletto, senza mediazioni ... con l'introduzione del sistema proporzionale e quindi del voto di lista, il ruolo dei partiti ha però assunto una importanza ben maggiore, anzi preminente. Infatti gli elettori sono stati portati a giudicare nella loro scelta innanzitutto fra i partiti, mentre la scelta dei candidati è

La consapevolezza della scarsa efficacia delle soluzioni convenzionali, basate sulla (buona) volontà del singolo eletto hanno indotto parte della dottrina a percorrere altre strade. Dovrebbero essere, allora, le stesse forze politiche, o la maggior parte di esse, a concordare per via convenzionale adeguate contromisure atte efficacemente a neutralizzare o scoraggiare il fenomeno del transfughismo parlamentare, quali ad esempio l'impegno di ogni gruppo parlamentare di non far votare un numero d'iscritti pressoché pari ai voti favorevoli ottenibili dai transfughi³⁰ o il patto d'onore tra i partiti perché costoro non siano ricandidati, così da decretarne, di fatto, la fine della carriera politica³¹. Inoltre, pur in mancanza d'apposite norme, altrove presenti³², si è proposto d'introdurre per via convenzionale o normativa³³ l'obbligo di scioglimento delle camere nel caso di caduta del governo provocata da una maggioranza assembleare diversa da quella uscita dalle urne, formatasi a causa del passaggio dei parlamentari da uno schie-

divenuta un momento secondario della loro decisione. Infine, la nostra Costituzione, inserendo formalmente i partiti nel sistema istituzionale, ha definito anche dal punto di vista del diritto questa situazione, indicando come sia appunto per il tramite dei partiti che i cittadini concorrono a determinare democraticamente la politica nazionale. A questa stregua la vecchia consuetudine di respingere le dimissioni di un parlamentare allorquando abbandona il partito nelle cui liste è stato eletto, diviene illogica, e forse, anche politicamente scorretta (...) noi andremmo contro la volontà degli elettori se respingessimo le dimissioni del senatore Secondo Pessi. In questa Assemblea dopo che egli ha, in un modo così risoluto, rotto i suoi legami di fiducia con loro, egli non rappresenterebbe più se non se stesso"; v. DI MUCCIO [1978], 49 ss.; POLITANO, 1470, secondo cui l'interpretazione del sen. Terracini subordinava eccessivamente l'importanza del voto di preferenza a quello di lista, mentre invece esso ha pari dignità come dimostra il fatto che la legge elettorale, in caso di mancata indicazione del contrassegno, attribuiva il voto alla lista cui appartenevano i candidati prescelti.

³⁰ Cfr. RENU VILAMALA, 285 s.

³¹ L'art. 16.2.1 della Costituzione irlandese del 29 dicembre 1937, più volte emendata, secondo cui i membri della Camera dei Rappresentanti "rappresentano le circoscrizioni elettorali stabilite dalla legge" ha costituito la base per una disciplina di partito rigida e severa in base a cui il parlamentare, espulso dal gruppo ad opera del *whip*, si impegnava a dimettersi e non veniva ricandidato nemmeno da altri partiti; v. MORGAN, 175.

³² V. § 3.6 sullo scioglimento dell'assemblea.

³³ L'art. 88.2 del disegno di legge di revisione costituzionale n. 2544 approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004, superando il rigido principio *simul stabunt... simul cadent* previsto a livello locale (art. 53 T.U.EL.) e regionale (art. 126.3 Cost.), consente la sostituzione in corso di legislatura del *Premier* designato dal corpo elettorale solo su presentazione di una mozione sottoscritta dai deputati appartenenti alla medesima maggioranza espressa dalle elezioni.

ramento all'altro³⁴. Si tratta di soluzioni certamente apprezzabili e percorribili, anche in via complementare, ma che si limitano a fronteggiare ed arginare le gravi conseguenze provocate dal transfughismo parlamentare sul piano della governabilità, mentre, ancor prima, tale fenomeno pone un problema di rappresentanza politica che va giuridicamente affrontato e risolto alla radice.

3.3. LA DECADENZA DAL MANDATO DELL'ELETTO CHE SI DIMETTA DAL PARTITO O NE SIA ESPULSO

La decadenza dal mandato dell'eletto che volontariamente abbandoni³⁵ il partito o ne sia espulso, è considerata naturale e logica conseguenza di una democrazia rappresentativa basata sui partiti politici. Se, infatti, l'elettore vota per il programma del partito e non per la persona, al quale quindi il mandato proviene in forza della sua appartenenza politica, è giocoforza concludere che il porsi fuori dal suo partito – per decisione volontaria o subita – priva l'eletto della necessaria legittimazione non solo politica ma anche costituzionale e rende pertanto illegittima la sua permanenza in carica³⁶. Da qui, pertanto, la sua decadenza e la conseguente sua sostituzione con un esponente del medesimo partito, il che non solo non viola, ma anzi permette la coerente realizzazione della linea politica prescelta dai suoi

³⁴ V. la proposta formulata in Germania dopo lo scioglimento del *Bundestag* del 1972 a seguito del passaggio di sei deputati della maggioranza parlamentare, formata da S.P.D. e F.D.P. nelle fila dell'opposizione, su cui v. ZANON [1991], 153 ss

³⁵ Cfr. OLLERO TASSARA, 16 ss.; JIMÉNEZ CAMPO [1994], 47, che sembra far discendere dall'espulsione dal partito effetti giuridici diversi da quelli derivanti dal suo abbandono volontario (*ivi*, 110); PORTERO MOLINA [1992], 145; GARRORENA MORALES [1995], 4163 ss.

³⁶ V. in tal senso KELSEN [1981], 84 s., il quale, ispirandosi alla coeva normativa cecoslovacca, riteneva tale conseguenza inevitabile laddove si votava con un sistema proporzionale di liste chiuse e bloccate in cui da un lato l'elettore vota esclusivamente per il partito, dall'altro il candidato viene eletto solo perché candidato dal partito. Tale tesi è stata ripresa da LOPANE, 144 ss., secondo cui la perdita del mandato del parlamentare dimessosi o espulso dal partito, sarebbe costituzionalmente compatibile perché conforme al ruolo riconosciuto dall'art. 49 Cost. agli stessi partiti, nei confronti delle cui direttive non potrebbero legittimamente invocarsi i principi di divieto di mandato imperativo e di rappresentanza nazionale posti dall'articolo 67 Cost. Sulla decadenza del parlamentare espulso dal partito e dal gruppo o che l'abbia volutamente abbandonati v. da ultimo MANNINO [2001a], 67.

elettori³⁷. Le due ipotesi – espulsione o volontario abbandono – vanno accomunate perché determinano in ogni caso un’alterazione del mandato conferito dagli elettori.

La prima ipotesi fu per la prima volta prevista dalla legge cecoslovacca 29 febbraio 1920, n. 125 sul Tribunale elettorale, il cui articolo 13.*b* conferiva a tale giudice il potere di sospendere prima (art. 13.*b*), di revocare dopo (art. 4) il mandato del parlamentare che “per motivi futili o disonoranti” fosse stato espulso dal partito nelle cui liste era stato eletto, con conseguente sua sostituzione con il primo dei non eletti della lista del medesimo partito.

Nelle intenzioni del legislatore si sarebbe dovuto trattare di motivi inerenti alla condotta morale dell’eletto, il giudizio sulla cui sussistenza era attribuito ad un organo giurisdizionale, per sua natura imparziale ed indipendente, e non politico³⁸. Il che spiegherebbe la ragione per cui, almeno inizialmente, tale disposizione non fu ritenuta in contrasto con l’articolo 22.1 della Costituzione, promulgata in pari data, che vietava ai membri dell’Assemblea Nazionale “di ricevere istruzioni da chiunque”.

Nello stesso tempo, però, l’aver conferito la legittimazione ad adire il Tribunale elettorale non alla camera d’appartenenza del parlamentare in questione, ma al comitato centrale esecutivo del partito interessato (art. 22)³⁹, non valse ad evitare, anzi accrebbe il rischio, paventato dal legislatore, di un uso strumentale e partigiano di tale facoltà. Fu proprio, del resto, per evitare tale conseguenza che la legge elettorale tirolese, pur ispirandosi alla normativa cecoslovacca, affidò l’iniziativa in materia all’assemblea, nei cui confronti il partito poteva solo rivolgere un’apposita istanza⁴⁰.

³⁷ Cfr. BERNAREGGI, 56; sulla revocabilità del mandato parlamentare da parte del partito v. anche LOPANE, 144 ss.

³⁸ Sulla revoca del mandato parlamentare da parte dell’assemblea cui egli appartiene v. § 3.5 sul *recall*

³⁹ Tale disposizione si prestava a notevoli inconvenienti in caso di scissione del partito. Difatti i tre gruppi in cui si divise il partito socialista cecoslovacco – comunisti, socialisti indipendenti o sindacalisti e socialdemocratici – convennero sull’opportunità, in mancanza di altre soluzioni egualmente soddisfacenti, di rinunciare a richiedere la decadenza dei deputati degli altri gruppi per evitare di subire analoghe richieste; v. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 92 ss.

⁴⁰ “Quando un deputato abbandona il partito cui aveva dichiarato di aderire al momento della candidatura, il *Landtag*, su richiesta del partito dal quale il deputato è uscito, deve investire il Tribunale costituzionale del ricorso per la dichiarazione di perdita del mandato di tale deputato” (art. 55 legge elettorale del 27 gennaio 1933 del *Land* del Tirolo, cit. da VIRGA, 196 nt. 121).

Ben presto, quindi, il Tribunale elettorale cecoslovacco aderì ad un'interpretazione estensiva dell'art. 13.*b* in questione, considerando motivo disonorante il mancato rispetto da parte del deputato dell'impegno politico assunto dinanzi al partito di obbedire alla sua disciplina e di dimettersi se da questi espulso⁴¹. In caso di dimissioni, infatti, la perdita del seggio avveniva *ipso iure*, senza che occorresse il consenso della camera d'appartenenza, in considerazione del carattere non disciplinare, né penale, della decadenza⁴². Grazie a tale orientamento giurisprudenziale e nonostante quanto disposto dal citato art. 22.1 della Costituzione cecoslovacca del 29 febbraio 1920, il partito poteva ottenere dal Tribunale elettorale la revoca del mandato del parlamentare ribelle, anche quando quest'ultimo non lo avesse abbandonato, così da poterlo sostituire, mantenendo numericamente inalterata la rappresentanza parlamentare acquisita in sede elettorale⁴³.

Alla normativa cecoslovacca, oltre alla citata normativa tirolese, s'ispirò la legge elettorale jugoslava per la camera dei deputati del 19 settembre 1931. L'art. 13, punto 4, di tale legge, prevedeva, infatti, la perdita del mandato del deputato che avesse cessato di far parte – espressione questa aperta ad entrambe le ipotesi: scelta volontaria o espulsione – del gruppo del partito per cui si era candidato come capolista⁴⁴, limitando solo a questi ultimi, tale decadenza.

Ugualmente ambivalente era l'art. 7.1 della legge elettorale 4 aprile 1924 del *Württemberg* (“un deputato perde il proprio seggio: (...) 6) in seguito all'uscita da associazioni politiche, o d'altro genere, su proposta delle quali egli sia stato presentato candidato nelle relative liste elettorali”). I giudici del Tribunale costituzionale, però, interpretarono tale disposizione in modo restrittivo, riferendola ai casi di dimissioni e non d'espul-

⁴¹ Anche se introdotto dal legislatore cecoslovacco allo scopo di “lasciare un margine sufficiente di libertà al deputato di fronte al partito” (così MORTATI [1946, ora 1972], 366 nt. 6), il riferimento ai motivi d'indegnità si poteva prestare, e di fatto si prestò, ad iniziative strumentali del partito dirette al contrario a comprimere la libertà del deputato.

⁴² Cfr. SALEMI, 16; MORTATI [1946, 23 s.; 1972, 366 s.]; VIRGA, 197 nt. 123, sul dibattito circa la costituzionalità della norma elettorale; LEIBHOLZ [1989a], 157 s. nt. 80; ZANON [1991], 110 ss.

⁴³ Cfr. DE ESTEBAN, 21 s., favorevole sia alla revoca del seggio del deputato che abbia abbandonato il partito da parte del Tribunale elettorale, sul modello cecoslovacco, sia alla perdita del seggio in caso di iscrizione ad altro partito, sul modello dell'art. 160.1.*c* della Costituzione portoghese

⁴⁴ “...perde il suo mandato (...) 4) se cessa di essere membro del gruppo di cui fa parte il deputato che al momento delle elezioni è stato capo della lista alla quale egli aveva unito la sua candidatura”.

sione dal partito⁴⁵, in conformità alla precedente loro dichiarazione d' incompetenza a sindacare le questioni di natura politica⁴⁶. Al di là di ciò, va notato come, in forza di tale disposizione, il parlamentare che avesse volontariamente deciso di abbandonare il partito da cui era stato candidato avrebbe perso il seggio, nonostante egli, secondo l'art. 20 della Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919, avesse dovuto obbedire esclusivamente alla propria coscienza, senza alcun obbligo di mandato⁴⁷.

Più limitata era, invece, la fattispecie prevista dall'art. 77.3 della legge 14 settembre 1945 sull'elezione dell'Assemblea nazionale ungherese. Secondo esso, in caso di morte o dimissioni del deputato, a questi subentrava il primo dei non eletti della lista del medesimo partito, a patto che questi non si fosse in precedenza dimesso o fosse stato espulso da quest'ultimo⁴⁸. Tale clausola s'inseriva, peraltro, in un contesto normativo che, al fine di assicurare il rispetto della volontà degli elettori, prevedeva la revoca del mandato da parte dell'assemblea o degli elettori a seconda se eletto nelle liste nazionali o no⁴⁹.

Venendo ai nostri giorni, la perdita del mandato del parlamentare espulso dal partito, se si eccettua il breve periodo in cui è rimasto in vigore in Spagna l'art. 11.7 della *Ley de Elecciones Locales* del 17 luglio 1978, n. 39⁵⁰ è oggi prevista solo a Panama ed in Sudafrica⁵¹.

L'art. 145 della Costituzione della Repubblica di Panama dell'11 ottobre 1972, riformata da ultimo nel 1994, conferisce al partito il potere di revocare i parlamentari da esso candidati per le cause e secondo il procedimento previsti dal suo statuto. Le cause devono riferirsi a gravi viola-

⁴⁵ Cfr. MORTATI [1946], 24 s.; ZANON [1991], 114 s.

⁴⁶ Già il Tribunale costituzionale del *Württemberg*, con sentenza del 20 aprile 1921, aveva dichiarati decaduti dal mandato parlamentare alcuni deputati espulsi dal partito non per le diverse idee politiche professate ma per ragioni attinenti alla loro condotta personale; v. VIRGA, 196 s.

⁴⁷ Sull'incostituzionalità di tale disposizione v. LEIBHOLZ [1989a], 140 s.

⁴⁸ Cfr. SANTARCANGELI, 34.

⁴⁹ Cfr. § 3.5 sul *recall*.

⁵⁰ Tale disposizione sarà oggetto di specifica analisi nel secondo volume di questo lavoro monografico.

⁵¹ In Germania, la decadenza del parlamentare transfuga, proposta agli inizi degli anni sessanta in occasione della riforma della legge elettorale per arginare i nefasti effetti della mobilità parlamentare sulla stabilità governativa e, ancor prima, sugli equilibri politici scaturiti dalle elezioni sia nel *Bundestag* sia nei *Landesparlamenten* (per un'analisi statistica dei trasferimenti dei parlamentari nei primi anni settanta, v. KAACK, 3 ss.) fu accantonata perché ritenuta dalla dottrina in contrasto con l'art. 38 Cost. (v. PULIDO QUECEDO, 263 nt. 441; ZANON [1991], 151 ss.; ID. [1989], 1153 nt. 11).

zioni dello statuto e della piattaforma ideologica, politica o programmatica del partito e devono essere preventivamente approvate mediante risoluzione dal Tribunale Elettorale, al quale l'interessato, oltretutto al partito, può ricorrere, sospendendo con ciò l'efficacia del provvedimento. Il partito può, inoltre, revocare il mandato di coloro che si sono da esso dimessi espressamente per iscritto.

Nella Repubblica sudafricana, la versione transitoria della nuova Costituzione, promulgata il 27 aprile 1994, prevedeva la perdita del seggio elettorale da parte di chi avesse cessato d'appartenere al partito, sia che questi lo avesse candidato alle elezioni dell'Assemblea nazionale (art. 43.b) o delle Assemblee provinciali (art. 133.b), sia che lo avesse direttamente designato come senatore scegliendolo tra i membri di ciascuna Assemblea provinciale (artt. 48 e 51.b). Ciò in sintonia con il ruolo essenziale svolto dai partiti politici ai fini dell'espressione del pluralismo etnico e della sua rappresentazione istituzionale⁵². La nuova Costituzione del 10 dicembre 1996 ha, però, mantenuto solo la revoca da parte del partito del senatore da esso designato come delegato dell'Assemblea provinciale (art. 62.4.c e d). Per il resto, essa si è limitata a confermare come cause di vacanza del seggio la perdita dell'elettorato passivo e l'assenza protratta e non autorizzata dai lavori parlamentari, ed a rinviare alla legge la determinazione degli altri casi sia per l'Assemblea nazionale (art. 47.4) sia per le Assemblee provinciali (art. 106.4). Seppur in forma così limitata, quindi, la revoca del mandato è ritenuta misura atta ad assicurare quei principi di responsabilità, rappresentatività e trasparenza su cui la democrazia sudafricana si fonda (art. 1).

Quest'analisi storica dimostra l'ascesa ed il successivo declino della revoca del mandato parlamentare da parte del partito d'appartenenza. Introdotta nel primo dopoguerra in coerente svolgimento dei principi del moderno *Parteienstaat*, con il lodevole intento di permettere al partito di controllare l'operato degli eletti al fine di evitare possibili frodi alla volontà dei suoi elettori, tale facoltà è stata abbandonata nel secondo dopoguerra⁵³ quando ci si rese conto, sulla base dell'esperienza pregressa, che essa si era

⁵² Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1996], 13.

⁵³ Proposte finalizzate alla revoca del parlamentare infedele furono discusse senza alcun esito nelle assemblee costituenti del secondo dopoguerra: cfr. Ministero della Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente, I, Roma, 1946, 210 s. (relazione "Organi e funzioni legislative" di Boeri e Rizzo); Assemblea Costituente, Atti della "Commissione per la Costituzione", II, relazione e proposte, Roma, 1946, 192 (relazione "Potere legislativo" di Mortati);

ben presto rivelata un formidabile strumento di pressione tramite cui le oligarchie partitiche svelate dagli studi di Michels ed Ostrogorsky riuscivano a trasformare gli eletti in pavidi e docili meri esecutori delle direttive da loro imposte, assicurandosi così il loro necessario consenso. Non v'è dubbio, infatti, che l'attribuzione al partito, e per esso ai suoi organi direttivi, di strumenti giuridici idonei ad imporre la sua volontà sull'eletto, comprimerebbe ancor di più gli già esigui spazi di dialettica e di confronto al suo interno, mettendo a repentaglio il funzionamento democratico del suo apparato interno, che è condizione preliminare per la democraticità delle stesse istituzioni rappresentative che sui partiti si fondano.

Tali degenerazioni partitocratiche hanno finito per provocare nelle democrazie danni maggiori di quelli che si sarebbero voluti curare. Il che dimostra che non sempre quanto contribuisce a potenziare il ruolo dei partiti corrisponde di per sé ad una più piena realizzazione del principio democratico, potendosi all'opposto prestare a possibili abusi.

Se la titolarità del seggio spettasse al partito, che ne potrebbe liberamente disporre, sostituendo chi a suo insindacabile giudizio è politicamente indegno di ricoprirlo, "i dibattiti delle assemblee legislative potrebbero allora ridursi, con più economia e rapidità, a dei semplici colloqui fra i dirigenti dei diversi partiti che avessero ottenuto un certo numero di suffragi alle elezioni"⁵⁴. Le assemblee rappresentative si trasformerebbero così in collegi ristretti, composti da pochi rappresentanti per ciascun partito – al limite uno soltanto – e chiamati a decidere con voto ponderato, senza spreco di tempo⁵⁵.

Assemblea Costituente, Atti della "Commissione per la Costituzione", II sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 19 settembre 1946, 221 (commissario Mortati). In particolare, la revoca del deputato da parte del partito fu proposta nell'Assemblea costituente francese del 1946. Difatti, la *Commission de la Constitution*, accogliendo l'iniziativa presentata dal suo Presidente Andrée Philip a nome del gruppo socialista da lui presieduto (v. il programma del *P.S.F. Pour une constitution démocratique et sociale* (1943), pubblicato nel *Bollettino di informazione e documentazione del ministero per la Costituente*, 20 giugno 1946, suppl. straordinario, 22), propose l'obbligo per gli eletti di un partito di aderire al gruppo avente la medesima denominazione e di sottoporsi alla sua disciplina pena la revoca del mandato da parte del partito che li aveva candidati, il che avrebbe portato al mandato imperativo. Tale proposta, appoggiata dal Partito comunista, non ebbe però seguito; v. LAFERRIÈRE, 411; WALINE, 1190 nt. 47; FINER, 295. Anche in occasione della redazione dell'attuale Costituzione francese non è stato inserito un emendamento che prevedeva la revocabilità dell'eletto da parte del partito (v. AVRIL [1990], 132).

⁵⁴ BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 92 s.

⁵⁵ Cfr. TORRES DEL MORAL [1980], 63.

Non a caso lo stesso Kelsen, traendo con coerenza logica le estreme conseguenze della revoca del mandato da parte del partito, proponeva un sistema elettorale senza liste, basato esclusivamente sui partiti i quali, in funzione dei voti ottenuti, avrebbero scelto volta per volta coloro che per capacità e conoscenze avessero ritenuti più idonei a trattare gli argomenti all'ordine del giorno dell'assemblea parlamentare⁵⁶.

Il problema che la revoca del mandato da parte del partito pone non sta, quindi, nella lesione della libertà del parlamentare di sottrarsi alla disciplina di partito quanto, piuttosto, nella più che potenziale minaccia per la democrazia interna di quest'ultimo⁵⁷. Degradato a semplice messo di partito⁵⁸, l'eletto finirebbe per perdere quell'autonoma capacità di critica e di dissenso senza cui la dialettica interna al partito sarebbe impoverita e financo, di fatto, soppressa, con gravi ripercussioni per la stessa democraticità del sistema.

Per ovviare a simili possibili abusi, la revoca del mandato andrebbe circondata da particolari garanzie tese a limitarne la discrezionalità attraverso la previsione di cause oggettive di decadenza, legate a gravi infrazioni della disciplina di partito in occasione di votazioni politicamente rilevanti, com'è il caso di quelle fiduciarie o aventi per oggetto specifici impegni programmatici sottoscritti all'atto della candidatura⁵⁹. Inoltre andreb-

⁵⁶ Cfr. KELSEN [1981], 84 s.

⁵⁷ Significativa in tal senso è la posizione di MORTATI [1972, 366 nt. 6]. Interrogandosi sulla conciliabilità della disposizione della legge elettorale cecoslovacca che prevedeva la perdita del mandato in caso di espulsione dal partito con il principio del divieto di mandato imperativo, osservava "che tale principio deve essere inteso nel quadro delle finalità proprie dell'istituto della rappresentanza politica, che sono appunto dirette a mantenere una costante concordanza, un'*idem sentire de republica*, fra eletti ed elettori. Se è ritenuto pienamente ammissibile che l'elettore non confermi la sua fiducia al deputato cessato dalla carica quando si sia verificata una disarmonia fra l'azione esplicata da questi e le aspirazioni del primo, sembra ugualmente corrispondente allo spirito dell'istituto consentire che la disarmonia si possa sanare appena essa si manifesti, senza aspettare la cessazione del mandato. Naturalmente occorre evitare il pericolo che il sindacato sull'attività dei singoli sia esercitato tirannicamente da direzioni di partito avulse da effettivi contatti con la massa degli iscritti. Il *porro unum et necessarium* di tutta questa materia è l'organizzazione veramente democratica del partito. Il carattere pubblicistico assunto dal partito non solo consente ma esige che, quando occorra, l'intervento dello Stato si effettui onde garantire la sussistenza delle condizioni per il regolare funzionamento del meccanismo che su di esso si impernia".

⁵⁸ Cfr. LEIBHOLZ [1989a], 135 s.

⁵⁹ Per BASTIDA FREIJEDO [1987], 216 ss., i partiti politici, per le funzioni cui sono costituzionalmente chiamati, sono legittimati a garantire il rispetto della volontà

be previsto l'obbligo del partito di ricorrere ad un organo giurisdizionale interno (giurì d'onore, comitato dei garanti), chiamato a valutare in modo imparziale ed indipendente la fondatezza dei rilievi mossi nei confronti dell'eletto attraverso un procedimento con speciali controlli e garanzie pubbliche⁶⁰. Si potrebbe, infine, ipotizzare un ricorso all'autorità giurisdizionale esterna, al solo scopo però di controllare il rispetto delle regole statutarie in materia, essendo impossibile, ancor prima che illegittimo, che il giudice possa affrontare e risolvere sulla base di parametri giuridici una controversia squisitamente politica, quale quella che opporrebbe l'eletto al partito⁶¹.

programmatica popolare espressa nelle urne che hanno contribuito a formare ed esprimere. Per questo motivo la revoca del mandato in caso abbandono volontario o di dimissioni dal partito non può essere automatica (come prevedeva l'art. 11.7 L.E.L.), come se il partito fosse il *dominus* indiscusso e indiscutibile della rappresentanza, ma deve rispettare regole dettagliate e rigorose. Pur riconoscendo che la sottoposizione dell'attività politica a limiti giuridici può essere pericolosa e, soprattutto, inutile, non per questo si deve rinunciare a regolamentare la democrazia come metodo di organizzazione della produzione giuridica. Si tratta allora di circondare la perdita del mandati con garanzie oggettive, ulteriori rispetto alla organizzazione ed al funzionamento democratico del partito, quali: l'acclarato contrasto del rappresentante con punti specifici ed importanti del programma elettorale, previamente registrati come tali all'atto della presentazione della candidatura in modo da consentirne la verifica della sua inosservanza; la decisione a maggioranza qualificata di un organo speciale del partito, diverso da quello che si occupa della disciplina interna, di ambito territoriale corrispondente con quello dell'organo rappresentativo cui appartiene il candidato eletto in questione; la possibilità di sottoporre l'intero procedimento al controllo per via giurisdizionale. Si veda, in tal senso, la risoluzione, presentata dal gruppo parlamentare socialista in occasione del dibattito sullo stato della Nazione svoltosi al *Congreso* spagnolo l'1 luglio 2003. Essa impegnava il Governo a modificare la legge elettorale nel senso di consentire al partito di richiedere con procedura d'urgenza alla *Junta electoral* e poi, in sede d'appello, al *Tribunal constitucional*, la perdita del mandato dell'eletto che, attraverso azioni o omissioni, si fosse comportato in modo sleale verso l'elettorato, frodando la rappresentanza a lui conferita e snaturando il risultato elettorale. Tale risoluzione è stata respinta perché giudicata di dubbia costituzionalità in base al principio, più volte ribadito dal *Tribunal constitucional*, per cui il seggio non appartiene al partito ma all'eletto.

⁶⁰ Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ [1988], 1734; BLANCO VALDÉS [1990], 155 ss., che sui problemi di democrazia interna che solleva la revoca del mandato da parte del partito – comunque risolvibili attraverso adeguate garanzie interne – considera prevalente l'esigenza di assicurare la lealtà degli eletti verso gli elettori. Un'ipotesi di disciplina in tal senso si trova nel capo V (Della tutela interna e di quella giurisdizionale) del progetto di legge sui partiti politici elaborato dalla Scuola di scienza e tecnica della legislazione "Mario D'Antonio" presso l'ISLE (in *Rassegna parlamentare*, 1999, n. 3, 713 ss.).

⁶¹ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 89 s.

Proprio per evitare simili conseguenze e per garantire, di converso, l'autonomia e l'indipendenza delle assemblee rappresentative dal potere giudiziario, in taluni ordinamenti il giudizio sulla revoca del mandato dell'eletto non ritenuto dal partito degno di ricoprire la carica spetta direttamente all'assemblea d'appartenenza. Questa vota per alzata di mano su iniziativa propria o degli elettori o del partito che avevano candidato l'eletto in questione⁶². L'odierna previsione di *quorum* qualificati per l'esercizio di tale facoltà limita, ma non per questo evita del tutto quegli abusi da parte della maggioranza, cui tale istituto si è prestato in passato⁶³, anche quando circoscritto ai soli casi d'inidoneità fisica o morale⁶⁴, come la passata esperienza cecoslovacca ha dimostrato.

In altri paesi, invece, si è circoscritta la decadenza dal mandato all'eletto che spontaneamente si dimetta dal partito per cui si è candidato (come prevede il citato art. 145 della Costituzione panamense) o che a tali dimissioni faccia seguire l'iscrizione ad un altro partito.

Nel primo caso, la decisione dell'eletto di dimettersi volontariamente dal partito, per ragioni personali o politiche, interrompe unilateralmente il rapporto rappresentativo che lo lega ad esso e ai suoi elettori e ne giustifica pertanto la perdita del seggio⁶⁵.

In tale ipotesi, oltre al citato art. 145 della Costituzione panamense, possono farsi rientrare l'art. 70 della Costituzione del Bangladesh del 1972 in base a cui "una persona, che è stata eletta dal Parlamento in quanto

⁶² Ciò accadeva in Unione Sovietica, Repubblica democratica tedesca, Ungheria (limitatamente ai parlamentari eletti nelle liste nazionali) e Portogallo, l'articolo 89.2 della cui Costituzione dell'19 marzo 1933 così recitava: "L'Assemblea nazionale può revocare il mandato ai deputati che esprimono opinioni contrarie all'esistenza del Portogallo come Stato indipendente, o che, in qualsiasi forma, incitano al sovvertimento violento dell'ordine pubblico e sociale". Nel 1896 fu presentato alla Camera dei deputati francese un disegno di legge in base a cui l'assemblea poteva revocare il parlamentare su richiesta di un numero di elettori superiori ai voti da lui ottenuti (v. *Journal Officiel*, 1896, *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, 1559). Una disposizione analoga era prevista nella Costituzione polacca del 1935.

⁶³ Cfr. BERNAREGGI, 65.

⁶⁴ L'art. 58 della Costituzione argentina prevede che ciascuna Camera "può, con la maggioranza dei due terzi dei voti, irrogare sanzioni ad uno dei suoi membri per condotta disordinata nell'esercizio delle proprie funzioni, oppure rimuoverlo per inabilità fisica o morale sopraggiunta dopo la sua entrata in carica, fino ad escluderlo dal proprio seno", mentre "è sufficiente la maggioranza della metà più uno dei presenti per deliberare sulle dimissioni dall'incarico volontariamente presentate" (traduzione dallo spagnolo di TANDA, pubblicata in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1988, n. 2, 3 ss.).

⁶⁵ In senso favorevole v. CHUECA RODRÍGUEZ [1988], 1729 ss.

candidato di un partito politico, perde il suo seggio se si dimette da quel partito o se vota in Parlamento contro il medesimo”, ed il 52° emendamento alla Costituzione indiana del 1949, secondo cui i parlamentari che abbandonavano il partito nelle cui liste erano stati eletti dovevano dimettersi e ripresentarsi alle elezioni, tranne i casi di espulsione, dimissioni di massa o incorporazione di un partito in un altro. La legge 15 febbraio 1985 sanzionava con la perdita del mandato il parlamentare che avesse votato o si fosse astenuto in contraddizione con le indicazioni ricevute dal proprio partito. La Corte suprema ha però dichiarato incostituzionale tale legge laddove non prevedeva l’impugnabilità della decisione del Presidente dell’Assemblea dinanzi al giudice.

La seconda ipotesi – decadenza dal mandato solo se alle dimissioni dal partito si accompagna l’iscrizione ad un altro – proposta durante i lavori preparatori dell’attuale Costituzione greca⁶⁶, è oggi prevista dalla Costituzione portoghese del 2 aprile 1976, riformata da ultimo nel 1997, la quale, pur riconoscendo che “i deputati rappresentano l’intero paese e non le circoscrizioni nelle quali sono stati eletti” (art. 152.2) ed “esercitano liberamente il loro mandato” (art. 155.1), prevede la perdita del mandato qualora s’iscrivano ad un partito diverso (art. 160.1.c)⁶⁷ da quello per

⁶⁶ Le Costituzioni promulgate dal regime militare greco nel 1968 e nel 1973, rimaste in gran parte inattuato, prevedevano all’art. 64.2 quanto segue: “L’adesione di un deputato ad un altro partito in corso di legislatura è vietata, e considerata alla stregua delle dimissioni. La dichiarazione d’indipendenza è permessa”. Il 7 gennaio 1975 il governo del premier Caramanlis presentò all’Assemblea costituente il progetto di nuova Costituzione, il cui art. 60.3 così recitava: “i deputati che sono stati eletti sotto il simbolo di un medesimo partito, non possono iscriversi al gruppo parlamentare d’un altro partito, né formare un nuovo gruppo nel corso della medesima legislatura, essendo all’occorrenza considerati come dimissionari dalle loro cariche”. Nonostante la successiva aggiunta della frase “salvo che essi dichiarino di essere indipendenti”, tale articolo fu duramente criticato dalle opposizioni perché avrebbe trasformato i deputati in prigionieri del loro partito, cosicché il premier fu indotto a ritirarlo; v. GEORGOPOULOS, 163 s.; CATSIAPIS, 1592.

⁶⁷ Tale disposizione deriva dall’art. 12.1.c del Regolamento dell’Assemblea costituente portoghese del 1976 in cui si stabiliva la perdita del mandato dei deputati costituenti che “si iscrivevano ad un partito diverso da quello in cui erano iscritti al momento delle elezioni” e riproduce integralmente l’art. 84.b) del Progetto di Costituzione presentato dal Partito Socialista Portoghese. In seguito essa è stata recepita dall’art. 8.1.c della legge 13 marzo 1985, n. 3 sullo *status* parlamentare, e ribadita dalla nuova legge 1 marzo 1993, n. 7 avente il medesimo oggetto. A livello locale l’art. 9.1.e della legge 9 settembre 1989, n. 87 sulla “tutela amministrativa delle autarchie locali e delle associazioni di municipi di diritto pubblico” prevede la perdita del mandato per coloro che dopo le elezioni si iscrivono ad un partito diverso da quello per cui si sono presentati alle elezioni.

il quale si sono presentati alle elezioni (art. 151). Pertanto, se tale ultima ipotesi non si verifichi, il deputato che ha abbandonato il proprio partito rimane in ogni caso in carica come indipendente (art. 9 reg. assemblea della repubblica portoghese), il che gli permette comunque di avere quella libertà di mandato sancita dal citato art. 155.1 Cost.⁶⁸.

La Costituzione portoghese dimostra che l'essere rappresentante della nazione non esclude la rilevanza giuridica del rapporto che lega il parlamentare al partito, che di una particolare visione di quell'interesse nazionale si fa interprete, tant'è che il passaggio ad un partito diverso da quello per cui si è stati eletti è sanzionato con la perdita definitiva del mandato parlamentare⁶⁹.

Tale disposizione, del resto, non è che una delle tante che la costituzione portoghese dedica espressamente ai partiti politici e che la portano a stagliarsi nel panorama delle Costituzioni europee come quella che maggiormente ha sviluppato i principi della democrazia rappresentativa fondata sul ruolo dei partiti politici. Tale costituzione, infatti, non si limita a riconoscere il ruolo fondamentale svolto dai partiti politici quale strumento di partecipazione politica, ma va oltre, regolando la loro presenza nelle istituzioni rappresentative⁷⁰. Il che si spiega storicamente con il ruolo sem-

⁶⁸ Cfr. GOMES CANOTILHO, MOREIRA, 176 ss.; REBELO DE SOUSA [1978], 57 ss.; ID. [1983], 361 ss.; SAIZ ARNÁIZ, 135 s. nt. 89, che sottolinea la conseguente mancata corrispondenza tra gli eletti in un partito e gli iscritti al corrispondente gruppo parlamentare, nonostante gli artt. 180.1 Cost. e 7.1 reg. Ass. Rep. conferiscano ai primi la possibilità di costituirsi in gruppo qualunque sia il loro numero

⁶⁹ PRESNO LINERA, premesso che “el transfuguismo político es la expresión de una concepción patrimonial, y no funcional, del cargo representativo, y el fundamento de su rechazo jurídico se encuentra en la necesidad, constustancial a un sistema democrático representativo, de que los representantes elegidos respondan a lo elegido por los ciudadanos” (134), ritiene costituzionalmente legittima la perdita del seggio del parlamentare non che sia stato espulso dal partito ma che abbia volontariamente aderito ad un partito diverso da quello per cui è stato eletto in quanto “plenamente coherente con la necesidad de otorgar relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes” (123).

⁷⁰ Basti qui dire che dei 299 articoli di cui si compone la Costituzione portoghese ben venti trattano dei partiti politici ed undici dei gruppi parlamentari. I partiti “concorrono alla organizzazione ed alla espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale e di democrazia politica” (art. 10.2). Loro tramite, i cittadini concorrono democraticamente non solo “alla formazione della volontà popolare” ma anche alla “organizzazione del potere politico” (art. 51.1), il che evoca l'azione dei partiti politici a livello istituzionale. L'iscrizione dei cittadini ai partiti politici non può essere oggetto di trattamento per via informatica (art. 35). In virtù del ruolo sociale svolto, i partiti hanno diritto di accedere ai mezzi di comunicazione sociale (art. 40) e

pre più importante svolto durante il periodo costituente dai partiti politici portoghesi, i quali si sostituirono progressivamente al Movimento delle Forze Armate (M.F.A.) nella guida del movimento rivoluzionario succes-

godono di sovvenzioni pubbliche (art. 51.6); possono essere disciplinati solo per legge (art. 164.b); devono essere retti dai principi di trasparenza, di organizzazione e di gestione democratica e di partecipazione di tutti i suoi membri (art. 51.5). Spetta al Tribunale costituzionale verificare la legalità della costituzione dei partiti e delle loro coalizioni, nonché delle loro denominazioni, sigle e simboli, ed ordinarne eventualmente l'estinzione (art. 223.2.5), nonché giudicare sui ricorsi elettorali e sulle decisioni degli organi dei partiti politici (art. 223.2.8). Infine il processo di revisione costituzionale deve rispettare i partiti politici in quanto elementi essenziali del "pluralismo di espressione e di organizzazione politica" nonché "il diritto di opposizione democratica" (art. 288 *i*). Per quanto riguarda la presenza dei partiti nelle istituzioni politiche, la Costituzione portoghese prevede che i partiti partecipino agli organi elettivi in base alla loro rappresentatività democratica (art. 114.1); presentino le candidature per l'Assemblea della Repubblica (art. 151) e per gli organi di rappresentanza locale (art. 239.4); vengano consultati dal Presidente della Repubblica ai fini della nomina del Primo ministro (art. 187.1) e dello scioglimento dell'Assemblea (133.e). La composizione delle commissioni e della Deputazione permanente deve obbedire "al grado di rappresentatività dei partiti nell'Assemblea della Repubblica" (rispettivamente artt. 178.2 e 179.2). I gruppi parlamentari sono composti dai deputati eletti in ciascun partito o coalizione di partiti (art. 180.1), fatto salvo quanto stabilito dal citato art. 160.1.c. "È riconosciuto alle minoranze il diritto di opposizione democratica" (art. 114.2) ed, in particolare, il diritto dell'opposizione di essere informata dal governo in modo regolare e diretto sui principali affari di interesse pubblico (art. 114.3) e di inserire argomenti nell'ordine del giorno (art. 176.3). Altri articoli, infine, contengono dei divieti riferiti ai partiti politici: i sindacati sono indipendenti dai partiti politici (art. 55.4); l'appartenenza ad un partito politico non può costituire motivo di vantaggio o di svantaggio per i lavoratori statali (art. 269.2), né motivo di discriminazione per i cittadini in generale (art. 51.2); i partiti politici, senza pregiudizio della filosofia o della ideologia ispiratrice del loro programma, non possono usare alcuna denominazione che contenga espressioni riferite direttamente a qualsivoglia religione o chiesa, né emblemi che si possono confondere con simboli nazionali o religiosi (art. 51.3 applicabile anche ai partiti vigenti prima della Costituzione, secondo quanto precisato dall'art. 295); le Forze Armate, essendo al servizio esclusivo del popolo portoghese, sono rigorosamente apartitiche (art. 275.2); infine, è vietata la costituzione di partiti che, per denominazione o per obiettivi programmatici, abbiano indole o ambito regionale (art. 51.4). Cfr. GOMES CANOTILHO, 363 ss. La Costituzione portoghese tratta dei gruppi parlamentari, oltreché nello specifico articolo 180, che riconosce loro eguali poteri, anche negli articoli 159 (obbligo per i deputati di svolgere gli incarichi affidati dal loro gruppo), 167 (diritto d'iniziativa legislativa e di referendum), 170 (richiesta del procedimento legislativo d'urgenza), 175 (proposta dei quattro Vicepresidenti dell'Assemblea), 176 (inserimento degli argomenti da loro proposti nell'ordine del giorno), 178.6 (ripartizione delle presidenze delle commissioni tra i gruppi elettorali in proporzione alla loro composizione numerica), 192.3 e 194.1 (presentazione di mozione di fiducia o di sfidu-

sivo al colpo di stato del 1974, così da recidere ogni forma di continuità politica e giuridica rispetto al precedente regime salazariano⁷¹.

Una soluzione simile potrebbe essere la decadenza del transfuga nel solo caso di cambio di schieramento, cioè di passaggio dalla maggioranza all'opposizione, o viceversa. In questo modo, in definitiva, la mobilità parlamentare sarebbe non solo tollerata fin quando non alteri il rapporto numerico complessivo tra maggioranza ed opposizione, ma anzi verrebbe considerata con favore laddove permettesse una dialettica all'interno della coalizione. Con riferimento specifico al nostro sistema elettorale, tale proposta potrebbe essere l'unica percorribile laddove le candidature siano espressione non di uno ma di una molteplicità di partiti.

Il limite di tutte queste soluzioni sta però nel far dipendere la perdita del mandato da un evento – le dimissioni dal partito per cui si è stati eletti, accompagnate o meno dall'iscrizione ad uno diverso – che, proprio per le conseguenze che determina, è altamente improbabile che si verifichi⁷².

Da un lato, pertanto, se si circoscrivesse la decadenza dal mandato ai soli casi di volontario abbandono del partito, l'eletto si guarderebbe

cia verso il governo), 232.4 (che applica a livello regionale alcune delle norme suddette) e 278.5 (obbligo del Presidente d'Assemblea di informare i gruppi parlamentari, oltreché il Primo ministro, il giorno stesso in cui invia al Presidente della Repubblica il decreto da promulgare come legge organica). Nello stesso tempo, affinché i poteri riconosciuti ai gruppi non schiaccino il singolo deputato, l'art. 156 Cost. gli conferisce il diritto di presentare progetti di legge ordinari e di revisione costituzionale; proposte di modifica del regolamento; mozioni; risoluzioni, specialmente di referendum, e di sollecitare l'inserimento di tali atti nel calendario; il diritto di partecipare ed intervenire nei dibattiti parlamentari nei termini stabiliti dal regolamento; il diritto di rivolgere domande al Governo su qualunque atto suo o dell'Amministrazione pubblica e di ottenere risposta entro un termine ragionevole, salvo quanto stabilito dalla legge in materia di segreto di Stato; il diritto di richiedere e di ricevere dal Governo o dagli organi di qualunque ente pubblico elementi, informazioni e dati ufficiali che ritiene utili per l'esercizio del suo mandato; il diritto di richiedere la costituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta. Infine, al fine di tutelare la funzione di controllo svolta oggi dall'opposizione, la Costituzione portoghese “riconosce alle minoranze il diritto di opposizione democratica, nei termini stabiliti dalla Costituzione e dalla legge” (art. 114.2), in particolare tutelando il diritto dei partiti minoritari e non rappresentati nel Governo di concorrere a determinare l'ordine del giorno di un determinato numero di sedute secondo quanto stabilito dal regolamento (art. 176.3).

⁷¹ Cfr. AGUILÓ LÚCIA, 285 ss.

⁷² Cfr. GARCÍA ROCA [1999], 82; GOMES CANOTILHO, MOREIRA, i quali concordano nel ritenere l'iscrizione ad altro partito tanto improbabile quanto più inconfessabili siano i motivi alla base della decisione di abbandonare il partito.

bene dal risolversi in tal senso, preferendo *obtorto collo* continuare ad esprimere il proprio radicale dissenso, ad agire e, soprattutto a votare in senso difforme dalla linea politica del partito, pur restando al suo interno⁷³. Paradossalmente, quindi, ad essere penalizzato non sarebbe il rappresentante ma il partito, che vedrebbe minata al proprio interno quell'omogeneità politica che è condizione necessaria per l'efficacia della sua azione e per la sua credibilità elettorale⁷⁴. Al partito, infatti, non resterebbe che sopportare pazientemente tale situazione, con intuibili gravi ripercussioni sulla credibilità e sulla coerenza della propria linea politica, oppure espellere il dissidente, rinunciando al seggio. Si avrebbe così una situazione uguale a quella che verosimilmente si verrebbe a creare qualora si vietasse all'eletto di cambiare gruppo parlamentare e partito in corso di legislatura.

La soluzione portoghese, inoltre, consente all'eletto di restare in carica da indipendente, nonostante abbia reciso ogni rapporto con gli elettori e con il partito. In definitiva, individuando la causa di decadenza nella decisione non di lasciare il partito ma d'isciversi ad un altro, tale soluzione sposta, per così dire, in avanti il "tradimento" della volontà elettorale, nonostante questo sia già avvenuto. Pertanto, in caso di contrasto con il partito, è sempre e comunque l'eletto a decidere in modo insindacabile se rimettere o no il proprio mandato.

L'unica soluzione possibile per dirimere il contrasto politico tra partito ed eletto circa la fedeltà al mandato ricevuto dagli elettori non può quindi che essere il ritorno dinanzi a questi ultimi perché decidano se riconfermare o meno in carica l'eletto in questione. Alla base del diritto del partito di sostituire colui che è stato eletto nelle sue liste sta l'errata convinzione che, in forza del mandato esclusivamente ad esso conferito dagli elettori, esso sia l'unico e legittimo interprete della loro volontà. Pertanto, il contrasto tra partito ed eletto sul rispetto di tale volontà andrebbe risolto sempre e comunque in favore del primo sulla base di una sorta di "presunzione di infedeltà"⁷⁵ del secondo.

⁷³ "Obligar a convivir bajo un mismo Grupo parlamentario a políticos entre los que ha podido producirse un radical divorcio no es más que abrir un nuevo foco de tensión, sin que ello aporte nada a una hipotética fidelidad a la línea de actuación del Grupo, ya que siendo el voto de los parlamentarios *personal e indelegable* (art. 79.3 C.E.) es evidente que el parlamentario individual mantiene su independencia en el aspecto más crucial" [corsivo nel testo], SANTAOLALLA LÓPEZ [1990], 150.

⁷⁴ L'impossibilità di sanzionare il parlamentare che rimane nel partito, nonostante agisca contro il suo indirizzo politico potrebbe incentivare il fenomeno del "quintacolonismo" (v. DíEZ-PICAZO, 84).

⁷⁵ ZANON [1991], 112.

In realtà, come già detto, nelle moderne democrazie l'elettore non vota soltanto per un partito, quale entità astratta, ma sceglie anche il candidato chiamato a portare avanti il programma e le idee politiche di quest'ultimo. L'eletto è tale non solo perché candidato dal partito ma anche perché votato dagli elettori. Egli, quindi, non rappresenta se stesso, né esclusivamente il partito, ma gli elettori che quel partito hanno votato. Se, quindi, la sua rappresentanza politica deriva dall'essere stato candidato dal partito e votato dagli elettori, la decisione di abbandonare il primo comporta di per sé un'interruzione del rapporto rappresentativo che su quelle basi si è instaurato. Nel contempo, poiché il mandato deriva pur sempre dagli elettori, e non dal partito, spetterà a questi eleggere il nuovo rappresentante in apposite elezioni suppletive.

Del resto non è affatto detto che in caso di contrasto con il partito, questi abbia sempre ragione e l'eletto sempre torto, potendo quest'ultimo invece rappresentare legittimamente istanze, bisogni, domande, visioni che trovino corrispondenza nel sentimento dell'elettorato. La facoltà del partito di poter liberamente sostituire gli eletti nelle sue fila presuppone una sorta di presunzione d'infallibilità che si concilia più con una visione dogmatica che laica del partito⁷⁶.

Per questo l'unica soluzione che ci sembra adeguata a risolvere tale dissidio politico non può che essere il ritorno a quel corpo elettorale da cui eletto e partito traggono legittimazione. L'impossibilità di stabilire a priori chi, tra l'eletto e il suo ex partito, abbia tradito la volontà degli elettori, non vale di per sé a giustificare la permanenza in carica di chi con la sua decisione di abbandonare il partito, al contrario di chi vi resta, ha fatto venir meno la propria legittimazione elettorale. Piuttosto, di fronte ad una situazione di oggettiva tensione del rapporto rappresentativo, in cui ciascuno dei due contendenti, l'eletto da un lato, il partito dall'altro, rivendica la piena conformità della sua azione rispetto alla volontà popolare, è giocoforza concludere che dovrebbe essere proprio il corpo elettorale a scegliere se riconfermare il mandato all'eletto oppure decidere di sostituirlo con un altro. In questo modo,

⁷⁶ Così RUBIO LLORENTE [1993a], 164 ss., del quale, però, non condividiamo la conclusione per cui qualsiasi tipo di intervento giuridico nei confronti del parlamentare ribelle sarebbe illegittimo perché l'interpretazione che egli dà della volontà degli elettori del partito avrebbe dignità pari a quella di qualunque altro eletto (così anche RUIZ-NAVARRO PINAR, 365; BASTIDA FREIJEDO [1987], 218, secondo cui "nadie puede garantizar que el partido sea siempre más fiel defensor del programa electoral que «sus» representantes"). È evidente, infatti, che in questo modo si cade nell'opposta presunzione di fedeltà sempre e comunque dell'eletto nei confronti del partito e degli elettori.

infatti, gli elettori possono sanzionare giuridicamente la slealtà dell'eletto o del partito.

3.4. LO SCIoglimento DEL PARTITO ILLEGITTIMO E LA PERDITA DEL MANDATO ELETTIVO

a) nell'ordinamento tedesco

La questione della perdita del mandato degli eletti appartenenti al partito sciolto per decisione degli stessi appartenenti o perché dichiarato incostituzionale⁷⁷ si è posta, com'è noto, in Germania dove la perdita dei seggi dei parlamentari appartenenti al *Sozialistische Reichspartei* ed al *Komunistische Partei Deutschlands*, dichiarati anticostituzionali dal *Bundesverfassungsgericht*⁷⁸ fu disposta dapprima, in mancanza di una legge, dallo stesso Tribunale Costituzionale⁷⁹, poi espressamente dalle leggi elettorali dell'8 luglio 1953 e del 7 maggio 1956⁸⁰, ritenute dallo stesso Tribunale non in contrasto con la Costituzione tedesca.

⁷⁷ In Turchia l'art. 84.5 Cost. prevede che il parlamentare, le cui dichiarazioni ed i cui atti sono citati come causa dello scioglimento definitivo del partito d'appartenenza, perda il mandato all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della decisione e delle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale, competente in materia ai sensi dell'art. 69.4 Cost. Va ricordato che in Turchia "gli statuti, i programmi e le attività dei partiti politici non possono contrastare con l'indipendenza dello Stato, l'indivisibile integrità territoriale e nazionale, i diritti umani, i principi di eguaglianza e di preminenza del diritto, la sovranità della nazione, i principi della Repubblica democratica e laica; essi non possono mirare a proteggere o ad insediare classi o gruppi dittatoriali o dittature di ogni tipo e non possono incitare i cittadini al crimine" (art. 68.4 Cost.). Ciò in coerenza con i principi immutabili e, perciò, supremi (art. 4 Cost.) sanciti nell'art. 2 Cost.

⁷⁸ V. rispettivamente le sentenze del 23 ottobre 1952, n. 1 (cit.) e del 17 agosto 1956 (in *BVerfGE*, 5, 85).

⁷⁹ Per il *Bundesverfassungsgericht* "i mandati dei parlamentari al parlamento federale o regionale, che siano stati eletti sulla base della presentazione nelle liste del partito, o che all'epoca dell'emissione della sentenza appartengono al partito, vengono aboliti senza risarcimento. Il numero legale dei membri del parlamento interessato, si riduce del numero dei mandati aboliti; in questa maniera non sarà disturbata la validità delle decisioni parlamentari" (sentenza del 23 ottobre 1952, n. 1, in *BVerfGE*, 2, p. 2 cit. da RITTERSPACH, 75).

⁸⁰ Il legislatore ha però trasformato in causa d'incompatibilità (v. ROSSANO [1972], 353) quella che per il Tribunale costituzionale federale era una causa d'ineleggibilità *ab*

Per il Tribunale costituzionale tedesco, infatti, “il tradizionale principio della rappresentanza nazionale, recepito per adeguamento alla consuetudine anche nell’art. 38 GG, è *incompatibile* con la funzione essenziale che l’art. 21 GG attribuisce ai partiti nella formazione della volontà popolare”⁸¹, per cui i parlamentari assumono la “doppia posizione” ora “come rappresentanti del popolo nella sua interezza”, ora “come esponenti di una specifica organizzazione partitica”. Tale contraddizione, difficilmente risolvibile sul piano dogmatico, “perde, però, facilmente, di valore teorico se si tiene presente che l’art. 38 GG rappresenta una norma basata sulla cristallizzata posizione ideologica delle democrazie liberali, che il legislatore costituzionale ha recepito per tradizione e quindi acriticamente, senza che gli apparisse chiara la sua sostanziale incompatibilità con l’art. 21 GG”. L’interprete deve, allora, “prendere in considerazione lo stato di tensione esistente in questa norma positiva della legge fondamentale” per accertare “quale principio di volta in volta ha il maggior peso nella decisione di una questione costituzionale”⁸².

In quest’ottica, una volta accertato che un partito politico “non ha soddisfatto alla premesse per la sua collaborazione alla formazione della volontà politica del popolo, a causa del contenuto della propria ideologia politica, in contrasto con i fondamentali principi democratici”⁸³, “conseguenza necessaria del divieto d’un partito politico ad opera del *Bundesverfassungsgericht* è la decadenza dei suoi deputati dal mandato legislativo”⁸⁴.

origine. In base, infatti, all’art. 46 della legge elettorale federale “se un partito...viene dichiarato incostituzionale dal Tribunale costituzionale federale, a norma dell’art. 21 G.G., i parlamentari che (...) all’epoca della presentazione del ricorso o della emissione della sentenza appartengono al partito, perdono il loro seggio, e parimenti i candidati non eletti perdono il loro diritto in qualità di successori di lista”. Pertanto il deputato, eletto nelle liste del partito dichiarato incostituzionale, che lo abbia abbandonato prima della presentazione del ricorso, resta in carica. Anche in tale ipotesi, invece, il *Bundesverfassungsgericht* aveva deciso per la decadenza dal mandato, ritenendo la sua pronuncia di natura dichiarativa e non costitutiva. Va sottolineato che il problema delle conseguenze della sentenza sull’incostituzionalità del *K.P.D.* non si pose perché la legislazione dei Parlamenti di Brema e della Bassa Sassonia in cui solo erano presenti i suoi rappresentanti prevedeva già la revoca dei mandati in caso d’incostituzionalità.

⁸¹ Sentenza 17 agosto 1956, n. 14, con cui il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato incostituzionale il *Komunistische Partei Deutschlands*, cit. da BON VALSASSINA, 460 ss.

⁸² Sentenza 23 ottobre 1952, n. 1, cit. da RITTERSPACH, 81.

⁸³ Sentenza 17 agosto 1956, n. 14, cit. da RITTERSPACH, 81 s.

⁸⁴ Per ROSSANO [1968], 679 ss., l’interpretazione adottata dal *Bundesverfassungsgericht* corrisponde “logicamente e razionalmente al sistema di controllo instaurato dalla *Grundgesetz*, che, altrimenti, denoterebbe una intima frattura ed incoerenza logica” (682). Su tali sentenze v. anche PINELLI, 43 ss. e, in particolare, 58 ss.; ORTINO, 67 ss.

Difatti, “se una decisione giudiziale esclude dal partecipare a tale formazione [della volontà popolare] un determinato partito politico perché anticostituzionale, con essa non si ha tanto di mira lo scioglimento del suo apparato organizzativo, quanto l’esclusione delle sue idee politiche, contrastanti con l’ordinamento liberal-democratico, dal processo formativo della volontà popolare. Tale scopo non potrebbe venir conseguito se agli esponenti principali del partito, ai deputati, fosse ulteriormente consentito di rappresentare e far valere coi voti quelle idee, proprio nella sede in cui sono adottate le supreme decisioni politiche. Pertanto l’art. 38 GG deve essere interpretato nel senso che il deputato d’un partito anticostituzionale non può essere rappresentante del popolo intero. Gli stessi elettori non hanno diritto di farsi rappresentare pubblicamente dai deputati d’un partito anticostituzionale”⁸⁵.

Nel contempo, però, il *Bundesverfassungsgericht* si è preoccupato di circoscrivere la prevalenza dell’art. 21 sull’art. 38 *Grundgesetz* alla sola ipotesi d’incostituzionalità del partito, sottolineando che “fin quando l’art. 38 contiene il divieto del mandato imperativo, esso resta rilevante per la valutazione giuridica di fattispecie quali l’espulsione e il passaggio di un deputato ad un altro partito, dichiarazioni o atti di rinuncia ed accordi circa l’esercizio del mandato”⁸⁶. Tentando di sintetizzare, si potrebbe dire che nell’interpretazione offertane dal Tribunale costituzionale solo il secondo comma dell’art. 21 *Grundgesetz* (incostituzionalità del partito) e non il primo (ruolo del partito) prevale sui principi tradizionali della rappresentanza politica sanciti dal successivo art. 38⁸⁷.

Tale posizione si basa però su argomenti che, per quanto riferiti alla questione costituzionale in esame, hanno una valenza teorica generale e, come tali, difficilmente non estensibili a fattispecie analoghe. Per questo motivo, del resto, tale orientamento interpretativo è stato criticato da coloro che da esso hanno tratto considerazioni più ampie di quelle strettamente riferite al confronto tra l’art. 21.2 e l’art. 38 *Grundgesetz*.

In quest’ottica generale, pertanto, le sentenze in questione sono state criticate: sia da coloro che, in base ai principi tradizionali della rappresentanza politica, ritengono che al parlamentare il mandato provenga dall’intera nazione, di cui egli è rappresentante, per cui considerano irrilevanti ai fini della permanenza in carica le vicende inerenti al suo rapporto con il

⁸⁵ Sentenza 17 agosto 1956, n. 14, cit. da BON VALSASSINA, 460 ss.

⁸⁶ Cfr. *BverfGE*, I, 1953, 74 cit. da ZANON [1991], 144, il quale sottolinea l’influenza esercitata dal pensiero di G. Leibholz su tale impostazione (140 ss.).

⁸⁷ Cfr. ZANON [1991], 148.

partito (dimissioni, espulsione, scioglimento, divieto)⁸⁸; sia da coloro che, invece, dalla rilevanza giuridica dell'appartenenza partitica del deputato traggono come necessaria conseguenza la sua decadenza nei casi non solo d'incostituzionalità (*Parteiverbot*) o di scioglimento del partito, ma anche di dimissioni (*Parteiwechsel*) o d'espulsione da quest'ultimo⁸⁹.

Nelle sentenze in questione, infatti, il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto i deputati del *Bundestag* rappresentanti non dell'intero popolo tedesco, secondo la tradizionale concezione liberale della rappresentanza politica, ma del partito politico per cui sono stati votati dagli elettori. Del resto, lo stesso art. 38.1.2 *Grundgesetz* attribuisce la rappresentanza dell'intero popolo ai deputati del *Bundestag*, e non a ciascuno di essi, sicché si potrebbe dire che essa è il risultato del concorso della varie visioni di parte dell'interesse generale che i cittadini esprimono tramite i partiti politici. Ogni deputato è, quindi, chiamato a rappresentare quella parte del popolo che lo ha eletto in quanto candidato di un partito politico. Come tale, egli perde il mandato qualora il partito in funzione di cui è stato eletto viene dichiarato incostituzionale. Tale decadenza, per quanto non espressamente prevista dall'art. 38.1.2 *Grundgesetz*, è considerata sua necessaria e, pertanto, implicita conseguenza, nonostante questo articolo si preoccupi di sancire che i deputati "non sono vincolati da mandati o da istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza".

Una volta, però, conferita rilevanza giuridica al rapporto politico intercorrente tra deputato e partito, è difficile non prospettare in base ad essa ulteriori conseguenze in caso d'interruzione di tale rapporto che lo stesso *Bundesverfassungsgericht*, in quell'ottica di bilanciamento volta per volta tra art. 21 e art. 38 *Grundgesetz* ben potrebbe ritenere costituzionalmente legittime.

b) nell'ordinamento italiano

Nel nostro paese il problema della decadenza dal seggio dei deputati appartenenti ad un partito vietato si è posto in un primo momento in relazione all'attuazione del secondo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. In base ad esso, in deroga all'art. 48 Cost., il

⁸⁸ V., in tal senso, BON VALSASSINA, 460 ss.; TORRES DEL MORAL [1980], 64 s.

⁸⁹ Cfr. KRÖGER, 987, che per questo motivo ha accusato il *Bundesverfassungsgericht* di contraddittorietà.

legislatore doveva stabilire “per non oltre un quinquennio dalla entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista”. Tale disposizione fu attuata dall’art. 93 del Testo Unico legge elettorale Camera dei deputati 5 febbraio 1948, n. 26, la cui applicazione determinò, dopo non poche discussioni, l’annullamento dell’elezione di due deputati e due senatori⁹⁰.

Prima della scadenza del suddetto quinquennio fu approvata la legge 20 giugno 1952, n. 645 “Divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista” (c.d. legge Scelba, poi radicalmente modificata dagli artt. 6 e sgg. della legge 22 maggio 1975, n. 152). In questo modo il legislatore volle dare attuazione non al secondo, ma al primo comma della XII disp. trans. fin., che vieta, senza limiti di tempo, la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista⁹¹. Secondo tale legge, i partecipanti alla ricostituzione di siffatto partito, anche se condannati alla reclusione con pena inferiore ai tre anni (art. 29.1 c.p.), perdono per cinque anni il diritto d’elettorato attivo e passivo (art. 28.2. n. 1 c.p.)⁹². Nel caso si tratti di promotori, organizzatori o dirigenti del partito fascista, costoro perdo-

⁹⁰ Si trattò dei seguenti parlamentari: senatore Francesco Termini, la cui elezione fu annullata il 22 giugno 1949 per aver egli partecipato come deputato della XXVII legislatura alla votazione del 9 novembre 1926 che istituì il Tribunale speciale; senatore Massimo Bontempelli, la cui elezione fu annullata il 2 febbraio 1950 per aver svolto propaganda fascista nel tempo libero, nonostante la Giunta delle elezioni si fosse pronunciata per la sua convalida; deputato Paolo Greco, la cui elezione fu annullata il 27 maggio 1949 per aver anch’egli votato a favore dell’istituzione del Tribunale speciale; deputato Luigi Filosa, la cui elezione fu annullata il 20 giugno 1949 per aver ricoperto la carica di segretario provinciale del fascio di Cosenza dal 1922 al 1923 (cfr. DI CIOLO, 147 nt. 4.).

⁹¹ “Ai fini della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque persone persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando, o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgono propaganda razzista, ovvero rivolge la sua attività alla esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito o compie manifestazioni esteriori di carattere fascista” (art. 1 legge 20 giugno 1952, n. 645). Nonostante la presenza di altri casi, piuttosto evidenti (cfr. BARILE [1984], 411), tale disposizione è stata applicata solo all’organizzazione estremista di destra “Ordine Nuovo”, sebbene la sentenza del Consiglio di Stato 21 giugno 1974, n. 452 che aveva accertato la ricostituzione del partito fascista, non era ancora passata in giudicato.

⁹² PETTA, 736 ss., dubita della costituzionalità di tale disciplina in riferimento all’art. 22 Cost. che vieta in modo assoluto la privazione della capacità giuridica per motivi politici e che non potrebbe essere aggirato per via legislativa. V. anche GAMBINO, 66 ss.

no, sempre per cinque anni, oltreché il suddetto diritto di elettorato, anche ogni ufficio o incarico pubblico (art. 28.2 n. 2 c.p.), tra cui rientra anche il mandato parlamentare (art. 2.5 legge 645/1952).

Pertanto, nel caso in cui un partito sia vietato dall'autorità giudiziaria ordinaria in quanto considerato forma di riorganizzazione del partito fascista, i suoi militanti decadono dalla cariche elettive eventualmente ricoperte. Si potrebbe, pertanto, concludere che, al pari di quanto accade in Germania, anche nel nostro paese la XII disp. trans. fin., così come legislativamente attuata, prevale sull'art. 67 Cost. nel senso che i tradizionali principi della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo non possono impedire che alla messa al bando di un partito segua necessariamente la decadenza dal mandato elettivo dei suoi membri. Pertanto, come già abbiamo osservato a proposito della giurisprudenza tedesca, anche in questo caso, la rilevanza giuridica attribuita al rapporto intercorrente tra eletto e partito, ai fini della permanenza in carica del primo, rappresenta un argomento suscettibile d'ulteriori sviluppi e che vale, quantomeno, a mettere in discussione i tradizionali principi liberali della rappresentanza nazionale e dell'assoluta libertà di mandato del parlamentare.

c) nell'ordinamento spagnolo

L'art. 10 della nuova *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos (L.O.P.P.)*, approvata di recente in Spagna prevede lo scioglimento del partito, oltreché nei casi, già previsti dalla precedente *L.P.P.* di sua illiceità penale e di contrarietà della sua struttura e del suo funzionamento interno ai principi democratici, anche allorquando la sua attività leda in forma reiterata e grave i principi democratici o abbia come scopo deteriorare o distruggere il regime delle libertà o non far funzionare o eliminare il sistema democratico. Rinviano alla seconda parte ogni considerazione circa la costituzionalità di tale disciplina, essa merita piuttosto di essere segnalata in questa sede perché, al contrario di quanto accade invece in Germania e, seppur in forma più limitata, in Italia, essa non prevede espressamente alcuna conseguenza in ordine alle cariche elettive ricoperte dagli appartenenti al partito dichiarato disciolto.

Se dichiarato illegale e, di conseguenza, sciolto, il partito deve immediatamente cessare da qualunque attività (art. 12.1.a); non può ricostituirsi, anche sotto altro nome (art. 12.1.b), così da partecipare alle elezioni; il suo patrimonio, infine, viene liquidato in favore di attività d'interesse sociale e umanitario (art. 12.1.c). Nel contempo, però, il provvedimento di scioglimento del partito non produce alcuna conseguenza sui suoi appar-

tenenti titolari d'incarichi elettivi pubblici. Pertanto, riprendendo quanto affermato dal *Bundesverfassungsgericht*, il partito sciolto può continuare ad essere presente e ad operare proprio nella sede in cui sono prese le supreme decisioni politiche, a partire dalle *Cortes*. Tale conseguenza assume nel caso spagnolo toni, se possibile, ancor più paradossali se si tiene conto che la causa determinante che ha spinto le maggiori forze politiche di quel paese a modificare la preesistente legislazione in materia è stato senza dubbio quello di mettere fuori legge quelle organizzazioni politiche, come *Batasuna*, considerate il "braccio politico" dell'organizzazione indipendentista basca *E.T.A.*, che ha rivendicato nel corso degli anni numerosi azioni terroristiche (si vedano, in tal senso, le estremamente circostanziate ipotesi di scioglimento del partito previste dall'art. 9 *L.O.P.P.*).

La scelta legislativa di non prevedere la decadenza dal seggio degli appartenenti al partito dichiarato sciolto, proprio perché politicamente incoerente, potrebbe trovare, a nostro parere, spiegazione nel fatto che quello introdotto dal legislatore spagnolo è un controllo di legalità e non di costituzionalità del partito. Mentre, come abbiamo visto nel caso tedesco e italiano, la decadenza dal mandato è stata considerata conseguenza necessaria ed inevitabile della dichiarazione d'incostituzionalità di un partito, nel caso spagnolo, invece, tale controllo sui fini politici perseguiti da un partito non è previsto dall'art. 6 Cost. Spagna (C.E.), così come più volte ribadito dal *Tribunal Constitucional*, anche in considerazione dell'assenza di limiti espliciti al potere di revisione costituzionale negli artt. 166 e sgg. C.E.⁹³. Il legislatore, quindi, non poteva che muoversi sul piano della legalità e non della costituzionalità del partito, badando a non prevedere ipotesi che potessero permettere un controllo statale sulle finalità politiche del partito e concentrandosi, piuttosto, sulle sue modalità d'azione politica, censurando quelle non conformi ad una corretta dialettica democratica.

Ciò non toglie, però, che la prevedibile paradossalità della situazione determinatasi – con un partito come *Batasuna* che attraverso i suoi militanti può operare dentro e non fuori dalle assemblee rappresentative – poteva a nostro parere ben indurre il legislatore a prospettare ugualmente, la decadenza dal mandato degli appartenenti al partito dichiarato sciolto anche nei casi di sua illegalità o illiceità, e non solo d'incostituzionalità. Se, infatti, come confermato dal *Tribunal Constitucional* nella recente sentenza 48/2003 del 12 marzo, è costituzionalmente possibi-

⁹³ V., tra le altre, le SS.T.C. 101/1983 del 18 novembre, in *Jur. Const.*, 1983, 250 ss., f.j. 3.°, 263 ss.; 122/1983 del 16 dicembre, *ivi*, 1983, 502 ss., f.j. 5.°, 512 ss.; 119/1990 del 21 giugno, in *Jur. Const.*, 1990, 387 ss., f.j. 7.°, 416 e, da ultimo, 48/2003 (f.j. 7.°).

le mettere fuori legge un partito per le sue modalità d'azione politica e non per i fini tramite essa perseguiti, non si vede perché da tale circostanza non possa discendere, come logica e coerente conseguenza, la decadenza dal seggio dei suoi militanti. Da questo punto di vista, quindi, l'assenza di un controllo di costituzionalità sui fini politici del partito non varrebbe ad escludere la possibile applicazione della sanzione della decadenza dal mandato, ad essa connessa, anche in altre circostanze, praticamente simili, come l'illegalità di un partito, quale espressione di uno di quei limiti legislativi nel cui rispetto l'attività di partiti deve essere esercitata secondo l'art. 6 C.E.

3.5. LA REVOCA DEL MANDATO SU INIZIATIVA DEGLI ELETTORI (C.D. *POPULAR RECALL*)

Attraverso il *popular recall* gli elettori possono revocare l'eletto prima della naturale scadenza del suo mandato. In tal modo essi possono anticipatamente sanzionare chi ritengano non più meritevole della loro fiducia per ragioni non specificate (ad esempio, per non essersi attenuto alle istruzioni conferite o per non aver agito nel loro interesse o per essersi macchiato di reati di particolare gravità sotto il profilo etico)⁹⁴. Le ragioni della revoca del mandato possono, quindi, essere diverse da quelle oggetto del suo conferimento e, eventualmente, di natura politica⁹⁵.

Tale istituto costituisce, quindi, il risvolto di un sistema rappresentativo basato sul vincolo di mandato o dove, comunque, il rapporto tra elettori ed eletto è considerato giuridicamente rilevante⁹⁶ così da permet-

⁹⁴ Cfr. GARNER, 507 ss.

⁹⁵ Cfr. MANIN, 205.

⁹⁶ Cfr. LAVAGNA [1984], 117 s. Tale nesso è particolarmente evidente nella proposta di reintroduzione del mandato imperativo presentata nel 1894 alla Camera dei deputati francese dagli on. Chauvière, Baudin, Vaillant e Walyet (v. *Journal Officiel*, 1894, *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, 2009). In base ad esso il candidato poteva "accettare un mandato imperativo nell'esercizio delle funzioni legislative", allegando alla propria candidatura un preciso programma controfirmato da una cinquantina di membri del suo Comitato elettorale, i quali, in caso di sua inosservanza, potevano chiedere la sua decadenza al tribunale civile (cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 89 s., che critica tale sistema per la sua soverchia rigidità e per l'attribuzione all'autorità giurisdizionale di una controversia eminentemente politica).

tere ai primi di revocare il secondo⁹⁷. La sua esistenza vale, quindi, di per sé a negare che libertà ed irresponsabilità siano caratteri essenziali e qualificanti della rappresentanza politica⁹⁸.

Diverse sono le modalità d'esercizio di tale facoltà. La richiesta di revoca può provocare, infatti, l'immediata revoca del mandato se firmata dalla maggioranza degli elettori della circoscrizione⁹⁹. Se, invece, proviene da una sua minoranza significativa, essa determina la convocazione di un'elezione suppletiva, ovviamente a scrutinio segreto¹⁰⁰.

Le radici storiche del *recall* risalgono alla fine del XVIII secolo, quando esso fu introdotto per breve tempo negli Stati Uniti¹⁰¹ mentre fu solamente

⁹⁷ Significativa in tal senso è l'evoluzione della normativa relativa ai membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, i quali se prima non potevano "essere vincolati da mandato imperativo" (art. 6 legge 5 gennaio 1957, n. 33), oggi invece "possono essere revocati su richiesta delle istituzioni, enti o organizzazioni che li hanno designati" (art. 7.2 legge 30 dicembre 1986, n. 936). Ciò in conseguenza della trasformazione del C.N.E.L. da organo di mediazione e composizione preventiva degli interessi di categoria a luogo di loro mera rappresentazione, in cui gli eventuali contrasti non sono più risolti con il voto a maggioranza ma semplicemente registrati e comunicati agli organi che hanno richiesto il parere consultivo del C.N.E.L. (art. 14.2 legge n. 936/1986). Il vincolo di mandato è stato quindi ritenuto funzionale alla rappresentanza di interessi particolari, secondo un'impostazione che si ispira al modello medioevale di rappresentanza.

⁹⁸ Cfr. CARLASSARE [2001b], 45.

⁹⁹ Il § 3 del capitolo II dello schema di Costituzione elaborato da OSTROGORSKI, 707, così recitava: "il seggio di un deputato è dichiarato vacante prima dello spirare del termine del suo mandato, ed all'infuori dei casi di morte, di dimissioni o di sopravvenuta incapacità legale, in seguito alla presentazione al Presidente della Camera d'una petizione firmata da un numero di elettori della circoscrizione almeno eguale alla metà del numero totale degli elettori iscritti all'epoca dell'ultima votazione elettorale".

¹⁰⁰ Così era previsto in Cecoslovacchia, Polonia (a maggioranza dei due terzi di almeno la metà dei componenti) ed in Ungheria (per i deputati non eletti nelle liste nazionali, per i quali venivano convocate elezioni suppletive, considerate valide se più della metà degli elettori vi partecipava).

¹⁰¹ Il *recall* fu previsto nella VI disposizione della Costituzione della Pennsylvania del 1776 ("That those who are employed in the legislative and executive business of the State, may be restrained from oppression, the people have a right, at such periods as they may think proper, to reduce their public officers to a private station, and supply the vacancies by certain and regular elections") e nel V degli *American Articles of Confederation* nordamericana del 15 novembre 1777, entrata in vigore il 1° marzo 1781 dopo la ratifica del Maryland ("For the most convenient management of the general interests of the United States, delegates shall be annually appointed in such manner as the legislatures of each State shall direct, to meet in Congress on the first Monday in November, in every year, with a power reserved to each State to recall its delegates, or any of them, at any time within the year, and to send others in their stead for the remainder of the year"). Del *recall*

ipotizzato sia in Inghilterra¹⁰², sia in Francia, dove, come visto, le proposte in tal senso non furono recepite dalla Costituzione giacobina del 1793¹⁰³.

Solo agli inizi del XX secolo il *recall* fu stabilmente introdotto, con diverse motivazioni e con conseguenti opposti esiti, sia in alcuni Stati federati degli Stati Uniti (ma non nella legislazione federale)¹⁰⁴, ove tuttora è previsto in riferimento ai pubblici ufficiali elettivi (governatori, vice-governatori, parlamentari statali, amministratori locali), compresi talvolta gli appartenenti al potere giudiziario¹⁰⁵; sia in Unione Sovietica e negli altri Stati comunisti in cui, invece, dopo il loro crollo è stato abrogato.

Negli Stati Uniti, così come il datore di lavoro può licenziare il dipendente incapace o disonesto (c.d. *good business principle*), allo stesso modo gli elettori, tramite il *recall*, possono revocare l'eletto ritenuto infedele prima della scadenza naturale del suo incarico. A tale scopo una parte

si discusse nella *Constitutional Convention* del 1787 ma fu presto abbandonato per la brevità del mandato dei funzionari elettivi ed i difficili mezzi di comunicazioni allora esistenti. Piuttosto nelle Costituzioni di alcuni Stati nordamericani, specialmente quelli della Nuova Inghilterra, fin dal periodo coloniale fu sancito il diritto degli elettori di conferire istruzioni vincolanti agli eletti. L'introduzione di un simile diritto fu proposta senza successo da alcuni deputati del primo Congresso, eletto dopo la *Federal Constitution* del 17 settembre 1787, nel corso della discussione del Primo Emendamento del *Bill of Rights* riguardante la libertà di credo e di espressione.

¹⁰² Dopo la Prima Legge di Riforma (1832), i radicali inglesi proposero la revoca dei candidati che non avessero mantenuto le promesse elettorali (*pledges*) con l'obiettivo indiretto di accorciare la durata della legislatura, prolungata da tre a sette anni dal *Septennial Act* del 1716, con cui la Camera dei Comuni aveva prorogato d'autorità i suoi poteri, sganciandosi in tal modo dal vincolo dei mandati imperativi.

¹⁰³ V. § 1.5 sul divieto di mandato imperativo e la sovranità popolare

¹⁰⁴ L'art. 1, sezione 5, 2 della Costituzione statunitense prevede, piuttosto, che ciascuna camera possa "punire i propri membri per condotta scorretta e, a maggioranza dei due terzi, procedere ad espulsioni".

¹⁰⁵ Esso fu stabilmente adottato nello statuto metropolitano (*city charter*) di Los Angeles (California) del 1903 e poi, con alcune varianti circa la percentuale di elettori che possono chiedere la revoca dell'eletto e la contestualità o meno tra revoca dell'eletto ed elezione del suo successore., dalle Costituzioni di diciotto Stati federali, soprattutto dell'Ovest: Oregon (1908: art. 2, sez. 18), California (1911: art. II, sez. 13-19, ribadito in occasione della revisione del 1974; §§ 11000 ss. legge elettorale); Colorado (art. 21), Washington (art. 1, sez. 33 che esclude i giudici), Idaho (statuto del 1995; titolo 34, cap. XVII), Nevada (art. 2, sez. 9) e Arizona, tutte del 1912; Michigan (1913), Kansas e Louisiana (1914), escludenti la prima tutti i giudici (art. 4, sez. 3), la seconda solo quelli delle corti di appello (art. IX, sez. 9); North Dakota (1920: art. III, sez. 10), Wisconsin (1926, poi ribadito nel 1981: art. XIII, sez. 12), New Jersey (1947; art. 1.2.b), Alaska (1960), Montana (1976) e Georgia (1979); Rhode Island (1986; art. IV, sez. 1), Minnesota (1974, art. VIII, sez. 6 approvato il 5 novembre 1996).

significativa – almeno il 10%¹⁰⁶ – dell'intero elettorato o di coloro che hanno votato in occasione dell'elezione del *proposed to be recalled* può richiedere l'indizione di un referendum tramite sottoscrizione in un lasso di tempo limitato di un'apposita *petition of recall* in cui sono esposte le ragioni dell'iniziativa. Da tali accuse colui del quale si chiede la revoca può difendersi tramite una propria memoria difensiva pubblicata nel Bollettino Ufficiale dello Stato o allegata alla richiesta di *recall*¹⁰⁷.

Nella medesima scheda, gli elettori sono chiamati, da una parte, a confermare o a revocare il mandato; dall'altra, a scegliere chi, tra i diversi candidati, eleggere al posto dell'eventuale revocato. In entrambi i casi occorre raggiungere la maggioranza semplice dei votanti, qualunque sia il numero di questi ultimi. Chi è soggetto al *recall* non può candidarsi come sostituto di se stesso. Tale istituto, che esprime un'esigenza particolarmente avvertita dopo il prolungamento della durata del mandato elettivo, consente all'eletto di dipendere solo dagli elettori e non dai partiti¹⁰⁸, contribuendo così ad accentuare la natura esclusivamente elettorale di questi ultimi¹⁰⁹. Tramite il *recall*, quindi, l'elettorato è in grado di far valere i propri diversi interessi, anche quando particolari, all'interno di un sistema, come quello statunitense, che verso di loro non nutre pregiudizi, come dimostra la normativa sulle *lobbies*. Il non frequente suo uso non lo rende inutile, avendo soprattutto un effetto dissuasivo¹¹⁰.

Il *recall* fu introdotto anche in Unione sovietica e, successivamente, negli altri paesi comunisti soggetti alla sua influenza, sulla scorta delle riflessioni marxiane¹¹¹ e leniniane maturate dopo la breve ma non

¹⁰⁶ In altri stati, quali ad esempio il New Jersey, il Colorado o il Minnesota, la percentuale sale al 25% fino ad arrivare al 40% richiesto in Kansas. Per scoraggiare richieste pretestuose la Costituzione dell'Oregon (1908) prevede che, in caso di riconferma in carica dell'eletto, gli elettori che ne avevano chiesto il *recall* devono rimborsare le spese elettorali; v. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 95.

¹⁰⁷ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 95

¹⁰⁸ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 94 ss.

¹⁰⁹ Cfr. VOLTERRA.

¹¹⁰ Da quando è stato introdotto solo due volte su trentadue il *recall* contro un governatore ha avuto successo: nel 1921 in Nord Dakota contro il repubblicano Lynn J. Frazer, e nel 2003 in California, dove il governatore democratico Davis, dopo appena undici mesi, è stato revocato (55,3% dei votanti), a favore del repubblicano Schwarzenegger (48,3% dei votanti). Va notato che in quest'ultima occasione i democratici avevano deciso di candidare un altro loro esponente (Bustamante) per sostituire Davis in caso di sua sconfitta, per permettere eventualmente al proprio elettorato di distinguere la persona dal partito. Sul *recall* v. CROUCH, 10 s.; G. NEGRI, 149.

¹¹¹ Il modello della Comune di Parigi, in cui i cittadini potevano in ogni momento revocare qualunque pubblico ufficiale (consiglieri municipali, delegati delle comunità

per questo meno significativa esperienza della Comune di Parigi del 18 marzo 1871¹¹².

rurali, funzionari, magistrati), fu esaltato da MARX, 44, che da esso prese spunto per criticare la teoria del libero mandato parlamentare, cui contrappose l'imperatività del mandato degli elettori e la responsabilità e revocabilità in qualunque momento di ogni eletto.

¹¹² Richiamandosi idealmente anch'egli alla Comune di Parigi nella sua critica alla democrazia rappresentativa, LENIN [1948], 157, sostenne la "eleggibilità assoluta e revocabilità in qualsiasi momento di tutti i funzionari senza alcuna eccezione" [1965], 883 s. Pertanto con decreto del 2 dicembre 1917 affermò che "ogni istituzione elettiva o assemblea rappresentativa può solamente essere considerata realmente democratica e effettivamente rappresentativa della volontà popolare se essa riconosce ed applica il diritto degli elettori di revocare i propri eletti". Tale principio fu recepito nelle Costituzioni sovietiche del 10 luglio 1918 (art. 78: "gli elettori che eleggono un deputato hanno il diritto di destituirlo e di ottenere nuove elezioni, in conformità a quanto stabilito dalla legge"), del 31 gennaio 1924 (art. 75: "gli elettori che eleggono un deputato hanno il diritto di destituirlo o di destituirlo mediante nuove elezioni"), del 5 dicembre 1936 (art. 142: "ogni deputato è tenuto a rendere conto davanti agli elettori del proprio lavoro e del lavoro del *Soviet* dei deputati dei lavoratori e può essere revocato in qualunque momento, per decisione della maggioranza degli elettori, secondo la procedura stabilita dalla legge", cioè su iniziativa del partito unico e, come fu poi stabilito, mediante votazione per alzata di mano nell'assemblea degli elettori (v. AMBROSINI [1946], 76 s., il quale non riporta alcun dato sull'applicazione di tale istituto) fino ad arrivare a quella del 7 ottobre 1977, di cui si vedano gli articoli (in *corsivo* le integrazioni apportate dalla legge federale del 1° dicembre 1988; tra parentesi invece le parti soppresse da tale legge): 102 (1. "Gli elettori e le organizzazioni sociali conferiscono mandati ai loro deputati". 2. "Le competenti assemblee dei deputati del popolo esaminano i mandati [degli elettori], li prendono in considerazione nella redazione dei piani di sviluppo economico e sociale e nella stesura del bilancio, curano l'esecuzione dei mandati, ed informano su di ciò i cittadini"), 103 (1. "I deputati sono i pieni rappresentanti del popolo nell'Assemblea dei deputati del popolo" (...) 3. "Nella loro attività i deputati sono guidati dagli interessi generali dello Stato, tengono conto delle necessità della loro circoscrizione elettorale e degli interessi espressi dall'organizzazione sociale che lo ha eletto, lavorano per eseguire i mandati dei loro elettori e dell'organizzazione sociale") e 107 (1. "Il deputato ha il dovere di rendere conto del proprio lavoro, del lavoro del Congresso dei deputati popolari, del Soviet Supremo o del Soviet locale dei deputati popolari davanti agli elettori nonché davanti alle collettività ed alle organizzazioni sociali che hanno presentato la sua candidatura a deputato ovvero davanti all'organizzazione sociale che lo ha eletto". 2. "Il deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori o dell'organizzazione sociale può essere revocato in qualunque momento per decisione della maggioranza degli elettori o dell'organizzazione sociale che lo ha eletto, secondo le modalità stabilite dalla legge"). È opportuno precisare che "allo scopo di assicurare la rappresentanza delle organizzazioni sociali secondo le norme stabilite dalle leggi dell'URSS e delle repubbliche federate ed autonome, viene eletto dalle organizzazioni sociali – il Partito Comunista dell'Unione Sovietica, i sindacati, le organizzazioni corporative, l'Unione federale leninista comunista della gioventù, le associazioni delle donne, dei veterani di guerra e di lavoro, di lavoratori scientifici, le unioni creative (artistiche)

Proprio l'esperienza di questi paesi dimostra però come il potere di revoca, per quanto formalmente attribuito ai soli elettori allo scopo di

e le altre organizzazioni costituite secondo le modalità stabilite dalla legge e fornite di organi federali o repubblicani. Le elezioni dei deputati popolari da parte delle organizzazioni sociali si svolgono nei rispettivi congressi, nelle rispettive conferenze o nelle assemblee plenarie dei rispettivi organi federali o repubblicani" (art. 95 Cost.); infatti "i deputati popolari espressi dalle organizzazioni sociali sono eletti direttamente dai delegati dei rispettivi congressi o dalle rispettive conferenze, ovvero dai partecipanti delle assemblee plenarie dei rispettivi organi federali o repubblicani" (art. 98.2 Cost.). La revoca del mandato degli eletti da parte degli elettori si estese anche alle altre Costituzioni dei paesi socialisti dell'Est europeo (v. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di) [1980]; vedi al riguardo: art. 4 Cost. Bulgaria (4 dicembre 1947): "i rappresentanti del popolo, in tutti gli organi rappresentativi, sono responsabili verso gli elettori. Gli eletti possono essere revocati prima del termine del loro mandato. La procedura elettorale e le modalità di revoca degli eletti del popolo sono stabiliti dalla legge"; art. 87 Cost. Polonia (22 luglio 1952): "sarà dovere dei deputati della Camera dei rappresentanti e dei Senatori riferire ai loro elettori sul loro lavoro e sull'attività dell'assemblea a cui sono stati eletti"; art. 4 Cost. Repubblica cecoslovacca (9 maggio 1948): "il popolo sovrano esercita i poteri dello Stato tramite l'insieme dei rappresentanti che sono eletti dal popolo, controllati dal popolo e responsabili verso il popolo") poi ripreso dall'art. 39 Cost. Repubblica socialista cecoslovacca del 12 luglio 1960; Cost. Repubblica socialista di Romania (21 agosto 1965), artt. 25.3 ("Gli elettori hanno il diritto di revocare in qualsiasi momento il loro deputato con la procedura stabilita dalla legge") e 60 ("Ogni deputato deve presentare periodicamente ai suoi elettori dei rapporti sulla propria attività e su quella della Grande Assemblea Nazionale"); Cost. Repubblica popolare di Ungheria (18 agosto 1949), art. 62, commi 2 e 3: "I deputati devono rendere conto del loro mandato ai loro elettori. Gli elettori possono revocare i deputati eletti all'Assemblea nazionale". Nella versione emendata del 19 aprile 1972 i commi 2 e 3 dell'art. 20 Cost. recitavano: "i deputati dell'Assemblea nazionale svolgono la propria attività nell'interesse dei loro elettori e della collettività. I deputati dell'Assemblea nazionale debbono regolarmente rendere conto della loro attività agli elettori". Quest'ultimo comma è scomparso nel vigente testo approvato nel 1997 mentre il precedente oggi sancisce che "i deputati svolgono la propria attività nell'interesse della collettività", senza alcun riferimento quindi agli elettori; Cost. Repubblica Democratica Tedesca (6 aprile 1968, poi modificata il 7 ottobre 1974), artt.: 56 ("I deputati della Camera Popolare assolvono i loro compiti di grande responsabilità nell'interesse e per il bene di tutto il popolo. I deputati promuovono la cooperazione dei cittadini all'opera di preparazione e di attuazione delle leggi in collaborazione coi comitati del Fronte Nazionale della Repubblica Democratica Tedesca, con le organizzazioni sociali e con gli altri organi statali. I deputati mantengono uno stretto collegamento con i loro elettori. Essi sono obbligati a prendere in considerazione le loro proposte, i loro suggerimenti e le loro critiche e ad avere cura della loro trattazione coscienziosa. I deputati spiegano ai cittadini la politica dello Stato socialista") e 57 ("I deputati della Camera Popolare hanno l'obbligo di tenere regolarmente orari di consultazione, di avere scambi di idee e discussioni, nonché di rendere conto del loro operato agli elettori. Un deputato che violi gravemente i suoi doveri, può essere revocato dai suoi elettori conformemente ad un procedimento stabilito con legge"). In base all'art. 51.3 Cost.

assicurare la piena e costante loro corrispondenza con gli eletti, si trasformi nei regimi a partito unico (*Staatpartei*) in strumento di negazione del pluralismo e di dittatura della nomenclatura di partito. Così come il mandato vincolato serviva nei regimi socialisti non a rappresentare, come un tempo, la pluralità sociale, ma ad identificare l'interesse del proletariato con quello dello Stato¹¹³, allo stesso modo il potere di revoca era esercitato in nome non d'interessi particolari, ma di quello generale dell'intero popolo, di cui il partito era il solo interprete¹¹⁴.

del 7 ottobre 1949, invece, “i deputati rappresentano il popolo tedesco nel suo insieme. Essi sono vincolati unicamente dalla loro coscienza e non da alcun mandato”); Cost. Repubblica popolare socialista di Albania (29 dicembre 1976), artt.: 8.2 (“Gli elettori hanno il diritto di revocare in ogni momento il loro rappresentante, qualora questi abbia perso la loro fiducia politica, non adempia ai compiti assegnatigli o agisca in contrasto con le leggi”), 72.1 (“Il deputato dell'Assemblea Popolare ha il dovere di servire coscientemente e fedelmente gli interessi del popolo, la causa della patria e del socialismo, di mantenere stretti legami con gli elettori e di rendere conto ad essi del proprio operato”) e 96 (“I membri del Consiglio popolare hanno il dovere di servire il popolo con coscienza e fedeltà, di mantenere stretti legami con gli elettori e di rendere conto dinanzi ad essi del proprio operato (...); Cost. Repubblica socialista federativa di Jugoslavia (21 febbraio 1974), artt. 141 (“nell'assumere atteggiamenti circa questioni delle quali si delibera in sede d'Assemblea, i delegati agiscono conformemente alle direttive delle proprie organizzazioni o comunità autogestite, nonché agli atteggiamenti fondamentali delle delegazioni ovvero delle organizzazioni socio-politiche che li hanno eletti a propri rappresentanti, come pur in armonia con gli interessi e le necessità sociali generali e collettive; nelle scelte e nel voto i delegati sono autonomi. Del lavoro proprio e di quello svolto dall'Assemblea il delegato ha il dovere d'informare le delegazioni e le organizzazioni di base o le comunità autogestite, ovvero le organizzazioni socio-politiche che lo hanno eletto a proprio rappresentante e nei confronti delle quali egli risponde del proprio operato”) e 142 (“La delegazione, ogni suoi componente ed il delegato alla Assemblea possono venire destituiti. La destituzione dei membri della delegazione e dei delegati all'Assemblea avviene, in linea di principio, secondo la procedura e le modalità fissate per l'elezione delle delegazioni e dei delegati. Le delegazioni, i loro membri ed i delegati all'Assemblea hanno il diritto di rassegnare le dimissioni”). L'art. 7 Cost. Repubblica federativa popolare Jugoslava del 31 gennaio 1946 così recitava: “tutti gli organi rappresentativi del potere statale sono eletti dai cittadini a scrutinio segreto, in virtù di un diritto elettorale generale, uguale e diretto. In tutti gli organi del potere di Stato, i rappresentanti del popolo sono responsabili dinanzi ai loro elettori. La legge stabilirà in quali casi, in quali condizioni e in qual modo gli elettori possono revocare i loro rappresentanti popolari anche prima dello scadere del loro mandato”. L'art. 170 Cost. Repubblica socialista federativa della Jugoslavia del 7 aprile 1963 recitava: “il deputato federale viene revocato se per la sua revoca si pronuncia la maggioranza degli elettori stabilita nella legge federale”.

¹¹³ Cfr. BOBBIO [1988], 20 s.

¹¹⁴ L'idea della revoca del mandato è stata sempre coltivata dalla sinistra: si vedano gli articoli pubblicati da A. LABRIOLA nel 1897 su *Critica sociale* ed ora in [1998], 44, in cui

Anziché strumento con cui una parte degli elettori poteva autonomamente esprimere il proprio dissenso, il *recall* veniva, di fatto, utilizzato come arma di ricatto con cui il partito comunista, e per esso i suoi dirigenti, controllando gli elettori¹¹⁵, rimuovevano dalla carica gli eventuali ribelli, assicurandosi di conseguenza l'obbedienza di tutti gli altri eletti¹¹⁶. Per questo motivo il potere di chiedere la revoca del mandato elettivo, oltreché ad una percentuale di elettori, era talvolta direttamente conferito agli organi direttivi del partito¹¹⁷ o doveva ottenerne l'approvazione¹¹⁸, per cui al partito bastava talvolta solo agitare tale spettro per indurre l'eletto a dimettersi¹¹⁹. Ciò spiega il motivo per cui in tali regimi non furono accolti altri istituti democratici d'origine parimenti giacobina, come l'iniziativa popolare o il referendum. Non a caso le recenti costituzioni dei paesi dell'est europeo hanno abbandonato l'istituto del *recall*¹²⁰,

si afferma che il "diritto di eleggere il proprio rappresentante non è un diritto di sovranità se non allorché è accompagnato dal diritto di revocarlo e sostituirlo. Questa è la sola forma di *referendum* che abbia per davvero efficacia pratica ...".

¹¹⁵ Va sottolineato al riguardo che in Polonia e Romania la revoca dell'eletto avveniva secondo una procedura complessa, simile a quella elettorale e, quindi, a scrutinio segreto. In Cecoslovacchia ed Ungheria, invece, si seguiva il procedimento vigente in Unione Sovietica, basato sul voto per alzata di mano nell'assemblea degli elettori appositamente convocata su iniziativa del partito.

¹¹⁶ Cfr. FINER, 294.

¹¹⁷ In Ungheria il *recall* poteva essere chiesto su iniziativa del 10% degli elettori o su proposta del Consiglio Nazionale del Fronte Patriottico Popolare. Anche in Bulgaria era prevista la richiesta di almeno un quinto degli elettori o dell'organizzazione pubblica che aveva proposto la candidatura.

¹¹⁸ Nella Repubblica democratica tedesca la richiesta di revoca poteva provenire da elettori, partiti ed organizzazioni di massa d'accordo con il Consiglio nazionale del Fronte nazionale della Repubblica democratica tedesca. In Polonia la richiesta di revoca veniva trasmessa all'Assemblea attraverso la organizzazione che aveva sostenuto la candidatura del parlamentare in questione o il Movimento Patriottico di Rinascita Nazionale.

¹¹⁹ Ciò spiega i meno frequenti casi di revoca dei parlamentari nazionali (v. i dati riportati da CHARVIN, da cui emerge che il *recall* fu soprattutto utilizzato nelle rappresentanze locali).

¹²⁰ Cfr. INTER-PARLIAMENTARY UNION (a cura di), 109 s. Mentre la Costituzione russa del 12 dicembre 1993 si limita a riconoscere il pluralismo politico ed il pluripartitismo (art. 13.3) e la natura rappresentativa dell'Assemblea federale (art. 94), in altre Costituzioni sono espressamente sanciti la rappresentanza nazionale degli eletti ed il divieto di mandato imperativo; v. gli artt.: 20.2 della Costituzione ungherese, più volte sostanzialmente emendata ("i membri dell'Assemblea Nazionale esercitano la loro attività nell'interesse pubblico"); 66 Cost. rumena del 21 novembre 1991 ("Nell'esercizio del loro mandato, i deputati e i senatori sono al servizio del popolo. Ogni mandato imperativo è nullo") e 104.1 Cost. Polonia del 2 aprile 1997 ("I deputati rappresentano la Nazione. Non

che oggi pertanto sopravvive nelle sole democrazie socialiste cinese¹²¹ e cubana¹²².

Piuttosto il *popular recall* è oggi previsto in Giappone¹²³, limitatamente ai funzionari della pubblica amministrazione ed ai giudici, nonché

sono vincolati da istruzioni degli elettori”) il quale, rispetto all’articolo 6 della legge costituzionale del 17 ottobre 1992 “sulle relazioni reciproche fra Potere esecutivo e Potere legislativo e sull’autogoverno locale” (c.d. “piccola” Costituzione), non prevede più l’inverso secondo cui il deputato “non sarà soggetto a revoca”.

¹²¹ Cfr. Cost. Repubblica popolare cinese dell’1 marzo 1978, art. 29: “I deputati dell’Assemblea Popolare Nazionale sono sottoposto al controllo delle unità che li eleggono. Queste unità elettorali, a norma di legge, hanno il potere di sostituire in qualsiasi momento i deputati da esse eletti”; v. altresì della vigente Cost. del 4 dicembre 1982, emendata il 12 aprile 1988 ed il 29 marzo 1993), gli artt.: 3 (“l’Assemblea Popolare Nazionale e le Assemblee popolari locali di ogni grado vengono formate con elezioni. Esse sono responsabili verso il popolo e soggette al suo controllo”), 76.2 (“i deputati dell’Assemblea nazionale del popolo mantengono uno stretto legame con le circoscrizioni che li hanno eletti e con il popolo, prestano attenzione ed esprimono le opinioni e le domande del popolo e lavorano per servirli”) e 77 (“i deputati dell’Assemblea nazionale del popolo sono soggetti al controllo delle unità elettorali che li hanno eletti. Le unità elettorali hanno il diritto di revocare i deputati che hanno eletti secondo le procedure previste dalla legge”).

¹²² Cfr. Cost. Cuba del 24 febbraio 1976 come modificata il 12 luglio 1992, artt.: 68 (“Gli organi dello Stato si integrano e sviluppano la loro attività sulla base dei principi della democrazia socialista che si esprimono nelle seguenti regole: a) tutti gli organi rappresentativi del potere dello Stato sono elettivi e rinnovabili; b) le masse popolari controllano l’attività degli organi statali, dei deputati, dei delegati e dei funzionari; c) gli eletti hanno il dovere di rendere conto del loro operato e possono essere revocati dalle loro cariche in qualsiasi momento”) 84 (“I deputati dell’Assemblea Nazionale del Potere Popolare hanno il dovere di svolgere la propria attività a favore degli interessi del popolo, mantenere il contatto con i loro elettori, ascoltare le loro richieste, suggerimenti e critiche e far loro intendere la politica dello Stato. Allo stesso modo, renderanno conto dell’espletamento delle loro funzioni secondo quanto stabilito dalla legge”) 85 (“i deputati all’Assemblea Nazionale del Potere Popolare sono revocabili in qualunque momento dai loro elettori nella forma, per le cause e secondo la procedura stabilita dalla legge”), 112 (“Il mandato dei delegati alle Assemblee locali è revocabile in ogni momento. La legge determina i modi, le cause e i procedimenti per la revoca”) e 113 (“I delegati adempiono al mandato conferito dagli elettori nell’interesse di tutta la comunità, per ciò dovranno coordinare le loro funzioni di delegati con le loro responsabilità nei cambi abituali. La legge regola la forma con cui svolgeranno tali funzioni”).

¹²³ L’art. 15 della Costituzione giapponese del 3 novembre 1946, conferisce al popolo “il diritto inalienabile di scegliere i suoi rappresentanti ed i suoi funzionari e di revocarli” (comma 1) poiché “tutti i rappresentanti ed i funzionari sono al servizio dell’intera comunità e non di un qualche suo gruppo particolare” (comma 2). In particolare, i giudici della Corte suprema, nominati dal governo, possono essere revocati dalla maggioranza del corpo elettorale in occasione dell’elezione della Camera dei rappresentanti (art. 79 Cost.).

in alcuni paesi dell'America Latina, nelle cui relativamente recenti Costituzioni esso è stato introdotto nel quadro di un più generale ampliamento e rafforzamento delle forme di partecipazione politica del popolo alla cosa pubblica¹²⁴. Le Costituzioni di Colombia (1991), Perù (1993) e Venezuela (1999) consentono, infatti, la revoca del mandato dei funzionari eletti in caso d'inosservanza del programma politico sottoposto agli elettori, differendo tra loro circa l'ambito di applicazione di tale istituto. Per la Costituzione peruviana soggetti alla revoca del mandato (art. 31) sono i magistrati elettivi (art. 139, n. 17), i sindaci ed i presidenti di province (art. 191) e regioni (art. 198). In Colombia, invece, il potere di revoca, previsto dall'art. 103 Cost.¹²⁵ come strumento attraverso cui far valere la responsabilità dinanzi agli elettori di tutti i titolari di cariche pubbliche direttamente elettive¹²⁶, è stato dalla legge interpretato restrittivamente in riferimento ai soli sindaci e governatori¹²⁷, in quanto obbligati a rispettare il programma politico presentato all'atto della loro candidatura. Pertanto, non possono essere revocati sia il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal corpo elettorale (art. 260), sia i parlamentari nonostante pare indubbio che anche costoro ricevano dagli elettori un mandato politico-programmatico¹²⁸.

¹²⁴ Tra tali nuove forme, che si affiancano ai tradizionali istituti di democrazia diretta (iniziativa legislativa popolare, diritto di petizione, referendum), vanno ricordati: l'iniziativa popolare per la riforma e l'approvazione della Costituzione; il ricorso popolare diretto di costituzionalità; le costituenti popolari; il *cabildo abierto* (assemblea popolare) ed il diritto del cittadino di domandare ai funzionari eletti il rendiconto della loro attività pubblica (v. ROZO ACUÑA, § 3 del *paper*).

¹²⁵ "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará".

¹²⁶ "Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura" (art. 133).

¹²⁷ V. le leggi 9 maggio 1994, n. 131 *sulla partecipazione cittadina ed il voto programmatico* e 31 maggio 1994, n. 134, *sui meccanismi di partecipazione cittadina*, su cui v.. In base ad esse, la richiesta motivata di *recall* deve essere sottoscritta da un numero di elettori non inferiore al 40% dei voti ottenuti dall'eletto in questione e può essere formulata trascorso almeno un anno dall'inizio del suo mandato. La revoca del sindaco o del governatore ha successo se approvata dalla maggioranza dei votanti, sempreché abbiano votato non meno del 55% degli elettori della consultazione precedente vinta dall'eletto di cui si chiede la revoca. In tal caso, il revocato viene sostituito da un membro dello stesso partito in attesa che, entro due mesi, si svolgano nuove elezioni

¹²⁸ Cfr. ROZO ACUÑA, § 5 del *paper*.

Al contrario, l'art. 72 della Costituzione venezuelana, dando attuazione al principio posto nel precedente art. 6¹²⁹, sancisce la revocabilità di tutte le cariche e le magistrature di elezione popolare¹³⁰, Presidente della Repubblica (art. 233) e deputati compresi (art. 197). Questi ultimi, pur essendo "rappresentanti del popolo e degli Stati nel loro insieme, non soggetti a mandati o istruzioni, ma solo alla loro coscienza" (art. 201), sono tenuti a svolgere le loro funzioni esclusivamente nell'interesse del popolo ed a mantenere un vincolo permanente con i loro elettori, tenendo conto delle loro opinioni e dei loro suggerimenti ed informandoli sulla loro attività e su quella dell'Assemblea. A tal fine, essi sono obbligati a dare annualmente conto della loro attività agli elettori della circoscrizione per la quale furono eletti, i quali possono revocarne il mandato (art. 197).

La contraddittorietà tra i principi posti dagli artt. 197 e 201 Cost. – cioè tra mandato libero o vincolato – è, all'apparenza, così evidente da paradossalmente costringere, proprio per questo, l'interprete a ricercare soluzioni interpretative tese ad armonizzare disposizioni altrimenti frutto di un'insanabile schizofrenia. In tale direzione, la chiave di lettura ci sembra possa essere ricercata proprio nella diversa natura degli interessi perseguiti dagli elettori: quando di natura particolare, essi non possono condizionare l'attività dei deputati, i quali, piuttosto, quali rappresentanti del popolo nella sua interezza, sono tenuti ad esercitare le loro funzioni nel suo esclusivo e generale interesse.

È evidente che, in base ad una simile ricostruzione, il potere di revoca del mandato parlamentare da parte degli elettori della circoscrizione può trovare una sua ammissibilità nella misura in cui costoro esercitino tale potere in nome e per conto di tutti gli elettori. Si tratta di un'identificazione che, però, in assenza dei partiti politici, cioè di quei soggetti chiamati per loro natura a perseguire interessi generali, di cui non a caso la Costituzione non parla se non in termini negativi (cfr. artt. 104, 256 e 294), rischia di essere puramente teorica, dando piuttosto copertura costituzionale ad iniziative di carattere settoriale e particolare bandite dall'art. 201 Cost.

¹²⁹ "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables".

¹³⁰ Secondo tale articolo la richiesta di revoca può essere presentata da almeno il 20% degli elettori della circoscrizione interessata una sola volta durante l'arco del mandato e dopo che sia trascorso almeno metà di esso. La consultazione è valida se vi abbia preso parte almeno il 25% degli aventi diritto e la revoca è approvata se votata dalla maggioranza degli elettori, a patto che essa si di numero almeno pari a quelli che a suo tempo votarono per l'eletto in questione.

In realtà, in tutti e tre questi paesi dell'America latina, il potere di revoca può essere esercitato al di fuori e, se si vuole, contro i partiti politici¹³¹. Il che trova spiegazione nella crisi generale delle forze politiche che caratterizza quelle democrazie e che è uno dei motivi della loro debolezza. In un simile contesto, il *popular recall* rischia di essere strumento a servizio di istanze demagogiche, populistiche, venute da interessi particolari, anziché generali. Attraverso l'esercizio del potere di revoca, sganciato da qualsivoglia controllo o mediazione partitica, si possono far valere istanze settoriali di una determinata porzione del territorio contrastanti con l'interesse generale dell'intera collettività. Il frequente ricorso a tale istituto, soprattutto in Venezuela¹³², crediamo dimostri come il suo uso distorto strumentale costituisca più di una semplice ipotesi.

Del resto, è soprattutto per questo timore che la revocabilità dell'eletto da parte degli elettori non è stata mai introdotta nelle democrazie rappresentative europee, comprese quelle di stampo più spiccatamente assembleare come la Svizzera. Ciò, nonostante in esse si ritrovino altri istituti, come l'iniziativa popolare, il referendum e lo scioglimento anticipato che, permettendo al corpo elettorale di esercitare direttamente la sua sovranità¹³³, contraddicono il principio per cui lo Stato può volere solo tramite i suoi rappresentanti¹³⁴.

In tali democrazie il *popular recall* è stato rifiutato perché consentirebbe agli elettori di far valere i loro specifici interessi nei confronti dell'eletto. La costante minaccia della revoca del mandato precluderebbe

¹³¹ Il ruolo dei partiti politici è espressamente riconosciuto nella Costituzione colombiana (titolo IV, capitolo II)

¹³² Oltreché contro il Presidente della Repubblica Chavez, iniziative di revoca sono state presentate contro i parlamentari (38 contro membri dell'opposizione, 35 contro parlamentari della maggioranza) e contro governatori e sindaci; v. ROZO ACUÑA, § 5 del *paper*.

¹³³ Cfr. CRISAFULLI [1955], 424; successivamente, in [1958a], 158 nt. 9, pur negando rilevanza giuridica al mandato di partito risultante dagli artt. 1 e 49 Cost. in forza dell'art. 67 Cost., l'A. si chiedeva se alla luce di tale norma fosse da considerare incostituzionale una legge che avesse introdotto il *popular recall*; MORTATI [1975a], 425, il quale annovera il *recall* tra gli strumenti tramite cui gli elettori possono far valere la responsabilità degli eletti nei loro confronti al di là della periodicità delle elezioni; BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 97, che considera il *recall* lo strumento più democratico tra quelli che permettono agli elettori di far valere la responsabilità degli eletti, salvo criticarlo per i notevoli inconvenienti pratici cui va incontro nei paesi che adottano un sistema elettorale proporzionale e, soprattutto, perché scavalca l'intermediazione dei partiti politici (100).

¹³⁴ Cfr. TORRES DEL MORAL [1982], 28.

“qualsiasi attività progettuale e decisionale di medio-lungo periodo”¹³⁵, impedendo, di conseguenza, all’intera assemblea di rappresentare e perseguire gli interessi generali dell’intera collettività¹³⁶. Il *popular recall* si porrebbe, quindi, in contrasto con il divieto di vincolo di mandato che al perseguimento di tali interessi è funzionalmente rivolto.

Inoltre, poiché la revoca dell’eletto può essere richiesta da una parte di tutti gli elettori, e non solo di coloro che lo avevano votato, non essendo questi ultimi ovviamente identificabili, il *recall* potrebbe compromettere la stabilità parlamentare¹³⁷, consentendo agli elettori di mettere in discussione, con la scusa dell’infedeltà, il mandato dell’avversario politico eletto. Tale possibilità si presterebbe facilmente ad abusi da parte della maggioranza qualora, come visto, la decisione sulla revoca del mandato fosse di competenza non del corpo elettorale ma della stessa assemblea elettiva. Per evitare simili rischi si potrebbe ipotizzare che all’eletto direttamente revocato dagli elettori subentri un candidato del medesimo partito, da identificare, a seconda del sistema elettorale vigente, con il primo dei non eletti della medesima lista proporzionale o con il candidato supplente all’uopo appositamente previsto nei collegi maggioritari, come ad esempio in Spagna. Ma ciò non varrebbe in ogni caso ad evitare iniziative di revoca dettate da specifici interessi, per quanto maggioritari in un determinato collegio elettorale, magari fomentate dallo stesso subentrante.

L’attribuzione del potere di revoca direttamente agli elettori si basa, quindi, su una ricostruzione unilaterale della rappresentanza politica, come se all’eletto il mandato provenisse dagli elettori, indipendentemente dal partito. Per evitare che tale potere si trasformi nella “quintessenza del dispotismo, che è il perfetto opposto della democrazia integrale”, occorre che esso sia esercitato non da “una ristretta oligarchia di detentori del potere politico” o “da una piccola riunione di persone”, che potrebbero far valere quegli interessi settoriali contro cui il divieto di mandato è sorto, ma attraverso la necessaria intermediazione tra elettori ed eletti svolta dai partiti politici¹³⁸.

Se, come detto, quello che l’eletto riceve dagli elettori è un mandato di partito, la sua decisione di abbandonare quest’ultimo o di infrangerne la disciplina di voto in occasioni politicamente qualificanti ai fini dell’at-

¹³⁵ PASQUINO [1995], 27.

¹³⁶ Sul rischio che, attraverso il *recall*, la rappresentanza settoriale prevalga su quella politica generale cfr. BARBERA [1989], 550; CARLASSARE [2001b], 43 s.

¹³⁷ Cfr. DE VERGOTTINI [1993], 274.

¹³⁸ BOBBIO [1976], 61 s.

tuazione del programma, dovrebbe determinarne la decadenza¹³⁹, con conseguente convocazione di elezioni suppletive laddove viga una formula maggioritaria uninominale. La decadenza dal mandato dell'eletto, quindi, non dovrebbe, a nostro parere, comportarne l'immediata sostituzione con un candidato del medesimo partito (primo dei non eletti nelle liste proporzionali, candidato supplente nei collegi uninominali), perché il mandato di partito proviene pur sempre dagli elettori. Come ben espresso dall'art. 49 Cost., il partito non è il soggetto, ma lo strumento attraverso cui gli elettori concorrono alla determinazione della politica nazionale. Spetterebbe, quindi, agli elettori decidere, in sede di elezioni parziali, se riconfermare o no il mandato a chi sia da esso decaduto per aver abbandonato il partito per cui era stato eletto o per esserne stato espulso a causa dell'aperto, oggettivo ed intollerabile dissenso con la sua linea politica.

Una simile funzione arbitrale del corpo elettorale, già presente in altri ordinamenti¹⁴⁰, non è estranea al nostro. Essa, infatti, è stata introdotta dalla legge regionale siciliana sull'elezione diretta del sindaco, oggi modificata, la quale prevedeva la convocazione di un apposito referendum per decidere chi, tra Consiglio comunale e sindaco, in caso di contrasto, dovesse essere rimosso¹⁴¹. Si potrebbe obiettare che in tal caso il giudizio popolare sarebbe giustificato trattandosi di due organi distinti, eletti dal corpo elettorale con schede separate. Ma proprio in quanto eletto con unica scheda, anche colui che abbandona il partito, entrando in contrasto con quest'ultimo, apre un conflitto che può essere risolto solo dal corpo elettorale, il quale deve decidere se riconfermare il mandato all'eletto oppure dare ragione al partito, eleggendo un nuovo rappresentante. Del resto, l'attuale disciplina elettorale regionale (art. 126.3 Cost.) e locale (artt.

¹³⁹ Per PORTERO MOLINA [1992], 145, tale causa di decadenza, oltreché dalla legge, potrebbe essere sancita dai regolamenti parlamentari.

¹⁴⁰ Il riferimento è all'art. 43 della Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919 che, in caso di contrasto tra Presidente della Repubblica e Parlamento, prevedeva la convocazione di un referendum per permettere al corpo elettorale di dirimere la controversia insorta, premiando l'uno o l'altro; v. SCHMITT, 353, 469.

¹⁴¹ Secondo l'articolo 18 della legge regionale siciliana 26 agosto 1992 n. 7 (poi abrogato dalla legge 15 settembre 1997, n. 35) per rimuovere il sindaco direttamente eletto con scheda distinta contestualmente al Consiglio comunale, quest'ultimo non doveva approvare una mozione di sfiducia, ma promuovere una consultazione referendaria. In caso di esito favorevole al consiglio, decadeva il sindaco; in caso di esito favorevole al sindaco, decadeva invece il Consiglio. Di conseguenza, in base all'esito di tale consultazione, entro novanta giorni si indicevano le elezioni o del nuovo sindaco o del nuovo consiglio comunale.

52 e 53 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali”, d’ora in poi T.U.E.L.; artt. 10 e 11 legge regione Sicilia 15 settembre 1997, n. 35), prevedendo l’elezione contestuale in unica scheda del consiglio (regionale, provinciale, comunale) e del sindaco o presidente (regionale, provinciale), individua nella convocazione del corpo elettorale in funzione arbitrale l’unico modo per risolvere il conflitto tra consiglio ed esecutivo insorto con le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri, l’approvazione di una mozione di sfiducia contro il Presidente (regionale, provinciale) o il sindaco, o le loro dimissioni

La decadenza dal mandato andrebbe prevista a prescindere dal tipo di formula elettorale adottata, per cui si applicherebbe nei confronti di coloro che sono stati eletti tanto con il proporzionale quanto con il maggioritario. La formula elettorale, infatti, non incide sulla natura del mandato rappresentativo che all’eletto in ogni caso proviene dagli elettori attraverso il partito¹⁴². Piuttosto il sistema elettorale influisce sulle modalità attraverso cui procedere all’eventuale revoca del mandato.

Nei collegi uninominali la consultazione, ovviamente circoscritta agli elettori di quella parte di territorio, dovrebbe avere le caratteristiche di una vera e propria elezione suppletiva, aperta quindi alla partecipazione di altri candidati a fianco di colui del quale si chiede la revoca del mandato. La partecipazione di quest’ultimo potrebbe anche essere prevista di diritto, senza, quindi, essere soggetta ad alcun onere, quale ad esempio la raccolta delle firme, così da permettergli di far valere le sue ragioni di dissenso politico dinanzi all’elettorato.

Più complesso appare il problema nel caso in cui si chiede la revoca di chi è stato eletto mediante formule proporzionali¹⁴³. La soluzione per cui, in tali casi, si dovrebbe procedere alla sostituzione del parlamentare revocato con il primo dei non eletti della medesima lista non ci sembra

¹⁴² La soluzione prospettata da MANNINO [2001a], 78 ss., per cui alla decadenza del parlamentare transfuga dovrebbe seguire la proclamazione del primo dei non eletti o la convocazione di nuove elezioni nel collegio, a seconda se eletto nel proporzionale o nel maggioritario, desta qualche perplessità perché, se la titolarità del seggio appartiene al partito, come sembra evincersi dalla soluzione prospettata nel proporzionale, anche coloro che sono stati eletti nel maggioritario andrebbero sostituiti con i primi dei non eletti dello stesso partito. Viceversa, se il ricorso ad elezioni suppletive implica la non piena titolarità del seggio da parte del partito, allora tale prospettiva andrebbe applicata anche a coloro che sono stati eletti nel proporzionale.

¹⁴³ Per BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 88, l’identificazione degli elettori legittimati a revocare l’eletto se “è materialmente agevole quando si tratti di un collegio uninominale, essa diventa non poco ardua quando la nomina del deputato derivi da un complesso sistema di collegi plurinominali con liste concorrenti e rappresentanza delle minoranze”.

convincente. Ciò non tanto perché in tal modo si permetterebbe al partito di sostituire a suo piacimento i ribelli senza mai perdere il seggio. Tale facoltà, infatti, come detto, andrebbe rigorosamente circoscritta sia per quanto riguarda l'identificazione specifica dei casi d'indisciplina che potrebbero determinare un simile provvedimento, sia per ciò che concerne le garanzie processuali che dovrebbero presiedere alla sua adozione, tanto all'interno del partito, quanto al suo esterno, attraverso la sottoposizione al controllo formale dell'autorità giurisdizionale della loro osservanza. Piuttosto, va obiettato che il mandato, per quanto di partito, proviene pur sempre dagli elettori, per cui qualunque decisione circa la designazione di un nuovo eletto deve passare attraverso il loro giudizio.

La sostituzione da parte del corpo elettorale di chi è stato eletto con il metodo proporzionale pone però problemi tecnici seri, ma non insormontabili. Non si può, infatti, ovviamente ipotizzare la convocazione di nuove elezioni che coinvolgano, con il revocato, anche coloro che sono stati eletti nella circoscrizione plurinominale interessata. Ciò tanto più laddove, come avviene nella nostra Camera dei deputati, i seggi sono dapprima attribuiti in un collegio unico nazionale e poi distribuiti tra le varie circoscrizioni, sicché i risultati di una circoscrizione si riverberano su quelli nazionali¹⁴⁴.

Né, tanto meno, si potrebbe procedere ad un'elezione suppletiva aperta a tutti in cui il seggio sarebbe aggiudicato al candidato più votato, non solo e non tanto per le dimensioni delle circoscrizioni (che potrebbero anche essere modeste, come in Spagna dove esse coincidono con la provincia), quanto piuttosto perché il ricorso ad una consultazione ove prevarrebbe chi ottiene più voti contrasterebbe radicalmente con la *ratio* del proporzionale, diretto a consentire anche alle minoranze politiche di conseguire rappresentanza elettiva. In altri termini, un partito minoritario che avesse revocato il mandato ad un parlamentare eletto nelle proprie liste grazie al proporzionale, non avrebbe alcuna probabilità di successo in una competizione maggioritaria.

La consultazione elettorale andrebbe, pertanto, circoscritta, così da consentire a coloro che hanno votato per la lista del partito in questione di procedere o meno alla sostituzione del revocato. Non essendo costoro, però, ovviamente identificabili, se non a scapito della segretezza del voto¹⁴⁵,

¹⁴⁴ Fu proprio per evitare tali conseguenze che la Camera, nelle sedute del 13 e 14 giugno 1990, decise sostanzialmente di soprassedere alle gravi irregolarità emerse nel collegio di Napoli-Caserta.

¹⁴⁵ Cfr. CAPURSO, 46 nota 14.

si dovrebbe piuttosto intervenire sull'altro versante, cioè sull'oggetto del voto. Si potrebbero allora ipotizzare soluzioni che consentano al corpo elettorale di pronunciarsi o su soli due candidati – quello presentato e quello revocato dal medesimo partito – secondo una competizione tipicamente maggioritaria, oppure su tutti, nel qual caso però il revocato verrebbe riconfermato nel mandato qualora ottenesse la stessa percentuale di voti ottenuti dalla lista del partito per cui si era candidato nelle precedenti elezioni¹⁴⁶. A parte la maggiore complessità della seconda ipotesi rispetto alla prima, dovuta al tentativo di riprodurre la consultazione proporzionale, entrambe si espongono al rischio di inquinamenti elettorali da parte degli elettori dei partiti avversi.

Di fronte a tale ennesima difficoltà, si potrebbe infine ipotizzare, come estrema *ratio*, la vacanza del seggio, soluzione questa ricollegabile al principio del numero variabile, e non più fisso, dei parlamentari, un tempo previsto in Costituzione ed ora ammesso sia dalla legislazione elettorale, sia, in una circostanza invero eccezionale, dalla Camera dei deputati¹⁴⁷.

3.6. LO SCIoglimento DELL'ASSEMBLEA PER DECISIONE POPOLARE E L'ABBREVIAZIONE *IPSO IURE* DELLA DURATA DELLA LEGISLATURA IN CASO DI CRISI DEL RAPPORTO FIDUCIARIO

Nell'ambito delle soluzioni atte a garantire la corrispondenza politica tra rappresentati e rappresentanti, così da dare pratica attuazione alla sovranità popolare¹⁴⁸, va annoverato il diritto conferito ad una parte degli elettori (generalmente pari alla percentuale richiesta per proporre il referendum) di chiamare l'intero corpo elettorale a decidere sulle dimissioni di tutti i parlamentari, provocando eventualmente lo scioglimento anticipato dell'intera assemblea elettiva (c.d. *Abberufungsrecht* letteralmente

¹⁴⁶ Quest'ultima è l'ipotesi avanzata da G.U. RESCIGNO [1975], 110, il quale, comunque, parla di revocando e non di revocato.

¹⁴⁷ Il riferimento è, ovviamente, alla decisione con cui il 15 luglio 2002 la Camera dei deputati ha preso atto dell'impossibilità, in mancanza di un accordo tra i partiti, di procedere all'attribuzione dei seggi risultati vacanti a seguito della mancanza di candidature disponibili sia nella quota proporzionale, sia tra i perdenti nei collegi uninominali, essendosi questi ultimi collegati alle c.d. liste civetta per aggirare il meccanismo dello scorporo.

¹⁴⁸ Cfr. CRISAFULLI [1955], 424.

“diritto di richiamo” nel senso di “diritto di dissoluzione popolare”¹⁴⁹. In caso d’approvazione, l’assemblea è immediatamente sciolta e si convocano subito nuove elezioni.

Tale istituto è stato adottato nella Costituzione bavarese del 14 agosto 1919 (art. 30: “se un quinto almeno degli elettori chiede lo scioglimento dell’assemblea, si deve procedere ad un referendum. Il voto non produce effetto se non partecipa almeno la metà degli elettori e se almeno i due terzi dei voti espressi è favorevole allo scioglimento”), in quella prussiana del 30 novembre 1920 (v. artt. 6 e 14 in base a cui la maggioranza degli elettori poteva sciogliere l’assemblea tramite referendum indetto su richiesta di un quinto degli elettori) ed in quella del *Land* della Sassonia del 28 febbraio 1947 (art. 44: “il *Landtag* può essere sciolto prima del termine della legislatura in seguito a propria decisione o per mezzo di un referendum”).

Oggi lo scioglimento anticipato dell’assemblea elettiva per decisione popolare è previsto nelle Costituzioni di alcuni cantoni elvetici (Sciaffusa (art. 44), Lucerna (art. 44), Soletta (art. 28) e Turgovia (art. 25), ma non in quella federale della Confederazione Svizzera. Esso si spiega con la mancata attribuzione del potere di scioglimento anticipato nel primo caso al Capo dello Stato, nei secondi al Direttorio¹⁵⁰. Si tratta, comunque, di una soluzione che, consentendo ad una minoranza di chiamare in causa l’intero elettorato, non solo sarebbe estremamente dispendiosa sotto il profilo organizzativo nelle comunità statali d’ampie dimensioni, costringendo ad un’eventuale duplice votazione nazionale nel giro di pochi mesi, ma soprattutto ostacolerebbe l’attività progettuale di medio-lungo periodo della maggioranza parlamentare, esponendola continuamente al talvolta mutevole giudizio dell’elettorato.

Oltreché a seguito di un’apposita consultazione popolare, lo scioglimento anticipato dell’assemblea può essere previsto *ipso iure* nei sistemi parlamentari in caso di crisi di governo onde evitare che il mutato orientamento di uno o più eletti oppure d’interi partiti possa determinare la formazione di una maggioranza assembleare diversa da quella presumibilmente¹⁵¹ scaturita dal risultato elettorale (c.d. clausola anti-ribaltone).

¹⁴⁹ Cfr. ESMEIN, 51 ss.

¹⁵⁰ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA [1947], 98 s., il quale nota però che un simile istituto non è presente nei regimi presidenziali, ove com’è noto il Capo dello Stato non può sciogliere il Parlamento.

¹⁵¹ V. *infra*, p. 141 nota 158. Per arginare il fenomeno della mobilità parlamentare in Germania si è proposto lo scioglimento del *Bundestag* in caso di alterazione dei rapporti tra maggioranza ed opposizione. Cfr. ZANON [1991], 151 ss.; ID. [1989], 1153 nt. 11.

Mentre con l'*Abberufungsrecht* si vuol verificare l'effettiva rappresentatività dell'intera assemblea legislativa, con tale clausola si presume pertanto che tale rappresentatività sia venuta meno per avere l'assemblea interrotto il rapporto fiduciario con l'esecutivo.

Tale modello, da tempo proposto in dottrina¹⁵², è stato per la prima volta introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 25 marzo 1993, n. 81 riguardante l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e provinciale, sulla spinta della crisi politica di quegli anni. In base ad essa, infatti, in caso d'approvazione di una mozione di sfiducia contro il sindaco o il presidente della provincia (art. 18.2; oggi art. 52.2 T.U.E.L.) eletti direttamente dal popolo (art. 16; oggi art. 46 T.U.E.L.) o di loro dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso (art. 20; oggi art. 53 T.U.E.L.) costoro cessano dalla carica insieme alla giunta e si procede al contestuale scioglimento del relativo consiglio.

Si è così introdotto nel nostro ordinamento il principio per cui il consiglio non può né eleggere (art. 34 legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali¹⁵³ né, di conseguenza, sostituire il sindaco o il presidente della provincia attraverso una mozione di sfiducia "costruttiva" (art. 37 legge 142/1990), ma può solo provocarne la cessazione dalla carica attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia "distruttiva". Ciò determina il contestuale scioglimento del consiglio e la convocazione di nuove elezioni tanto di quest'ultimo quanto del sindaco o del presidente della provincia.

In questo modo si è voluto rafforzare il sindaco ed il presidente della provincia scelti dai cittadini, impedendo a partiti, correnti e, talvolta, singoli eletti quelle manovre politiche dettate sovente da ragioni di parte

¹⁵² Cfr. DUVERGER [1958]; CLUB JEAN MOULIN; GALEOTTI [1983a]; ID. [1983b], 392 ss.; MERLINI [1986], 65 ss.; BARBERA [1991]; FUSARO, 283 s., secondo cui la forma di governo disegnata dalla legge 81/1993 corrisponde al modello del governo di legislatura con vertice elettivo, sebbene manchi a livello locale un organo di garanzia quale il Capo dello Stato. Tale modello è caratterizzato dall'elezione diretta del capo dell'esecutivo contestualmente a quella dell'assemblea rappresentativa, dalla cessazione sempre e comunque contestuale dei due organi e dal tentativo di assicurare attraverso la legge elettorale omogeneità politica tra assemblea rappresentativa ed esecutivo. Esso nasce dal tentativo di tradurre in termini giuridici il naturale funzionamento del sistema politico-istituzionale inglese.

¹⁵³ In precedenza, in base al T.U. com. prov. del 1915 n. 148 il consiglio eleggeva entrambi gli organi "esecutivi", cioè il Sindaco o il Presidente della provincia e la relativa Giunta, con voto separato ed a scrutinio segreto.

che ne determinavano la precedente loro cronica precarietà¹⁵⁴. Nello stesso tempo si è confermata la facoltà del consiglio di sfiduciare l'esecutivo, individuando però nel corpo elettorale, cioè nell'organo da cui tali organi traggono legittimazione democratica, l'unico soggetto competente a risolvere il conflitto così insorto.

Tale modello, inizialmente, non è stato esteso anche a livello regionale a causa dell'impossibilità di modificare l'art. 122.5 Cost. prima delle elezioni regionali del 1995, per sostituire all'elezione consiliare del Presidente della regione, da esso prevista, quella diretta da parte del corpo elettorale.

Per questo motivo l'art. 8.1 della nuova legge elettorale per le regioni a statuto ordinario (legge 23 febbraio 1995, n. 43) si era limitato ad aggiungere un sesto caso di scioglimento del consiglio regionale ai cinque previsti nell'originaria versione dell'art. 126 Cost.¹⁵⁵: se, infatti, nel corso

¹⁵⁴ Va però precisato che non sempre l'approvazione di una mozione di sfiducia coincide con un mutamento dell'originaria maggioranza consiliare. L'art. 7.6 della legge 81/1993 prevedeva, infatti, che nei comuni con più di 15 mila abitanti la lista o le liste collegate al candidato sindaco eletto non avrebbero conseguito il premio di maggioranza non solo se, ovviamente, un'altra lista o un altro gruppo di liste avessero ottenuto più del 50% dei voti validi, ma anche se, avendo ottenuto meno del 50% di tali voti, il candidato sindaco cui si erano collegate fosse stato eletto al primo e non al secondo turno. Pertanto poteva accadere – ed è accaduto – che il sindaco non avesse una maggioranza consiliare a suo favore, con la conseguenza che le forze d'opposizione, seppur politicamente disomogenee, si sarebbero potute coalizzare per approvare immediatamente contro di lui una mozione di sfiducia e provocare così l'indizione di nuove elezioni; oppure sfruttare di tale situazione per condizionarne fortemente l'azione politica. Accogliendo l'invito della Corte costituzionale che, nel dichiarare tale sistema non irragionevole, aveva comunque auspicato l'introduzione di "condizioni meno rigorose per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno, quale il conseguimento della maggioranza relativa (invece che assoluta) ovvero di una meno elevata percentuale di voti" (sentenza 4 aprile 1996, n. 107), il legislatore ha fissato non più al 50 ma al 40% la percentuale di voti validi occorrenti al primo turno alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco risultato eletto per ottenere il premio di maggioranza del 60% dei seggi, a condizione che nessun'altra lista o gruppo di liste abbia superato il 50% dei voti validi (art. 1.1 legge 30 aprile 1999, n. 120, oggi art. 73.10 T.U.E.L.).

¹⁵⁵ Il Consiglio regionale poteva essere sciolto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita la commissione bicamerale per le questioni regionali, per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge ovvero per non aver corrisposto all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente che avessero compiuto analoghi atti o violazioni; per non essere in grado di funzionare a causa di dimissioni o della impossibilità di formare una maggioranza; per ragioni di sicurezza nazionale. A queste cinque ipotesi di scioglimento ne va aggiunta una sesta, per così dire naturale, che si ha nel caso di mutamento della circoscrizione regionale *ex* art. 132 Cost.

di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta era comunque posto in crisi (per ragioni quindi parlamentari o extra-parlamentari) il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale si riduceva ad un biennio.

Un lontano precedente di tale disposizione si può ritrovare nell'articolo 51 della Costituzione francese del 27 ottobre 1946 (c.d. Quarta Repubblica) che prevedeva il possibile scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale su decisione del Consiglio dei ministri, previo parere del Presidente dell'Assemblea e con decreto del Presidente della Repubblica, qualora, trascorsi i primi diciotto mesi della legislatura, si fossero verificate due crisi di governo nel giro di diciotto mesi.

Si tratta, però, di disposizioni ispirate a principi ed aventi obiettivi profondamente diversi. La disposizione francese, infatti, mirava ad evitare non le crisi di governo, ma il loro frequente ripetersi, in modo peraltro parziale ed insufficiente, ammettendo che ciò potesse verificarsi nei primi diciotto mesi di legislatura e, una volta decorsi questi, consentendo quantomeno una crisi di governo ogni diciotto mesi, come poi di fatto accaduto¹⁵⁶. La disposizione italiana, invece, impediva al consiglio regionale di sostituire nel primo biennio¹⁵⁷ di legislatura la giunta ed il suo presidente eletti al suo inizio, nell'implicito – ma non per questo certo a livello regionale¹⁵⁸ – presupposto che quest'ultimo s'identificasse nel candida-

¹⁵⁶ In 12 anni vi furono 20 governi diversi, con una durata media di meno di sette mesi ciascuno (v. BISCARETTI DI RUFFIA [1988], 272 s.).

¹⁵⁷ In verità l'art. 8.1 legge 43/1995 non specificava se i ventiquattro mesi coincidevano con i primi, la loro decorrenza ed il momento in cui il rapporto fiduciario doveva intendersi entrato in crisi (v. PERTICI, 1066). Se, però, si tiene conto della *ratio* della disposizione, volta a tutelare la maggioranza scaturita dalle elezioni, bisogna concludere che si trattava dei primi ventiquattro mesi della consiliatura.

¹⁵⁸ L'art. 122.5 Cost., abrogato con la legge costituzionale approvata il 12 novembre 1999, nel prevedere l'elezione del Presidente e dei membri della Giunta da parte del Consiglio regionale tra i suoi componenti, consentiva ipoteticamente a quest'ultimo di nominare un Presidente diverso dal capolista della lista regionale più votata, nonostante la legge elettorale assicurasse alle liste a lui collegate la maggioranza consiliare. In tal caso si poteva paradossalmente ipotizzare che il citato art. 8 proteggesse dai c.d. ribaltoni la giunta regionale espressione di una maggioranza diversa da quella scaturita dalle urne e quindi frutto del "ribaltone" più sconcertante: quello realizzatosi ad inizio legislatura! (v. PERTICI, 1055 ss., ed in particolare 1072 nt. 51; FUSARO, 223 ss.). Per evitare tale paradosso si sarebbe dovuto modificare il citato art. 122.5 Cost. per introdurre l'elezione diretta del Presidente della regione ma ben presto "fu chiaro che non si sarebbe potuto procedere ad alcuna riforma costituzionale prima della scadenza naturale delle legislature regionali" (PERTICI, 1057). Per quanto tale ipotesi non si sia realizzata in Italia, dove nel 1995 tutti e

to presidente più votato dal corpo elettorale. Essa quindi vietava ciò che l'altra consentiva (la nomina di un nuovo capo dell'esecutivo nei primi due anni di legislatura) e rendeva automatico ciò che l'altra prevedeva in ogni caso come eventuale (lo scioglimento dell'assemblea legislativa dopo due anni).

Tali differenze non sono altro che il riflesso di una *ratio* radicalmente differente. Se la norma costituzionale francese s'inseriva nell'ambito dei meccanismi volti a razionalizzare il rapporto di fiducia in un sistema tipicamente parlamentare, quella italiana, limitando temporalmente ciò che di tale sistema costituisce l'essenza, e cioè il diritto dell'assemblea elettiva di cambiare governo senza andare alle urne¹⁵⁹, segna in certo modo il superamento della forma di governo in senso neo-parlamentare, in cui l'assemblea non può sfiduciare il governo prescelto dal corpo elettorale senza con ciò provocare il proprio scioglimento ed il conseguente ritorno alle urne, in base al principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Della legittimità costituzionale del citato art. 8.1 si è dubitato in quanto l'introduzione per via legislativa di una causa di scioglimento del consiglio regionale ulteriore rispetto a quelle tassative fissate dall'art. 126 Cost. avrebbe violato la relativa riserva costituzionale di competenza¹⁶⁰; inoltre la prospettiva dello scioglimento anticipato impedirebbe al consigliere regionale di liberamente determinarsi in ordine all'apertura delle crisi di governo, violando pertanto il divieto di vincolo di mandato.

Alla prima obiezione si è replicato ora annoverando quella dell'art. 8.1 tra le "gravi violazioni di legge" che giustificano *ex art. 126.1 Cost.*

quindici i Presidenti indicati risultati vincenti sono stati eletti dai Consigli regionali, essa non appare di scuola. Lo dimostra la recentissima vicenda della Comunità di Madrid, ove, nonostante la maggioranza ottenuta dalla coalizione tra P.S.O.E. ed I.U. sul P.P. nelle elezioni svoltesi il 25 maggio 2003 (56 seggi contro 55), alla presidenza dell'assemblea è stata eletta una esponente popolare (Concepción Dancausa) grazie alla strategica assenza di due consiglieri socialisti (Eduardo Tamayo e Teresa Saez) poi espulsi dal partito perché accusati di aver agito non per motivi politici. Per risolvere tale situazione in modo democratico, la portavoce del P.P. Esperanza Aguirre ha proposto la convocazione di elezioni anticipate, poi di fatto svoltesi il 26 ottobre 2003 e che hanno visto la conquista della maggioranza assoluta dei seggi da parte dei popolari.

¹⁵⁹ Cfr. ELIA [1970], 642 ss.. Nello specifico contrari alle clausole anti-ribaltone si sono detti SARTORI [1999a] e PASQUINO [1997], 93 ss., per il quale, però, nel caso italiano, il trasformismo politico andrebbe limitato tramite l'effetto deterrente che avrebbe il minacciato ricorso allo scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato o dello stesso Primo ministro (Id. [1999a], 13).

¹⁶⁰ V. in tal senso MARTINES [1997], 842; MARTINES, RUGGERI, 436; CARETTI, DE SIERVO, 154; VOLPI [2000], 214; NICOTRA GUERRERA, 1007 ss.

lo scioglimento del consiglio regionale¹⁶¹, ora considerando quella così introdotta non una clausola di scioglimento immediato ma di riduzione della legislatura¹⁶². Si tratta però di argomenti non del tutto convincenti, sia perché, sotto il primo aspetto, anche a voler forzatamente considerare il cambiamento di maggioranza una grave violazione di legge, a ciò irrimediabilmente osta la diversa procedura prevista dall'art. 8.2 della legge 43/1995 rispetto a quella stabilita dall'art. 126.4 Cost. (decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e non dietro consultazione della commissione bicamerale per le questioni regionali); sia perché, riguardo al secondo, la distinzione tra scioglimento e riduzione della legislatura, seppur teoricamente fondata (in tal senso si spiega la diversa procedura seguita), può risultare nei fatti inapprezzabile qualora la crisi di governo si verifici, come del resto più probabile, più verso il termine del biennio che appena dopo il suo inizio.

Ai fini del nostro lavoro certamente più interessante è la seconda obiezione, relativa ad una pretesa violazione del divieto di mandato imperativo. Si tratta, però, di un argomento che appare anche in questo caso debole perché confonde rappresentanza politica e forma di governo, quasi che nella *ratio* dell'art. 67 fosse implicita l'opzione per un sistema parlamentare, mentre con il citato art. 8.1 non si era voluto introdurre un vincolo ma solo responsabilizzare maggiormente i consiglieri regionali, prevedendo la riduzione della legislatura quale conseguenza della loro libera decisione di mettere in crisi l'esecutivo. Oltretutto l'obiezione appare infondata sotto il profilo normativo poiché il divieto di mandato imperativo è previsto per i consiglieri regionali non dalla Costituzione ma dall'art. 1.5 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 e successive modificazioni il quale, ricalcando l'art. 67 Cost., dispone che "i consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato". Si dovrebbe, pertanto, concludere per la natura materialmente costituzionale di tale disposizione quale espressione di un principio inerente alla rappresentanza politica, il che appare in ogni caso opinabile.

In ogni caso, i dubbi circa il preteso contrasto tra il citato art. 8.1 e l'art. 126 Cost. – evidentemente non privi di fondamento – sono stati superati con la riforma dell'art. 126.3 Cost., attraverso cui si è costituzionalizzato il principio del c.d. *simul stabunt simul cadent*, tipico del modello neo-

¹⁶¹ Cfr. PERTICI, 1061.

¹⁶² Cfr. PERTICI, 1062 s.

parlamentare¹⁶³ già vigente negli enti locali. Pur devolvendo la materia della forma di governo all'autonomia statutaria delle regioni (art. 123.1 Cost.), il legislatore costituzionale ha voluto fissare il principio inderogabile per cui, qualora queste decidessero per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, "l'approvazione della mozione di sfiducia nei [suoi] confronti (...), nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio". Rispetto al precedente art. 8.1 lo scioglimento del consiglio regionale è oggi previsto indipendentemente dal momento in cui si verifica la crisi (parlamentare o extraparlamentare) di governo, e quindi non solo nei primi ventiquattro mesi, termine quest'ultimo che si è rivelato nei fatti chiaramente insufficiente, essendo state la maggior parte delle crisi aperte dopo il suo decorso. Inoltre, anziché la riduzione della legislatura, la disposizione costituzionale prevede ora l'immediato scioglimento del consiglio e la convocazione di nuove elezioni sia di esso sia del Presidente della Giunta.

È evidente che con tale riforma il legislatore costituzionale ha voluto conferire stabilità politica e, conseguentemente, efficienza agli esecutivi regionali, sottraendoli al potere di crisi che i partiti in passato liberamente esercitavano per motivi e con finalità spesso poco trasparenti. Lo scioglimento anticipato del consiglio regionale, in caso di cambi di maggioranza contro il Presidente della Regione designato direttamente dal corpo elettorale, mira a scoraggiare manovre trasformistiche e, nel contempo conferisce al corpo elettorale il potere di decidere chi, tra Presidente e le forze politiche che l'hanno messo in crisi, meriti di essere premiato.

Non v'è dubbio che tale soluzione può presentare taluni inconvenienti, quali ad esempio il non impedire i cambi di maggioranza operati non *contro* i Presidenti ma *dai* Presidenti¹⁶⁴.

Al di là di tali aspetti, però, l'attuale tendenza diretta a garantire governabilità, anche attraverso premi elettorali di maggioranza, trova nel-

¹⁶³ Sulla convivenza nella forma di governo delineata dalla legge costituzionale 1/1999 di elementi sia neo-parlamentari (principio del *simul stabunt simul cadent*) che neopresidenziali (possibilità di voto separato tra Consiglio e Presidente; scioglimento del primo non da parte del secondo, ma solo a seguito di sue dimissioni, morte o impedimento permanente) v. VOLPI [2000], 217 ss.; MARTINES, RUGGERI, 96; MANGIAMELI, 567; CIARLO [2001b], 131 ss.

¹⁶⁴ Cfr. R. TOSI [2000], 538.

la libertà di mandato del singolo eletto un segno di contraddizione. Infatti, potrebbe bastare il mutato orientamento politico di alcuni consiglieri regionali, in aperto dissenso con la linea politica del partito nelle cui liste sono stati eletti – magari attraverso quel premio di maggioranza con cui si è voluta assicurare al Presidente demoeletto un’ampia maggioranza assembleare – perché si apra una crisi politica che determini il ritorno alle urne, vanificando così la *ratio* della riforma costituzionale. È inutile affannarsi intorno ad alchimie elettorali per far scaturire dalle urne maggioranze numericamente in grado di sostenere esecutivi stabili, se poi queste potessero dissolversi grazie alla riconosciuta libertà del rappresentante di cambiare partito e/o schieramento politico¹⁶⁵.

Non solo. Leggendo *a contrario* l’attuale art. 126.3 Cost. si potrebbe addirittura concludere che i cambi di gruppo sarebbero legittimi qualora non erodano ma amplino la maggioranza di governo¹⁶⁶, oppure la indeboliscano senza provocarne il c.d. ribaltamento. In questo modo, però, si traspone il problema della mobilità parlamentare sul piano della governabilità¹⁶⁷, implicitamente ritenendo ammissibile e legittima la prima nella misura in cui non comprometta la seconda. Il che non appare metodolo-

¹⁶⁵ Cfr. MANNINO [2001b], 135.

¹⁶⁶ Cfr. FUSARO, 302.

¹⁶⁷ Nell’intervista pubblicata dal *Corriere della sera* il 12 settembre 2000, l’allora Presidente della Camera Violante narra di un deputato che gli aveva confessato di aver cambiato gruppo allo scopo di ottenere l’approvazione di un emendamento per finanziare i lavori di rifacimento di una strada del suo collegio segnata d’inverno da una gran quantità di incidenti mortali, per la cui realizzazione si era impegnato con i suoi elettori. In questo modo non solo, come nota lo stesso Violante, si introduce una logica, quella della “politica personale”, per cui “l’eletto risponde in primo luogo agli elettori del proprio collegio”, che “rende fragilissimi i governi”, ma si creano anche disparità di trattamento tra interessi comunque particolari (perché quella strada e non altre parimenti pericolose di altri collegi?). Rispetto al passato, dove il singolo parlamentare si era ritagliato uno spazio di potere personale locale e particolaristico cedendo la politica generale agli organi dirigenti (v. COTTA [1989], 117), oggi si assiste al fenomeno inverso degli equilibri politici generali sottomessi al soddisfacimento degli interessi di uno o dell’altro parlamentare. Si potrebbe dire che oggi la grande politica è al servizio della piccola, e non più viceversa. Il che, se da un lato porta a ritenere l’individualismo parlamentare una costante del nostro sistema, dall’altro conferma l’ipotesi che esso si sia manifestato in tutta la sua dirompente portata quando hanno ceduto gli argini del versante partitico, a dimostrazione dell’incapacità del gruppo parlamentare nel nostro paese ad assumere la dimensione generale di partito parlamentare (*ivi*, 122 ove, in reazione a tale tendenza, si propone la trasformazione dell’organizzazione del gruppo parlamentare in senso tedesco, così da creare strutture di medio livello, come i gruppi di lavoro e potenziare il ruolo della base nella scelta dei vertici).

gicamente corretto poiché la decisione di un eletto di abbandonare il partito nelle cui liste è stato eletto, ancor prima che sulla stabilità dell'esecutivo, incide sulla rappresentanza politica¹⁶⁸. Il mutato orientamento politico dell'eletto pone, infatti, di per sé il problema dell'eventuale alterazione del rapporto rappresentativo con gli elettori e con il partito. Problema che non può essere risolto nell'ottica dei congegni istituzionali diretti a garantire stabilità e governabilità, se non a prezzo di una sua sostanziale elusione o giustificazione. Da questo punto di vista, quindi, le riforme costituzionali finora approvate testimoniano indiscutibilmente di una forte sensibilità verso il rispetto della volontà del corpo elettorale nel corso della legislatura che merita però di essere sviluppata ed estesa anche ai singoli eletti.

¹⁶⁸ Nota DE ESTEBAN, 21 s., che gli elettori che hanno votato per un deputato passato ad altro gruppo restano privi di rappresentanti. Per questo motivo, per combattere il fenomeno, scarta soluzioni come l'obbligo di adesione al gruppo misto, la stipula di accordi tra le forze politiche e l'introduzione di cause di incompatibilità ed ineleggibilità.



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'erompere del fenomeno del transfughismo parlamentare, che nelle trascorse due legislature ha raggiunto dimensioni inusitate, sia per il numero dei parlamentari coinvolti e dei trasferimenti effettuati, sia per gli effetti prodotti sul quadro politico e sulla stabilità degli esecutivi, ci ha indotti a ripensare i tradizionali principi costituzionali della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo.

Tale riflessione ci è parsa oltremodo necessaria alla luce della divergente valutazione che dottrina e cittadini hanno dato di tale fenomeno.

La prima, quasi all'unanimità, pur non disconoscendo il ruolo fondamentale svolto dai partiti come strumento attraverso cui i cittadini esercitano in modo permanente la propria sovranità nelle moderne democrazie, continua a considerare la libertà di mandato del parlamentare un principio fondamentale e, in ultima analisi, preminente. Solo in tal modo, infatti, il parlamentare sarebbe in grado di rappresentare gli interessi generali e supremi della Nazione, cioè dell'intera collettività, svincolandosi dalle istruzioni particolari che gli provengono dagli elettori e dal partito d'appartenenza.

All'opposto, la maggior parte dei cittadini giudica il trasferimento dell'eletto ad altro gruppo parlamentare o diverso schieramento politico, un tradimento della volontà elettorale, sentendosi defraudata della propria sovranità e confermata nei suoi sentimenti di disaffezione dalla politica.

Sul transfughismo parlamentare si registra pertanto un preoccupante divario tra valutazioni dottrinali e reazione pubblica, tra condanna politica del fenomeno e sua giustificazione giuridica, tra la percezione pubblica del mandato parlamentare conferito in sede elettorale e la sua dimensione normativa.

Convinti della necessità di superare tale contrasto, ci siamo chiesti se l'attuale disciplina della rappresentanza politica sia l'unica costituzio-

nalmente compatibile o se sia possibile ipotizzarne altre che meglio si accordino con i principi del moderno Stato democratico di partiti.

L'indagine storica ci ha permesso di evidenziare come il divieto di mandato imperativo, seppur apparentemente immutato nel tempo, abbia risposto ad esigenze ed assunto significati diversi in funzione delle forme di stato in cui si è iscritto e delle connesse teorie sulla rappresentanza politica che lo hanno strumentalmente recepito.

Introdotta in Inghilterra fin dal XVI secolo, tale divieto è stato sancito nelle costituzioni liberali del XVIII-XIX secolo allo scopo di garantire la rappresentanza politica degli eletti, così da sottrarli alle istruzioni vincolanti che in precedenza venivano loro conferite dagli elettori. Dietro tale finalità, si sono sempre celati interessi storicamente diversi: dapprima l'interesse del Sovrano di aver approvate le sue proposte, senza che i rappresentanti all'uopo da lui convocati dovessero fare ritorno ai loro committenti; poi, con la Rivoluzione inglese, quello del Parlamento di sostituirsi al Re, infine, dopo la Rivoluzione francese, quello della borghesia d'identificare la sua volontà con quella della Nazione (in Francia) o dello Stato (in Germania), facendosene unica ed esclusiva interprete.

La nascita dei partiti politici di massa e l'introduzione del suffragio universale segnano il passaggio dallo Stato liberale monoclasse, basato sulla sovranità nazionale o statale, allo Stato democratico pluriclasse, basato sul principio della sovranità popolare. In tale mutato contesto, i tradizionali principi della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato vanno reinterpretati alla luce della decisiva funzione di mediazione politica svolta dai partiti. Interponendosi tra rappresentati e rappresentanti sulla base di comuni visioni politiche, i partiti trasformano difatti il significato di tali due termini e la relazione rappresentativa tra loro intercorrente.

Da un lato gli elettori non si rapportano più individualmente all'eletto, lasciandogli il compito di decidere liberamente ciò che è bene per tutti, ma si riconoscono nelle distinte visioni degli interessi generali elaborate e propugnate dai partiti per cui votano. Il voto, quindi, si "spersonalizza". Gli elettori sono, in certo senso, costretti a "pensare politicamente", cioè a commisurare, armonizzare e, se del caso, trascendere i propri particolari interessi con quelli generali dell'intera collettività, così come sintetizzati da ciascun partito.

Dall'altro lato, gli eletti non sono più chiamati ad interpretare e rappresentare liberamente, grazie alle loro superiori capacità, l'altrimenti infabile volontà della nazione, ma devono perseguire quella visione parziale degli interessi generali propria del partito per cui si sono candidati e sono stati votati. Dalla rappresentanza parlamentare di tipo liberale si passa

così alla rappresentanza di tipo democratico, in cui l'eletto è responsabile per il suo operato dinanzi agli elettori ed al partito.

I partiti politici, pertanto, intervenendo nella relazione tra rappresentati e rappresentanti, la alterano profondamente, volgendola, se così si può dire, da individuale in collettiva, cosicché il mandato conferito dagli elettori agli eletti sia il più possibile ispirato a tematiche d'interesse generale. Si può, quindi, concludere che attraverso i partiti politici il dibattito sulle scelte politiche dello Stato esce dalle assemblee rappresentative per coinvolgere l'intera collettività. In tal modo, i partiti svolgono già sul piano sociale quell'opera di sintesi delle domande e degli interessi che in epoca liberale era affidata invece alla discussione parlamentare dei singoli eletti.

In tale nuovo contesto i tradizionali principi della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo, sebbene reiterati nelle carte costituzionali del secondo dopoguerra, devono essere interpretati alla luce del preminente principio democratico. Essi conservano intatta la loro forza propulsiva verso il perseguimento di interessi generali, vietando agli eletti la rappresentanza d'interessi particolari. Non possono, invece, essere opposti allo stesso modo ai partiti politici in quanto portatori di programmi politici, cioè di visioni particolari del bene comune. Per perseguire finalità generali, gli eletti devono sì svincolarsi dagli interessi particolari dei singoli elettori, ma non dai partiti politici che degli elettori sintetizzano ed esprimono gli interessi generali. Continuare a rivendicare la piena ed assoluta libertà di mandato del rappresentante nei confronti non solo degli elettori ma anche del partito, significa rimanere ancorati ad una visione liberale della rappresentanza, improponibile nel moderno *Parteienstaat*.

Da questo punto di vista, anzi, i principi della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo sono pienamente funzionali al peculiare ruolo di sintesi politica svolto dai partiti. Oggi, infatti, si può dire che il parlamentare rappresenta la Nazione non perché, come un tempo, ne interpreta liberamente la volontà, ma perché persegue i fini politici del partito.

In questo senso i suddetti principi danno copertura costituzionale non solo alla legislazione volta a reprimere quei fenomeni attraverso cui dei singoli possono tentare di condizionare l'esercizio del mandato parlamentare, ma anche a quelle soluzioni normative di vario livello (leggi, regolamenti parlamentari, convenzioni costituzionali) atte a garantire il rispetto da parte dell'eletto del mandato di partito ricevuto dagli elettori. In sintonia con la mutevole funzione che il divieto di mandato imperativo ha ideologicamente assunto nel corso dei secoli, occorre ancora una volta darle una interpretazione compatibile con i principi che governano l'attuale democrazia dei partiti.

Sulla scorta di tali conclusioni, ci è parso infine doveroso esaminare quegli istituti introdotti in altri ordinamenti per tutelare la sintonia politica tra elettori ed eletti: da quelli di natura convenzionale (le dimissioni del parlamentare transfuga quale dovere di correttezza costituzionale), a quelli più propriamente giuridici che prevedono la perdita del mandato su iniziativa degli elettori (recall) o in caso di dimissioni o di espulsione dal partito d'appartenenza. Tali istituti dimostrano come la tradizionale conclusione secondo cui il rapporto che intercorre tra elettori ed eletti sia giuridicamente irrilevante, pena un'inammissibile interferenza della volontà statale, non solo non sia stata accolta in taluni ordinamenti, non per questo meno democratici del nostro, ma sia anche infondata nella misura in cui tale rapporto deve conformarsi alle finalità ed agli interessi generali costituzionalmente previsti. Il fenomeno del transfughismo parlamentare ha evidenziato invero le gravi conseguenze che una certa concezione del libero mandato parlamentare può produrre, ancor prima che sulla governabilità, sulla rappresentatività e sulla responsabilità politica nel suo complesso.

In realtà, non sono mancati anche in dottrina coloro che hanno considerato tale fenomeno con una certa preoccupazione. Ciò nonostante, la permanenza in carica del parlamentare, seppur infedele al mandato elettorale ricevuto, è stata considerata l'estremo prezzo da pagare pur di garantire quella dialettica politica, tanto nel partito che nelle istituzioni rappresentative, senza di cui non vi sarebbe democrazia. Se il partito o, meglio, la sua maggioranza potesse liberamente revocare il mandato dei parlamentari ad esso iscritti, sostituendoli con altri di più sicura fedeltà, ne uscirebbe impoverita la dialettica democratica sia nei partiti, sia, di riflesso, nelle istituzioni rappresentative da loro animate. Soggetto al pieno ed incontrollato dominio del partito, il parlamentare diverrebbe un pavido e docile esecutore di decisioni verticistiche.

Siffatte conclusioni muovono, però, da una impostazione dilemmatica del problema per cui il mandato rappresentativo sarebbe o totalmente libero oppure totalmente vincolato, non debitamente considerando, invece, l'ampia gamma di soluzioni normative, di diversa natura atte a garantire a vario livello il rispetto da parte dell'eletto del mandato di partito ricevuto dagli elettori. Si pensi a modifiche regolamentari volte a penalizzare i parlamentari transfughi, rivedendo ad esempio la disciplina in tema di costituzione e scioglimento dei gruppi parlamentari, così da permetterne la costituzione solo a forze politiche presentatesi alle elezioni. Oppure, alla previsione della decadenza dal mandato in caso di dimissioni dal partito o di grave inosservanza della sua disciplina in occasioni di votazioni parlamentari particolarmente qualificate, quali, ad esempio, quelle fiduciarie.

In questa prospettiva, l'art. 126.3 Cost., modificato con la legge costituzionale 1/1999, nel prevedere lo scioglimento del consiglio regionale che sfiducia il Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento un istituto idoneo a preservare la volontà del corpo elettorale nel corso della legislatura, in sintonia con una sensibilità che ci sembra ormai acquisita tanto nella classe politica che nell'opinione pubblica. Il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, attualmente in discussione alle Camere, sviluppa tale tendenza e, nel contempo, incide sulla tradizionale nozione della rappresentanza politica, così da superare quella divergenza, di cui dicevamo all'inizio, tra percezione pubblica e dimensione normativa.

Tale progetto, infatti, pur lasciando quasi inalterata la formulazione dell'art. 67 Cost. – se si eccettua l'introduzione, a fianco di quella della Nazione, di una problematica rappresentanza della Repubblica da parte dei parlamentari – conferisce rilevanza giuridica ad un dato politico, quale l'appartenenza dei deputati ad uno schieramento politico anziché ad un altro. La costituzionalizzazione delle nozioni di maggioranza ed opposizione, ancorate al momento elettorale, già peraltro presenti nei regolamenti parlamentari, si scontra però con la tradizionale libertà di mandato.

In particolare il progetto identifica nei deputati facenti parte ad inizio legislatura della maggioranza espressa dalle elezioni i soli in grado di poter proporre un nuovo Primo ministro (art. 88.2) in luogo di quello nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati (art. 92.3). In questo modo si conferisce dignità costituzionale ad un dato politico, qual è l'appartenenza dei deputati ad uno schieramento politico anziché ad un altro. I deputati della maggioranza, eletti in collegamento con il candidato Premier vincente (art. 92.2), sarebbero quindi vincolati al mandato di governo ricevuto dagli elettori sulla base del programma presentato. Parimenti vincolato sarebbe il mandato conferito ai deputati dell'opposizione, del cui voto non si terrebbe conto ai fini della formazione di un nuovo esecutivo.

La possibile sostituzione del Primo Ministro in corso di legislatura da parte della maggioranza vittoriosa alle elezioni dimostra la superiorità del dato politico su quello personale. Non è la maggioranza politica a dipendere dal Primo ministro, ma al contrario, quest'ultimo dalla prima. Gli elettori non scelgono un Primo ministro e, secondariamente, una maggioranza di governo ma, al contrario, una coalizione basata su un programma di governo e guidata da un *leader* che la coalizione stessa può cambiare se lo ritenga opportuno. L'obiettivo così perseguito di fare del dibattito politico una competizione innanzi tutto non tra persone ma tra coalizioni e visioni politiche opposte appare perfettamente corrispondente al ruolo che i partiti politici devono svolgere in ogni regime democratico.

D'altro canto, il progetto di revisione costituzionale, pur ponendosi il problema del rapporto tra stabilità dell'esecutivo e rappresentanza politica, affronta la prima tematica senza però trarre le dovute conseguenze sulla libertà di mandato che finora ha contrassegnato la seconda. In base al progetto, infatti, la rappresentanza politica dei singoli deputati può, attraverso i cambi di schieramento, subire alterazioni fintantoché esse non erodano irrimediabilmente quella maggioranza parlamentare espressa dagli elettori su cui poggia l'esecutivo. In buona sostanza: se uno o più deputati dell'opposizione passano alla maggioranza, *nulla quaestio*; altrettanto può dirsi nel caso inverso, fintantoché ciò non determini il venir meno della maggioranza governativa; qualora ciò accadesse, non sarebbe possibile sostituire i deputati che hanno abbandonato la maggioranza con altri provenienti dall'opposizione.

La decisione di uno o più deputati di cambiare schieramento politico può certamente essere oggetto di una disciplina particolare se provoca la caduta del Governo. Ciò nondimeno, va rilevato che una siffatta decisione, ancor prima che sulla stabilità dell'esecutivo, incide sulla rappresentanza politica. Il mutato orientamento politico del deputato pone, infatti, il problema dell'alterazione del suo rapporto rappresentativo con gli elettori che lo hanno votato perché candidato in un determinato partito o in una determinata coalizione. Tale problema non ci sembra possa essere semplicemente risolto nell'ottica dei congegni istituzionali diretti ad evitare cambiamenti di maggioranza.

La proposta in discussione, invece, da un lato infrange il "mito" della irrilevanza giuridica del rapporto che lega elettori, partiti ed eletti, precludendo a coloro che non appartengono alla maggioranza espressa dagli elettori la possibilità di concorrere in modo determinante alla nomina di un nuovo Primo Ministro. Dall'altro lato, mantiene ferma la libertà di mandato per quanto riguarda sia il voto, sia i cambiamenti di gruppo e di schieramento politico.

Per questo, in conclusione, riteniamo che il progetto di riforma costituzionale testimoni un'apprezzabile sensibilità verso il rispetto della volontà del corpo elettorale nel corso della legislatura. In base alle conclusioni cui siamo pervenuti, però, tale sensibilità meriterebbe di essere estesa dall'area della governabilità a quella più generale del rapporto tra elettori, partiti ed eletti in cui si articola la rappresentanza politica.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., 1970-71, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, VII
- _____. 1994, *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución* (dibattito svolto nel Centro di Studi Costituzionali di Madrid il 14 febbraio 1994), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado
- _____. 2001, *Anuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam
- ABELLÁN A.M., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992
- ACCARINO B., *Rappresentanza*, Bologna, Il Mulino, 1999
- ACOSTA SÁNCHEZ J., *Del mandato imperativo al control de la representación política por la justicia constitucional. Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución española*, in AA.VV., *Estudios de derecho público*, a cura di J.J. Ruiz-Rico, Madrid, Tecnos, 1997, 975-1002
- AGUILÓ LÚCIA L., *Los partidos políticos en la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976*, in AA. VV., *Teoría y práctica de los partidos políticos*, a cura di P. De Vega García, Madrid, Edicusa, 1977, 285-297
- ALBA NAVARRO C., 1982, *La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14, 79-95
- _____. 1986 *Artículos 161-172*, in AA. VV., *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, a cura di L.M. Cazorla Prieto, Madrid, Civitas, 1305-1433
- ALEMANNO M.C., *Aspetti odierni della rappresentanza politica*, in *Il diritto della regione*, 1993, 953-971
- ALONSO DE ANTONIO L., ALONSO DE ANTONIO J.A., *Derecho constitucional español*, Madrid, Editorial Universitas, 1996
- ÁLVAREZ CONDE E., *El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 1983
- AMATO G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, 74-103
- AMBROSINI G., 1921, *I partiti politici ed i gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, 1921 ed anche in *Annali del seminario giuridico della Regia Università di Palermo*, vol. VIII, Palermo, Castiglia, 303-382

- _____. 1945, *La rappresentanza degli interessi ed il voto obbligatorio*, Roma
- _____. 1946, *La Costituzione dell'U.R.S.S.*, Firenze
- ANGIOLINI V., *Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 1, 57-113
- ARCE JANÁRIZ A., *Tránsfugas y portavoces en el grupo mixto (dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la Portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta general del Principado de Asturias)*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1997, n. 40, 155-169
- ARCOLEO G., *Diritto costituzionale, Dottrina e storia*, Napoli, Jovene, 1903
- ARDANT P., *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 1, 157-167
- ARENDT H., *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1989
- ATRIPALDI V., *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 453-492
- AVRIL P., *Essais sur les partis*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1985, trad. it. *Saggio sui partiti*, a cura di R. Balduzzi e A. Giovannelli, Torino, Giappichelli, 1990
- AVRIL P., GICQUEL J., *Lexique droit constitutionnel*, VI ed., Paris, P.U.F., 1995
- BALAGUER CALLEJÓN M.L., *La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10 extraordinario, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 39-50
- BARBERA A., 1989, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, a. XX, n. 4, 541-567 ed anche in A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, 73-105
- _____. 1997[a], *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Roma, Laterza, 3-41
- _____. 1997[b], *Una democrazia con i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 3-4, 427-447
- _____. 1999, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza
- _____. 2001, "Un patto anti-ribaltone a Costituzione vigente" (intervista di L. Ostellino), in *Il Sole-24 ore*, 17 marzo 2001
- BARBERA A., CECCANTI S., *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, a. XV, n. 1, aprile 1995, 67-93
- BARILE P., 1984, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino
- _____. 1998, *Hai qualche problema col tuo partito? Iscriviti subito al gruppo misto ...*, in *Il Secolo d'Italia*, 23 dicembre 1998, 4
- BARTOLE S., *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, UTET, 1995, 705-720
- BASSO L., 1958, *Natura e funzione dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 373-391

- _____. 1966, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa* (a cura dell'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi), t. I, Milano, Giuffrè, 3-128
- BASTIDA FREIJEDO F.J., 1987, *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos* (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), in *Revista española de derecho constitucional*, a. VII, n. 21, 199-228
- _____. 1988, *Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional*, in AA. VV., *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia-Centro de publicaciones, 1645-1668
- BASTIDA F.J., PUNSET R., DE OTTO I., *Lecciones de Derecho Constitucional. Órganos Constitucionales*, vol. I, Departamento de Derecho Político de la Universidad de Oviedo, Guiastur, 1980
- BATTAGLIA A., *Fra crisi e trasformazione. Il partito politico nell'era globale*, Roma, Editori Riuniti, 2000
- BERNAREGGI E., *L'attività legislativa e la volontà popolare nel regime democratico. Saggio di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1949
- BERTOLINI F., *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, Editore Scientifica, 1997
- BETTINELLI E., 1990, *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, UTET, 485-506
- _____. 1994, *Partiti politici senza sistema dei partiti*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 157-167
- _____. 1998, *Partiti e rappresentanza*, in AA. VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, tomo I, Milano, Giuffrè, 137-156
- BIANCO P.L., *Elogio del voltagabbana*, Marsilio, 2001
- BIGNE DE VILLENEUVE, *Traité Général de l'État*, Paris, Sirey, 1929-31
- BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, 87-108
- BIRNBAUM P., HAMMON F., TROPER M., *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1977
- BISCARETTI DI RUFFIA P., 1947, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, fasc. II, 85-101
- _____. 1950 [1989], *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene; XV ed., 1989
- _____. (a cura di), 1980, *Costituzioni straniere contemporanee. II. Gli Stati socialisti*, I ed., Milano, 1970; III ed., Milano
- _____. 1988, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, VI ed., Milano
- _____. 1996, *Premessa alla Costituzione del Sudafrica*, in *Costituzioni straniere contemporanee*, VI ed., vol. II, Milano, 3-22

- BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England* (4 voll. 1765-1769), London, 1783
- BLANCO VALDÉS R.L., 1990, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos
- . 1992, *Democracia de partidos y democracia en los partidos*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 41-65
- . 1997, *Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo*, in AA. VV., *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, 67-103
- BOBBIO N., 1967, *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, relazione in AA. VV., *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Atti del convegno del Movimento Salvemini, 14-15 maggio 1966, Milano, Giuffrè, 21-49
- . 1976, *Quale socialismo? Discussione di un'alternativa*, Torino, Einaudi
- . 1988, *Rappresentanza e interessi*, in AA. VV., *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. Pasquino, Bari, Laterza, 1-27
- BÖCKENFÖRDE E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, a. V, n. 2, agosto 1985, 227-263
- BOGNETTI G., *Osservazioni conclusive: «Brüder, nicht diese töne ...»*, in AA. VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 271-301
- BON VALSASSINA M., *La giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in tema di anticostituzionalità dei partiti politici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 442-463
- BONACCI A., *Sovranità popolare, partiti politici e parlamento*, in *Democrazia e diritto*, gennaio-marzo 1967, 1, 193-210
- BORDIGNON F., *Nel voto alla Cdl prevale il ruolo del leader*, in *Il Sole-24 ore*, 2 giugno 2001, 5
- BOWLER S., FARRELL D.M., KATS R.S., *Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments*, in *Party Discipline and Parliamentary Government*, a cura di S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Kats, Columbus, Ohio State University Press, 1999, 3-22
- BOZZI A., *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Milano, Giuffrè, 1985
- BURDEAU G., *Traité de Science Politique. Tome I. Le pouvoir politique*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1949; *Tome III. Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1950; *Tome IV. Les régimes politiques*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1952
- BURKE E., 1770, *Pensieri sulle cause dell'attuale malcontento*, trad. it. a cura di Gabriella Galliano Passalacqua, Genova, ECIG, 1987
- . 1792, *Letter to Sir Hercules Langrishe*, in *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, vol. IX, Oxford, Clarendon Press, 1991, 594-639
- CAAMAÑO DOMINGUEZ F., *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991

- CABALLOS MOJEDA J., intervento in AA. Vv., *Parlamento y consolidación democrática*, a cura di J. Cano Bueso e A. Porras Nadales, Madrid, Parlamento de Andalucía-Tecnos, 1994
- CABO DE LA VEGA A., *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Mexico, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 1994
- CADART J., *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, III ed., Paris, Economica, 1990
- CAIN B., FERREJOHN J., FIORINA M., *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge (Mass.), London, Harvard University Press, 1986
- CALISE M., *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000
- CANO BUESO J., *Grupos parlamentarios y representación política*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 2001, n. 10 extraordinario, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 51-65
- CAPALOZZA E., *L'immunità parlamentare e l'art. 68, I comma, della Costituzione*, ora in ID., *Scritti giuridico-penali*, Milano, Giuffrè, 1962
- CAPOGRASSI G., *Disciplina di partito*, in *Meridiano*, 1945, n. 1, 1-2 ed ora in *Opere di Giuseppe Capograssi*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1959, 83-89
- CAPURSO A., *I partiti politici tra costituzione formale e costituzionale materiale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, n. 46, 39-64
- CARETTI P., (intervento, in E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*) Atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999, Torino, Giappichelli, 2001, 177-179
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Torino, 1996
- CARLASSARE L., 2001[a], *I rapporti controversi fra democrazia, rappresentanza e responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 1-7
- _____. 2001[b], *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in AA. Vv., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 21-63
- CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001
- CARRARO L., *Organizzazione ed azione dei partiti nell'ordinamento dello Stato*, in AA. Vv., *I partiti politici nello Stato democratico*, Quaderni di Iustitia, 11, Roma, Studium, 1959, 34-47
- CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution a la Théorie générale de l'État*, vol. I, Paris, Recueil Sirey, 1920; vol. II, Paris, Recueil Sirey, 1922
- CARVAJAL R.F., *Prólogo a ¿Qué es una Nación?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983
- CASAVOLA F.P., *L'infinita transizione*, in *Il Mattino*, 9 marzo 2001, 1
- CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997
- CATSIAPIS J., *La Constitution de la Grèce de 9 juin 1975*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'Étranger*, 1975, n. 6, 1577-1651

- CATTANEO M.A., *Il partito politico nel pensiero dell'Illuminismo e della Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1984
- CAVALLI L., *La personalizzazione della politica*, in AA. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 1994, 103-112
- CAYROL R., PARODI J.L., YSMAL C., *Les députés français et le système politique*, in *Revue française de science politique*, 1975, n. 25, 72-105
- CECCARELLI F., *Gruppo misto, legione straniera*, in *La Stampa*, 7 ottobre 1998, 2
- CHARVIN R., *Les États socialistes européens*, Paris, Dalloz, 1975
- CHUECA RODRÍGUEZ R.L., 1987, *Sobre la irreductible dificultad de la representación política*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. VII, n. 21, 177-197
- _____. 1988, *Mandato libre y mandato de partido*, in AA. Vv., *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia-Centro de publicaciones, 1707-1734, ripubblicato, con alcune modifiche, con il titolo *La representación como posibilidad en el Estado de partidos* (mandato libre vs. mandato de partido), in *Revista de Derecho Político*, 1988, n. 27-28, 23-44
- CIARLO P., *Intervento*, in E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999, Torino, Giappichelli, 2001[a], 180-183
- _____. *Il presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, 2001[b], 1, 131-133
- CIAURRO G.F., NEGRI G., *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, 1-9
- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE C., *Los grupos parlamentarios*, in AA. Vv., *I Jornadas de derecho parlamentario (21-24 marzo 1984)*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, 1197-1233
- CLUB JEAN MOULIN, *L'État e le Citoyen*, Paris, Ed. du Seuil, 1961
- COLARULLO E. (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999, Torino, Giappichelli, 2001
- COLAVITTI G., *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in AA. Vv., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 145-188
- COLLIARD J.C., *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978
- COLOMER J.M., *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Barcellona, Anagrama, 1990
- COMPAGNA L., *Dal mandato imperativo al mandato rappresentativo nella Costituzione francese del 1791*, in AA. Vv., *Assemblée di Stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno (secoli XV-XX)*, Atti del convegno internazionale tenuto a Perugia dal 16 al 18 settembre 1982, vol. I, Rimini, Maggioli, 1983, 421-434

- CORSO G., *Individuo, decisione collettiva, principio maggioritario*, in *Autonomie e società*, 1987, 7-26
- COSSIGA F., *E a chi cambia casacca io dico: sì, dovete pur campare, però ...*, intervista di C. Sabelli Fioretti, in *Sette*, supplemento del *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2001, 26-28
- COTTA M., [1983a], *Parlamento*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino, 774-784
- _____. [1983b], *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino, 954-959
- _____. 1989 *I gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, in *Biblioteca della Libertà*, XXIV, n. 104, 1, 103-123
- CRISAFULLI V., 1955, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 407-463 (da cui sono tratte le citazioni) ed anche in Id., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 89-146
- _____. 1958[a], *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 151-190 ripubblicato, con numerose integrazioni e con l'aggiunta di note, in *Studi in onore di Crosa*, vol. I, Milano, 1960, ed ora anche in Id., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 147-206
- _____. 1958[b], *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, 10-11, 23-28
- _____. [1960], *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, luglio-dicembre, n. 3-4, 265-277
- _____. 1967, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del I Congresso nazionale di Dottrina dello Stato, a cura di P.L. Zampetti, Milano, La Nuova Europa, 93-119 ed anche in Id., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 207-226 (da cui sono tratte le citazioni)
- _____. 1969, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il Ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 105-143
- CRISAFULLI V., NOCILLA D., *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 787-816
- CROUCH W., *Recall*, in *Enciclopedia Britannica*, XIV ed., vol. XIX, 1964
- CUBAS J.M., *El Tribunal Constitucional y la configuración de la participación política en España*, in *Revista General de Derecho*, 1996, n. 620, 5117-5136
- CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, III ed., Bologna, Monduzzi, 2001
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Milano, Giuffrè, 1998
- CURRERI S., 1999[a], *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 263-377
- _____. 1999[b], *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in AA. VV., *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)* a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 129-160

- _____. 2003, *Ispirazioni (e tentazioni) sovietiche*, intervento del 16 aprile sul *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it)
- _____. 2004, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di revisione costituzionale*, intervento del 24 febbraio pubblicato sul *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it)
- D'AGOSTINO G., *Le istituzioni parlamentari nell'ancien régime: tra storia e storiografia*, introduzione a AA. Vv., *Le istituzioni parlamentari nell'ancien Régime*, a cura di G. D'Agostino, Napoli, Guida Editori, 1980, IX-XCI
- D'ALIMONTE R., CHIARAMONTE A., *Spunta il criterio qualità*, in *Il Sole-24 ore*, 30 giugno 2001, 6
- DANDURAND P., *Le mandat impératif*, Bordeaux, Cassignol, 1896
- DAVIN J.P., *Les groupes parlementaires*, in *Pouvoirs*, 1985, n. 34, 23-29
- DE CARO BONELLA C., *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2, 351-384
- DE ESTEBAN J. [1982], *La Constitución y el transfuguismo político*, in *El País* del 5 [a], 6 [b] e 7 [c] agosto 1982
- _____. 1990, *El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 70, 7-32
- DE ESTEBAN J., LÓPEZ GUERRA L., *Los partidos políticos en la España actual*, Barcellona, Planeta, 1982
- DE OTTO PARDO I., 1978, *Nación*, in *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. XVI, Barcellona, Seix, 790-803
- _____. 1985, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de estudios constitucionales
- DE VEGA GARCÍA P., 1985, *Significado constitucional de la representación política*, in *Revista de Estudios políticos*, n. 44, 25-45, ripubblicato quale III parte de *Artículo 67. La prohibición de mandatos y del mandato imperativo y la oblicación de convocatoria reglamentaria de las Camaras*, in AA. Vv., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. VI, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de derecho reunidas, 1996, 129-145
- _____. 1995, *La función legitimadora del Parlamento*, in AA. Vv., *Parlamento y opinión pública*, a cura di F. Pau Vall, Madrid, Tecnos, 227-240
- DE VERGOTTINI G., 1993, *Diritto costituzionale comparato*, IV ed., Padova, Cedam
- _____. 1997, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam
- DEHNE W., *“Rotation” und Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1989
- DELGADO I., *Elites políticas y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles*, in *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, a cura di A. Martínez, Madrid, Tecnos, 2000, 295-341
- DESIDERI A., *Storia e storiografia*, vol. III. Dalla organizzazione del movimento operaio alla crisi del colonialismo, Messina-Firenze, G. D'Anna, 1980
- DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, II ed., Milano, Giuffrè, 1987
- DI GIOVINE A., SICARDI S., *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 1, 114-156

- DI MUCCIO P., 1975, *I gruppi parlamentari al Senato della Repubblica*, in *Civitas*, 1975, n. 1 ed anche in *Scritti sul Parlamento*, Roma, Bulzoni, 1978, 19-80
- _____. 2000, *Un rimedio per cancellare i parlamentari con la valigia*, in *Il Giornale*, 16 gennaio 2000, 12
- DI PALMA G., *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino, 1978
- DÍEZ-PICAZO L.M., *Transfuguismo y deontología política*, in *Anuario del gobierno local* 1998, Madrid, Marcial Pons, 1999, 79-85
- DOGAN M., *La crisi di fiducia nelle democrazie pluraliste*, in *Queste istituzioni*, n. 108, 1996, 89-102
- DOGLIANI M., *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra Otto e Novecento*, in *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di P.L. Ballini, Venezia, Istituto veneto di Scienze Lettere ed Arti, 1997 ed anche in AA. Vv., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, 537-572
- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, Paris, 1923
- DUVERGER M., 1958, *Demain la République*, Paris, René Juillard
- _____. 1961, *Les partis politique*, Paris, Librairie Armand Colin, 1958, trad. it. *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità
- _____. 1968[a], *La democrazia senza popolo*, Bari, Dedalo
- _____. 1968[b], *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France
- _____. 1986, *Riflessioni sul sistema politico italiano*, in *Le istituzioni costituzionali in Italia. Il dubbio della riforma*, a cura di A. Baldassarre e Rossi), Perugia, Edizioni delle autonomie, 7-32
- ELIA L., 1964, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia*, Atti del III Convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana, S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, Roma, Edizioni 5 Lune, 1964, 107-145
- _____. 1970, *Governo* (forme di), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 634-675
- _____. 2000, *Rappresentanza politica, partiti, Parlamento*, testo dattiloscritto distribuito in occasione del convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Il Parlamento svoltosi a Firenze il 12-14 ottobre 2000*, non riprodotto però negli atti pubblicati a Padova da Cedam nel 2001
- ELSTER J., *Argomentare e negoziare*, Milano, Anabasi, 1993
- ESMEIN A., *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, VIII ed., a cura di Nèzard, Paris, Sirey, 1927
- ESPÍN TEMPLADO E., *Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales*, in AA. Vv., *Formas de gobierno y sistemas electorales. La experiencia italiana y española*, a cura di G. Ruiz-Rico, S. Gambino, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, 27-41 (trad. it. *Una riflessione su rappresentanza politica e sistemi elettorali nelle democrazie costituzionali*, in AA. Vv., *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, a cura di S. Gambino, G. Ruiz-Rico Ruiz, Rimini, Maggioli, 1996, 1-12)

- ESPOSITO C., 1937, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, vol. II, fascicolo 3, 409-485
- . 1940, *La rappresentanza istituzionale*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I. Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale, Padova, Cedam, 1954, 215-243
- . 1952, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 131-163 (da cui sono tratte le citazioni) ed anche in *La costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1-15
- . 1954, *Commento all'articolo 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, Cedam, 1-15
- . 1959, *intervento* in AA. VV., *I partiti politici nello Stato democratico* (atti del IX convegno di studi dell'U.G.C.I.), Roma, Studium, 67-70 e 84-85
- ESPOSITO R., *Introduzione* a AA. VV., *Oltre la politica. Antologia del pensiero «impolitico»*, Milano, B. Mondadori, 1996
- FACCHI A., *Popolo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Bari, Laterza, 1997, 93-116
- FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, VI ed., Padova, Cedam, 1998
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976
- FARNETI P., *Il sistema dei partiti in Italia. 1946-1979*, Bologna, Il Mulino, 1983
- FAVOREU L. (a cura di), *Droit constitutionnel*, III ed., Paris, Dalloz, 2000
- FERNÁNDEZ DE CARVAJAL R., *La representación pública en la actualidad*, Murcia, 1970
- FERNÁNDEZ SEGADO F., *Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1994, n. 32, 35-85
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR A., 1982, *El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. II, n. 4, 123-131
- . 1992, *Las Cortes Generales (título III, capítulo I)*, in *Revista de Derecho Político*, n. 36 (monografico su “La reforma Constitucional”), 335-346
- FERRARA G., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 1, 20-56
- FERRARI G.F., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991, 1-4
- FERRI G., *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto)*, Roma, Athenaeum, 1936
- FERRI G.D., *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950
- FILIPPETTA G., *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 4203-4260
- FINER H., *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964
- FISICHELLA D. (a cura di), 1983, *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè.
- . 1986, *Istituzioni e società*, Napoli, Morano.
- FLORES GIMÉNEZ F., *La democracia interna en los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998

- FOIS S., *Relazione di sintesi*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura, Milano, Giuffrè, 1979, 587-622
- FUSARO C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in *Saggi e materiali di diritto regionale* (a cura di A. Barbera, L. Califano), Rimini, Maggioli, 1997, 223-308
- GALEOTTI S., 1983[a], *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, prefazione a S. Traverso, V. Italia, M. Bassani, *I partiti politici. Leggi e statuti*, Milano, 1966, ora in S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè
- _____. 1983[b], *Per il rimodellamento della forma di governo in "governo di legislatura"*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova costituzione*, t. I, Milano, Giuffrè, 387-426
- _____. 1998, in *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 247-251.
- GALIZIA M., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972
- GALLEGO CASTEÑERA C., *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español* (Constitución de 1978), Madrid, Universidad Complutense, 1988
- GALLO C., *Cronache costituzionali dall'estero. Russia*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXI, n. 1, marzo 2001, 264-269
- GAMBINO S., *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, Liguori, 1977
- GARCÍA GUERRERO J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996
- GARCÍA MORILLO J., *La democracia en España*, Madrid, Alianza, 1996
- GARCÍA PELAYO M., *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza, 1986
- GARCÍA ROCA J., 1995, *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 34, 51-125
- _____. 1999, *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi editorial
- GARCÍA ROCA F.J., MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1984, n. 42, 239-268
- GARNER J.W., *La révocation des agents publics par le peuple aux États-Unis*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1920, 507-520
- GARRORENA MORALES A., 1990, *Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación*, in AA. VV., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, a cura di A. Garrorena Morales, Madrid, Asamblea regional de Murcia, Tecnos, 25-63
- _____. 1991, *Representación política y Constitución democrática* (hacia una revisión crítica de la teoría de la representación), Madrid, Civitas,
- _____. 1994, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos

- _____. 1995, *Mandato rappresentativo*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 4163-4169
- GEORGOPOULOS C.L., *La Démocratie en danger*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977
- GERBER E., *Der staatsrechtliche Begriff der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, 1966 (I ed. 1928)
- GIANNINI A., *Le Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale*, Roma, Istituto per l'Europa orientale, 1930
- GOMES CANOTILHO J.J., *Direito constitucional*, III ed., Coimbra, Livraria Almedina, 1983
- GOMES CANOTILHO J.J., MOREIRA V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II ed., II, Coimbra, Coimbra Editora, 1985
- GONZÁLEZ ENCINAR J.J., 1990, *Representación y partidos políticos*, in AA. Vv., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, a cura di A. Garrorena Morales, Madrid, Assemblée regionale di Murcia, Tecnos, 75-79
- _____. 1992, *Democracia de partidos «versus» Estado de partidos*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 17-39
- GRECO G., *Natura e status dei partiti politici. Il rapporto tra l'eletto ed il partito di designazione, gli effetti nel procedimento elettorale*, in *Il Foro amministrativo*, 1987, 1, 406-411
- GRIMM D., *Mandato rappresentativo, estatuto del parlamentario y partidos. Alemania*, in AA. Vv., *Democracia representativa y parlamentarismo: Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*, a cura di A. Lopez Pina, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994, 195-216
- GROPPI T., *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in AA. Vv., *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. Gambino, Padova, Cedam, 1995, 109-130
- GUCHET Y., *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996
- GUELI V., *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia*, relazione al convegno promosso dall'Istituto internazionale di studi giuridici svoltosi a Roma, aprile-luglio 1963, Milano, Giuffrè, 1964, in *Scritti vari*, t. II, Milano, Giuffrè, 1976, 1339-1361
- HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *The Federalist*, New York, McLean, 1788, trad. It. *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997
- HAURIOU M., *Études constitutionnelles. La Souveraineté nationale*, extrait du Recueil de Legislation, 1912, Toulouse-Paris, 1912
- HEGEL G.W.F., *Vorlesungen über Rechtsphilosophie*, trad. it. *Lineamenti di filosofia del diritto*, Bari, Laterza, 1978
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN M., *El Estado de partidos y la vida parlamentaria*, in AA. Vv., *El Parlamento a debate*, a cura di M. Ramírez, Madrid, Trotta, 1997, 45-55
- HOBBS T., *Leviathan*, trad. it. *Il Leviatano*, a cura di R. Giammanco, Torino, UTET, 1955
- IGNAZI P., *I partiti italiani*, Bologna, Il Mulino, 1997

- INTER-PARLIAMENTARY UNION, (a cura di), *Parliaments of the world*, II ed., vol. I, Bruxelles, Gower, 1986 (edizione inglese; edizione francese UNION INTER-PARLEMENTAIRE (a cura di), *Les parlements dans le monde*, II ed., vol. I, Bruxelles, Gower, 1986)
- JEAMBAR D., ROUCATE I., *Elogio de la Traición*, Barcellona, Gedisa, 1990
- JELLINEK G., 1921, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, trad. it. a cura di M. Petroziello, Milano
- _____. 1973, *Das Recht des modernen Staates. Allgemeine Staatslehre*. 1929, trad. it. *La teoria dello Stato*, Milano, Giuffrè
- JESSE E., *Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, in *Electoral Studies*, 1988, 7:2, 109-124
- JIMÉNEZ CAMPO J., 1992, *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 201-244
- _____. 1994, *Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español*, in AA. VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 33-48
- KAACK H., *Fraktionen und Parteiwechsler im Deutschen Bundestag*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1972, 3-27
- KELSEN H., 1925, *Allgemeine Staatslehre*, Nachdruck, Österreichische Staatsdruckerei Wien, 1993
- _____. 1959, *Teoria generale del Diritto e dello Stato*, a cura di S. Cotta e G. Treves, III ed., Milano, Edizioni di Comunità (trad. it. di *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945)
- _____. 1981, *Essenza e valore della democrazia*, a cura di G. Melloni, in ID., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 35-144 (trad. it. di *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, n. 47, 1920-21, 35-144; II ed. riveduta pubblicata in Tübingen, J.C.B. Mohr, 1929)
- KÖNIG G., *Die Verfassungsbindung der politischen Parteien*, Berlin, Verlag Duncker & Humblot, 1993
- KRYNEN J., *La representation politique dans l'ancienne France: l'expérience des États Généraux*, in *Droits*, 1987, n. 6, 36
- KRÖGER H., *Der KPD Verbot und Abgeordnetenmandate*, in *Staat und Recht*, 1956, n. 8, 987
- LABAND P., *Il diritto pubblico dell'Impero Germanico*, trad. it. in Biblioteca di scienze politiche diretta da A. Brunialti, Torino, 1914
- LABRIOLA A., *Contro il referendum*, Roma, Datanews, 1998, 44
- LABRIOLA S., *Note sullo statuto costituzionale dell'opposizione (in margine ad un recente saggio)*, in *Diritto e società*, 2000, 2, 209-237
- LAFERRIÈRE J., *Manuel de Droit constitutionnel*, II ed., Paris, Montchrestien, 1947
- LALUMIÈRE P., DEMICHEL A., *Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1966
- LANCHESTER F., 1988, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, a. VIII, n. 3, 437-458

- _____. 1998, *Introduzione a La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, resoconto a cura di C. Di Andrea, Paolo Zuddas, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 241-247
- LAVAGNA C., 1984, *Per una impostazione dogmatica del problema della rappresentanza politica*, in *Stato e diritto*, 1942, ripubblicato in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, 97-119 (da cui sono tratte le citazioni)
- _____. 1953, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici*, pubblicati per cura della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari, vol. XXXVI, Padova, Cedam, 1-81
- LEIBHOLZ G., 1951, *Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien. Ausführung und Anwendung der Art. 21 und 38 I 2 des Grundgesetzes*, in *Verhandlungen des 38. deutschen Juristentages. Staatsrechtliche Abteilung*, Tübingen, Mohr, 2-29
- _____. 1958, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, I ed., Karlsruhe, C.F. Müller
- _____. 1989[a], *L'essenza della rappresentazione*, in G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, con introduzione di P. Rescigno, Milano, Giuffrè, 41-301 (trad. it. di *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*, I ed., Berlin-Leipzig, De Gruyter, 1929, III ed. *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, De Gruyter, 1966 riprodotto con il titolo *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973)
- _____. 1989[b], *Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes*, in *Recht, Staat, Wirtschaft*, III, Düsseldorf, Schwann, 1951, ripubblicato con il titolo *Parteienstaat und repräsentative Demokratie. Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes*, in *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, a cura di H. Rausch, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968, trad. it. *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 nella democrazia*, a cura di S. Forti, con introduzione di P. Rescigno, Milano, Giuffrè, 381-406
- LENIN V.I., *Stato e Rivoluzione*, 1917, in *Opere scelte*, II, Mosca, 1948, 129-209
- LINDE PANIAGUA E., *El grupo Parlamentario de Acción Democrática*, in *Revista de Derecho Politico*, 1982, n. 14, 133-136
- LO RE P., *Sui gruppi parlamentari in Italia*, in *Rassegna di politica e di storia*, n. 163, anno XIV, maggio 1968, 129-135
- LOMBARDI G., 1979, *La nuova Costituzione di Spagna*, Torino, Giappichelli
- _____. 1982, *Corrientes y democracia interna de los partidos políticos*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 27, 7-28
- LOPANE E., *Il mandato parlamentare e i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 1964, 144-147

- LUCAS VERDÚ P., 1980, *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n. 2, 31-70
- _____. 1983, *Artículo 1.º. Estado social y democrático de derecho*, in AA. VV., *Comentarios a las leyes políticas*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. I, Madrid, Endersa, 1983, 35-104 (da cui sono tratte le citazioni) ripubblicato con modifiche in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. I, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de derecho reunidas, 1996, 95-164
- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA. VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 109-117
- LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. 2. Il sistema britannico*, VI ed., Milano, Giuffrè, 1992
- LUCIFREDI R., *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, Società Editrice Libreria, 1952
- MAC IVER R.M., *The modern State*, Oxford, (1926), 1964
- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, 563-582
- MANIN B., *Los principios del gobierno representativo*, traduzione spagnola di F. Vallespín, Madrid, Alianza, 1998
- MANNHEIMER R., 2001[a], *Due blocchi (quasi) stabili, cambiano le alleanze*, in *Corriere della sera*, 16 maggio 2001, 10
- _____. 2001[b], *Elezioni, quasi nessuno ha cambiato idea*, in *Corriere della sera*, 18 maggio 2001, 6
- MANNINO A. 1973, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè
- _____. 1999, *Intervento nella tavola rotonda su "Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari"*, in *Quaderno n. 9 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino, 43-54
- _____. 2001[a], *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 61-80
- _____. 2001[b], *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXI, n. 1, 135-137
- MANZELLA A., 1977, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino; nuova edizione Bologna, Il Mulino, 1991
- _____. 1995, *Il primo Parlamento maggioritario*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1995*, a cura di P. Ignazi, R.S. Katz, Bologna, Il Mulino, 161-174
- _____. 1997, *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato, A. Barbera, V ed., Bologna, Il Mulino, 103-168
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967

- MARONGIU A., 1931, *I parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato*, Milano
- _____. 1949, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma
- _____. 1981, *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 724-757
- MÁRQUEZ CRUZ G., *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992
- MARTINES T., 1996, *Lo status di parlamentare*, in T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 73-97
- _____. 1997, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, Giuffrè
- MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1997
- MARTÍNEZ A., MÉNDEZ A., *La representación política en el Congreso Español*, in *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, a cura di A. Martínez, Madrid, Tecnos, 2000, 223-270
- MARX C., *La guerra civile in Francia (1870-71)*, Roma, Mongini, 1902
- MASSARI O., *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino, 1994
- MAURER L.M., *Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2000, n. 107, 77-99
- MERLINI S., 1986, *Comuni e "forma di governo". Elezione diretta dei sindaci e trasformazione del principio di autonomia locale*, in *Quaderni costituzionali*, a. VI, n. 1, aprile 1986, 65-88
- _____. 2001, *Intervento*, in E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999, Torino, Giappichelli, 192-196
- MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001
- MEZZANOTTE C., *I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni. Relazione generale*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, 289-307
- MICELI V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892
- MICHELS R., 1924, *Il partito politico nella democrazia moderna*, Torino, UTET
- _____. 1966, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, Il Mulino (trad. it. di *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Werner Klinkhardt, 1911)
- MIELI P., 2001[a], *I voltagabbana e il caso del senatore Jeffords*, in *Corriere della sera*, 26 novembre 2001, 33
- _____. 2001[b], *Storia e politica – Risorgimento, fascismo e comunismo*, Milano, Rizzoli
- MIGLIO G., *Rappresentanza e legittimazione*, prolusione al convegno della Unione giornalisti cattolici italiani su La rappresentanza politica svoltosi a Roma il 9 novembre 1983

- MINGHETTI M., *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, prima ristampa anastatica Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., 1928, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave
- _____. 1954, *Le Costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità
- MONEDERO C., *De la representación como trasunto del poder, el orden y la legitimidad*, Madrid, Mimeo, 1993
- MONTESINOS GARCÍA J.A., *La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 1999, n. 8, Valenza, Corts Valencianes, 1999, 283-290
- MONTESQUIEU C., *Esprit des lois (1748)*, trad. it. *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, Torino, UTET, 1952
- MORALES ARROYO J.M., *Los grupos parlamentarios en las Cortes generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990
- MORETTI R., 1976, *Sui limiti delle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 751-789
- _____. 1990, *Articolo 67*, in AA. Vv., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, Cedam, 406-409
- MORGAN D.G., *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, Torino, Giappichelli, 1998
- MORLINO L., *Partiti, gruppi e consolidamento democratico in Italia*, in AA. Vv., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, tomo II, Milano, Giuffrè, 1996, 1169-1207
- MORODO R., MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Artículo 6º: Los partidos políticos*, in AA. Vv., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, I, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de derecho reunidas, 1996, 301-389
- MORSTEIN MARX F., *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 1926, 430-450
- MORTATI C., 1945, *La Costituente*, Roma, Darsena, ora in *Raccolta di scritti*, vol. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato, Milano, Giuffrè, 1972, 7-343 (da cui sono tratte le citazioni).
- _____. 1946, *La legge elettorale cecoslovacca*, in *Testi e documenti costituzionali*, a cura del Ministero della Costituente, vol. XXII, Firenze, Sansoni, 7-32, ripubblicato con il titolo *Introduzione alla legge elettorale cecoslovacca*, in *Raccolta di scritti*, vol. IV. Problemi di politica costituzionale, Milano, Giuffrè, 1972, 353-373
- _____. 1947, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, in *Studium*, n. 7-8, 242-252 ora in *Raccolta di scritti*, vol. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato, Milano, Giuffrè, 1972, 453-475
- _____. 1957, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 113-143
- _____. 1958, *Sovranità popolare e diritto di voto secondo la Costituzione*, in *Amministrazione civile*, 10-11, 8-11

- _____. 1972, *La Costituente*, in *Raccolta di scritti* – I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato, Milano, Giuffrè
- _____. 1975[a], *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, Cedam
- _____. 1975[b], *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, 1-50
- MOSCHELLA G., *Rappresentanza politica e costituzionalismo*. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica, Rimini, Maggioli, 1999
- MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Problemi costituzionali della rappresentanza politica*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, a cura di G. Rolla, Milano, Giuffrè, 1991, 159-171
- NEGRI A., 1964, *Alcune riflessioni sullo "Stato dei partiti"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 98-153
- _____. 1970, *Rappresentanza*, in *Enciclopedia Feltrinelli-Fischer, Scienze Politiche, I (Stato e Politica)*, Milano
- NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, Pisa. 1969, 149
- NICOTRA GUERRERA I, *Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei consigli regionali: violazione ed elusione della Costituzione?*, in *Quad. reg.*, 1994, 3, 1007-1020
- NOCILLA D., 1985, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 563-586
- _____. 1989, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 527-564
- _____. 1994, *Sovranità popolare, rappresentanza e partiti politici nel pensiero di C. Esposito*, in *Iustitia*, 2, 91-120
- _____. 1995, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 247-274
- _____. 2001, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 47-85
- NOCILLA D., CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 543-609
- OLIVETTI RASON N., PEGORARO L., *Premessa a Blanco Valdés R.L., Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, ed. italiana a cura di N. Olivetti Rason e L. Pegoraro, Torino, Giappichelli editore, 1999, 5-13
- OLLERO TASSARA A., *El parlamentario en el sistema político español*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1994, n. 31, 7-30
- ONIDA V., *Conclusioni*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2001, 171-177
- OÑATE P., *Congreso, grupos parlamentarios y partidos*, in *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, a cura di A. Martínez, Madrid, Tecnos, 2000, 95-139
- ORLANDO V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, vol. III, Parigi, 1895, 1-39

- ripubblicato in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, 417-450
- ORNAGHI L., *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica.*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 1, 3-19
- ORTEGA AMBRONA J.A., *Intervento*, in AA. VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 1994, 122-124
- ORTINO S., *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, 1966
- OSTROGORSKI M., *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1901 tradotto in inglese con il titolo *Democracy and the organization of political parties*, a cura di F. Clarke, London, Macmillan, 1902
- PACELLI M., *La posizione giuridica di membro del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1969, I, 461-585
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, Cedam, 1998
- PAPA A., *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998
- PASQUINO G., 1988[a], *Rappresentanza e decisione*, in AA. VV., *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. Pasquino, Bari, Laterza, 29-62
- _____. 1988[b], *La differenza nel rappresentare e nel governare*, in *Democrazia e diritto*, 1, 159-165
- _____. 1995, *Mandato popolare e governo*, Bologna, Il Mulino
- _____. 1997, *Elogio dei ribaltoni*, in *Il Mulino*, 93-101
- _____. 1999[a], *Caro Sartori, non siamo in Inghilterra*, in *Liberal*, n. 46, 13
- _____. 1999[b], *La classe politica*, Bologna, Il Mulino
- _____. 2002, *Ulivo in crisi? Valorizzi di più i suoi elettori*, in *Il Sole-24 ore*, 29 ottobre 2002, 10
- PAUTASSO G., SEDDA M., *Rapporto sulla Regione Sardegna*, in E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, 132-155
- PÉREZ ROYO J., *Curso de Derecho Constitucional*, III ed., Madrid, Marcial Pons, 1996
- PERTICI A., *La norma "antiribaltone" ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, anno XXVI, n. 5, ottobre 1998, 1055-1083
- PETRONI A.M. 2000[a], *No al trasformismo, svuota la democrazia*, in *Corriere della sera*, 7 gennaio 2000, 5
- _____. 2000[b], *Il politologo e la leggenda del santo trasformismo*, in *Il Giornale*, 9 gennaio 2000, 1
- PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 667-750
- PINELLI C., *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, Cedam, 1984
- PITKIN H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, trad. spagnola *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1985; trad. italiana parziale in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, 177-212 (*La*

- controversia mandato-indipendenza*, pp. 144-164 dell'originale) e 213-258 (*I due volti della rappresentanza*, pp. 209-240 dell'originale)
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1996
- PIZZORUSSO A., 1969, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*. Pagine di un saggio giuridico, Pisa, Pacini Mariotti
- _____. 1988, *Su alcune particolarità della Costituzione spagnola del 1978. Osservazioni comparatistiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 26-39
- _____. 1993, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi
- POLITANO I.W., *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, in *L'Amministrazione italiana*, 1988, 10, 1463-1474
- POPPER K.R., *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, 1986
- PORRAS NADALES A.J., 1994[a], *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- _____. 1994[b], *Mayoría y pluralismo*, in *Parlamento y consolidación democrática*, a cura di J. Cano Bueso e A. Porras Nadales, Madrid, Parlamento de Andalucía, Tecnos, 90-95
- _____. 1997, *Modelos de presentación y formas de gobierno*, in AA. VV., *Formas de gobierno y sistemas electorales. La experiencia italiana y española*, a cura di G. Ruiz-Rico, S. Gambino, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, 43-74 (trad. it. *Modelli di rappresentanza e forme di governo*, in AA. VV., *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, a cura di S. Gambino, G. Ruiz-Rico Ruiz, Rimini, Maggioli, 1996, 13-37)
- PORTERO MOLINA J.A. 1991, *Sobre la representación política*, in *Revista del Centro de estudios constitucionales*, n. 10, 89-119
- _____. 1992, *Elecciones, partidos y representación política*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 133-148
- PREDIERI A., *I partiti politici*, in AA. VV., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei, A. Levi, I, Firenze, Barbera, 1950, 171-215
- PRESNO LINERA M.Á., *La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1998, n. 277, 117-136 (www.associazionedeicostitucionalisti.it/dibattiti/partiti)
- PUENTE EGIDO J., *I partiti politici in Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, a. VIII, n. 2, agosto 1988, 261-295
- PULIDO QUECEDO M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Parlamento de Navarra – Civitas, 1992
- PUNSET BLANCO R., *Prohibición del mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos*, in González Encinar J.J. (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad-Calpe, 1992, 119-131
- REBELO DE SOUSA M., *Os partidos políticos na Constituição*, in *Estudios sobre a Constituição* (a cura di J. Miranda), vol. II, Lisbona, 1978, 57-71

- _____. 1983, *Os partidos políticos no Direito Constitucional português*, Braga, Livraria Cruz
- RECORDER DE CASSO E., *Articulos. 66-80*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. Garrido Falla, Madrid, Civitas, 1985, 1011-1215
- RENIU VILAMALA J.M., *La representación política en crisis. El transfuguismo como estrategia política*, in AA. VV., *El debate sobre la crisis de la representación política*, a cura di A.J. Porrás Nadales, Madrid, Tecnos, 1996, 265-290
- RESCIGNO G.U., 1967, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè
- _____. 1975, *Costituzione italiana e stato borghese*, Roma, Savelli
- _____. 1977, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenza del diritto costituzionale*, vol. III, Milano, Giuffrè, 955-986
- _____. 1983, *Limitare il Sovrano. Brevi note sui partiti politici*, in *Critica del diritto*, n. 27-28, 11-17
- _____. 1988, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1341-1369
- _____. 1994, *Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 175-181
- _____. 1995, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, a. XXVI, n. 4, 543-560
- _____. 2001, *Corso di diritto pubblico*, V ed., Bologna, Zanichelli
- RIDOLA P., 1982, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, Milano, Giuffrè, 66-127
- _____. 1985, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 679-699
- _____. 1988, *Rappresentanza e associazionismo*, in AA. VV., *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. Pasquino, Bari, Laterza, 99-142
- _____. 1990, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 259-300
- _____. 1994[a], *Principio costituzionale pluralistico e mutamenti della forma-partito*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 183-194
- _____. 1994[b], *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, n. 4, 709-727
- _____. 1995, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo* in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 439-463
- RITTERSPACH T., *Costituzionalità ed incostituzionalità dei partiti nell'ordinamento federale tedesco*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, I, 1968, n. 2, 59-83
- RIZ R., *Profili vecchi e nuovi sulle regole di correttezza parlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 22, IV trimestre 1973, 5-13

- RIZZONI G., *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, nella sezione dibattiti del sito www.associazionedeicostituzionali.it
- RODRÍGUEZ Á., *El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos*, in *Revista de Derecho Político*, 1992, n. 36 (monografico su "La reforma Constitucional"), 47-64
- RODRÍGUEZ L., *Transfuguismo retribuido y cohecho*, in *Actualidad Penal*, 1994, n. 22, 439 ss
- RODRIGUEZ DIAZ A., *El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho Electoral*, Madrid, Tecnos, 1992
- ROGARI S., *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale*, Bari, Laterza, 1998
- ROLLA G., *Manuale di diritto pubblico*, I ed., Torino, Giappichelli, 1994; III ed., Torino, Giappichelli, 1998
- ROMANO A.A., *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in *Archivio di diritto costituzionale*, 1990, 39-88
- ROMANO S., 1933, *Corso di diritto costituzionale*, I ed., Padova, Cedam;
- _____. 1943, *Corso di diritto costituzionale* VIII ed., Padova, Cedam,
- _____. 1945, *Principi di diritto costituzionale generale*, I ed., Milano, Giuffrè
- _____. 1946, *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, Giuffrè
- _____. 1988, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè
- ROSSANO C., 1968, *Considerazioni sulla Democrazia e sullo Stato di partiti*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, II, Milano, Giuffrè, 637-702
- _____. 1972, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, II ed., Napoli, Jovene
- _____. 1978, *Problemi di struttura dello stato sociale contemporaneo. Lezioni di dottrina dello stato*, Napoli, Jovene
- ROSSI L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica. I. Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894
- ROSSOLILLO F., *Nazione*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, 1983, 701-705
- ROUSSEAU J.J., *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762), trad. it. *Il contratto sociale o principi di diritto politico*, trad. di G. Barni, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1982
- ROZO ACUÑA E., *La revoca del mandato nel diritto comparato*, relazione scritta presentata ad Urbino il 4 dicembre 2003
- RUBIO LLORENTE F., 1991, *Prólogo a F. Caamaño Dominguez, El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 13-16
- _____. 1993[a], *El Parlamento y la representación política*, in AA. VV., *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, (21-24 marzo 1984), vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, 143-170 ed in *La forma del poder* (Estudios sobre la Constitución), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 221-240
- _____. 1993[b], *La forma del poder* (Estudios sobre la Constitución), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- _____. 1993[c], *Los trófugas no son tan malos*, in *El País*, 6 ottobre 1993, 13

- RUIZ-NAVARRO PINAR J.L., *Artículo 44*, in *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, a cura di L.M. Cazorla Prieto, Madrid, Civitas, 1986, 355-369
- RUSSO A., *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, Giuffrè, 1998
- SABBATUCCI G., *Il trasformismo come sistema*, Bari, Laterza, 2003
- SAITTA A., *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, Giuffrè, 1975
- SAIZ ARNÁIZ A., *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989
- SALAZAR BENÍTEZ O., *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999
- SALEMI G., *La Costituzione della Cecoslovacchia*, Firenze, Sansone, 1946
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., 1987, *Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1986, n. 53, 29-43 ed in AA. VV., *Las Cortes generales*, vol. III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, (da cui sono tratte le citazioni), 2227-2245
- _____. 1990, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe
- SANTARCANGELI P., *La legge elettorale ungherese*, in *Testi e documenti costituzionali*, a cura del Ministero della Costituente, vol. XL, Firenze, Sansoni, 1946
- SANTSCHY A., *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1982
- SARTORI G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, IV, n. 4, II serie, Firenze, ottobre-dicembre 1957, 527-613
- _____. 1982, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, Sugarco
- _____. 1998, *Hai qualche problema col tuo partito? Iscriviti subito al gruppo misto ...*, in *Il Secolo d'Italia*, 23 dicembre 1998, 4
- _____. 1999[a], *Il peggior sistema politico d'Europa*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 1999, 1
- _____. 1999[b], *Il trasformismo bestia italica*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 1999, 1
- _____. 2000, *Ma chi cambia casacca da noi è premiato*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2000, 5
- SCARCIGLIA R., *Mandato imperativo e "transfuguismo": prospettive nell'ordinamento spagnolo e spunti comparatistici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 1, 242-251
- SCHEFOLD D., *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, n. 2, 363-394
- SCHINDLER P. (a cura di), *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Berlin, Nomos, 1999
- SCHMITT C., *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, trad. it. *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984
- SEGATTI P., BELLUCCI P., MARAFFI M., *Stable voters in an unstable party environment: continuity and change in italian electoral behaviour*, in *Estudio/Working*

- Paper*, n. 139, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1999, 1-59
- SEIJAS VILLADANGOS E., *Mutación de los resultados del sistema electoral: la práctica del transfugismo político*, in *Parlamento y sistema electoral*. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, a cura di Pau I Vall F., Pamplona, Aranzadi, 1999, 119-145
- SENDLER H., *Abhängigkeiten der unabhängigen Abgeordneten*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1985, 1425-1450
- SICARDI S., *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza in generale*, in AA. VV., *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, 253-290
- SIEYÈS E.J., *Che cosa è il Terzo Stato? (Qu'est-ce que la tiers État? 1789)*, prefazione di U. Cerroni, Roma, Editori Riuniti, 1972
- SMITH G., *The Changing West German Party System: Consequences of the 1987 Elections*, in *Government and Opposition*, London, 1987
- SOBOUL A., *La rivoluzione francese*, Laterza. Bari, 1971
- SOLÉ TURA J., APARICIO PÉREZ M.A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, II ed., Madrid, Tecnos, 1988
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA J.J., *Representación y pluralismo territorial (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 50, 1986, 69-99
- SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67, 1985, 21-53
- STELLACCI P., *Problemi nuovi sulle immunità dei membri del Parlamento*, in *La giustizia penale*, 1951, I, col 68-77
- STERN K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, München, Verlag C.H. Beck, 1977
- STRELE K., *Mandatverlust bei Parteiwechsel*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1933, XIII, 727-751
- TAGLIARINI F., *Omissione di atti d'ufficio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 60-86
- TESAURO A., 1967, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 197-213
- _____. 1969, *I partiti politici nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 477-494
- TOCQUEVILLE A., *De la Démocratie en Amérique*, 1835, trad. it. *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 1998
- TORRES DEL MORAL A., 1980, *Composición del Congreso de los Diputados*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 58, 29-69
- _____. 1981, *Los grupos parlamentarios*, in *Revista de Derecho Político*, n. 9, 21-66
- _____. 1982, *Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14, 7-30
- _____. 1984, *Representación*, in *Diccionario del sistema político español*, a cura di J.J. González Encinar, D. Nohlen, Madrid, Akal, 809-819
- _____. 1991, *El estado español de partidos*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 8, 99-145

- TOSI R., 2000, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 527-546
- . 2001, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 113-129
- TRAVERSA S., 1970, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 178-213
- . 1989, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, Giuffrè.
- TRIEPEL H., *Die Staatverfassung und die politischen Parteien*, Berliner Rektorade del 3 agosto 1927, I ed., Berlino, 1928, II ed., 1930
- TSATSOS D.T., *Il diritto dei partiti: verso una comune cultura europea?*, in *Quaderni costituzionali*, a. VIII, n. 3, dicembre 1988, 475-490
- VANACLOCHA BELLVER F.J., *Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local*, in AA. Vv., *El desarrollo del gobierno local (una aproximación doctrinal)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración pública, 1999, 199-236
- VERZICHELLI L. 1996[a], *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXVI, n. 2, 391-413
- . 1996[b], *Il Parlamento dell'incertezza. La fluidità nei gruppi parlamentari dal 1994 (e fino a quando?)*, in *Polichange* (newsletter del Centro interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico presso il Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali dell'Università di Siena, pubblicata sul sito www.unisi.it/circa)
- . 2000, *Cambiare casacca o della fluidità parlamentare*, in *Il Mulino*, n. 388, 273-284
- . 2002, *I gruppi parlamentari dalla XIII alla XIV legislatura. Verso la stabilità maggioritaria?*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2002*, a cura di P. Bellocchi, M. Bull, Bologna, Il Mulino, 141-161
- VIOLA P., *La rappresentanza politica attraverso la virtù nel pensiero giacobino*, in AA. Vv., *Assemblee di Stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno (secoli XV-XX)*, Atti del convegno internazionale tenuto a Perugia dal 16 al 18 settembre 1982, vol. I, Rimini, Maggioli, 1983, 435-443
- VIOLANTE P., *Lo spazio della rappresentanza. 1. Francia (1788-1789)*, Palermo, Mazzone, 1981
- VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948
- VOLPI M., 2000, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, 2000, 2, 203-224
- . 2001, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in AA. Vv., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Milano, Giuffrè, 119-130
- VOLTERRA S., *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, 1963
- WALINE J., *Les groupes parlementaires en France*, in *Revue de droit public et de la science politique*, 1961, 6, 1170-1237

- WEBER M., *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, in M. WEBER, *Parlamento e Governo e altri scritti politici*, a cura di L. Marino, Torino, Einaudi, 1982
- ZAGREBELSKY G., 1979, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi
- _____. 1994, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei svoltosi a Roma dal 30 giugno al 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 83-102
- ZAMPETTI P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1965
- ZANON N., *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1989, 1147-1187
- _____. 1991, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè
- _____. 1993, *Il «patto Segni» e il diritto costituzionale della rappresentanza politica*, in *Quaderni costituzionali*, a. XII, n. 1, 195-209
- _____. 1995, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV ed., vol. X, Torino, UTET, 616-645
- _____. 2001[a], *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in AA. VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon, F. Biondi, Milano, Giuffrè, 131-142
- _____. 2001[b], *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXI, n. 1, 137-140
- ZANON N., BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001



Finito di stampare presso
Grafiche Cappelli - Osmannoro
Sesto Fiorentino (FI)