



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

Ciclo XXXVI

**Settore Concorsuale:** 12/C1 DIRITTO COSTITUZIONALE

**Settore Scientifico Disciplinare:** IUS/08 DIRITTO COSTITUZIONALE

### **Divieto di mandato imperativo, disciplina di gruppo e forme di tutela del singolo parlamentare**

**Presentata da:** Micol Pignataro

**Coordinatore Dottorato**  
Marco Cavina

**Supervisore**  
Tomaso Francesco Giupponi

Esame finale anno 2024



## INDICE

PREMESSA	5
----------	---

### CAPITOLO I

#### Il divieto di mandato imperativo nelle diverse teorie sulla rappresentanza politica

1.	Premesse metodologiche	9
2.	Il rapporto tra rappresentanti e committenti nei «pre-parlamenti»	12
3.	L'indipendenza del rappresentante nelle prime teorie sulla rappresentanza politica intesa come configurazione dell'unità	16
4.	Lo spartiacque della Rivoluzione francese: la rappresentanza politica come espressione della volontà generale della Nazione, realizzata attraverso il libero mandato parlamentare	25
5.	Il mandato imperativo in attuazione del principio di sovranità popolare nel pensiero giacobino. La rappresentanza intesa come “stare per” e come meccanismo di responsabilità	34
6.	La concezione borghese liberale della rappresentanza politica e il successivo impatto del pluralismo politico: dal libero mandato parlamentare al mandato di partito	40

### CAPITOLO II

#### Il principio del divieto di mandato imperativo nell'esperienza costituzionale italiana

1.	Le origini del principio nell'esperienza costituzionale italiana	54
2.	L'art. 67 in una prospettiva costituzionale sistematica	60
3.	<i>Segue</i> : La tensione tra il divieto di mandato imperativo e la disciplina di gruppo	71
4.	<i>Segue</i> : Il divieto di mandato imperativo come principio supremo dell'ordinamento	82
5.	Riflessioni sul divieto di mandato imperativo alla luce della complessità del sistema di rappresentanza politica attuale	88

### CAPITOLO III

Le forme di tutela a disposizione del singolo parlamentare nei confronti del gruppo di appartenenza.  
La prospettiva del “giudice mobile”

1.	L’esercizio del mandato parlamentare e la questione degli strumenti per la sua tutela. Il concetto di “giudice mobile”	96
2.	C’è un giudice in Parlamento? Il Presidente d’Assemblea come organo di chiusura del sistema parlamentare	98
2.1	Le funzioni e i poteri del Presidente d’Assemblea. Una panoramica	99
2.2	La tutela del divieto di mandato imperativo attraverso l’osservanza della Costituzione e del regolamento parlamentare	104
3.	La violazione del contenuto degli atti normativi interni dei gruppi al vaglio degli organi di autodichia delle Camere	111
3.1	Premessa: la dibattuta legittimità degli organi di giurisdizione domestica delle Camere	111
3.2	La recente e versatile prassi parlamentare sul contenzioso tra gruppo e membro di appartenenza	116
3.3	Limiti e prospettive nel riconoscere la competenza degli organi di autodichia	123
4.	Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: alcuni nodi irrisolti nell’auspicio di una sua concreta percorribilità, a partire dall’ord. 17/2019 della Corte costituzionale	125

### CAPITOLO IV

La garanzia del divieto di mandato imperativo in alcune esperienze europee.  
Un confronto tra Germania, Spagna e Portogallo, e il caso del tutto peculiare dell’Unione europea

1.	Il fine della comparazione	137
2.	La <i>Fraktionsdisziplin</i> nell’ordinamento costituzionale tedesco	138
3.	Il metodo democratico come argine al mandato imperativo di partito? Il caso spagnolo	148
4.	Il divieto di mandato imperativo nella Costituzione portoghese al crocevia tra <i>anti-defection clause</i> e obblighi di democraticità all’interno dei partiti e dei gruppi	162
5.	L’eterogeneità della disciplina a cui è sottoposto il deputato del Parlamento europeo in ragione della sua origine politicamente complessa	169
	CONCLUSIONI	178
	BIBLIOGRAFIA	183

## PREMESSA

Ci sono temi che con il passar del tempo rischiano di diventare obsoleti, di perdere rilevanza, e di venire del tutto superati. Senza dubbio, quello del divieto di mandato imperativo non rientra tra questi.

Nonostante affondi le sue radici in epoche ormai lontane, infatti, il divieto di mandato imperativo nel tempo ha dimostrato di avere una grande duttilità, cambiando forma e consistenza a seconda dei mutamenti che hanno riguardato le condizioni sociali, politiche e istituzionali degli ordinamenti giuridici. Ciò è vero ancora oggi, e, lontano dal porsi come «un fossile del diritto costituzionale»<sup>1</sup> o come un residuo del costituzionalismo liberale, il divieto di mandato imperativo si afferma ancora come elemento strutturale dell'odierno sistema di rappresentanza politica.

Eppure, tale principio viene ciclicamente messo in discussione: un po' per la trasformazione dell'identità dei partiti politici che ne ha comportato una crisi di legittimazione; un po' per l'accentuarsi di fenomeni problematici come il transfughismo parlamentare, che rischia di produrre effetti distorsivi sia in termini di rappresentatività, sia di governabilità, all'interno delle Assemblee. Vi è da considerare, poi, l'avvento di forze politiche nuove che, specie nell'ultimo decennio, hanno progressivamente declinato in termini di moralità il dibattito pubblico sulla rappresentanza, e hanno rispolverato antichi valori di tradizione giacobina. Non sorprende, quindi, che periodicamente vengano presentate proposte di legge di revisione costituzionale dell'art. 67 Cost.<sup>2</sup>, che, in un sintetico, ma ricchissimo enunciato normativo, dispone che «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione, ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

---

<sup>1</sup> F. MORSTEIN MARX, *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 50, n.3, 1926, 443.

<sup>2</sup> Solo nella XVIII legislatura, sono state due le proposte di legge di revisione costituzionale che sono state presentate: la proposta di legge costituzionale *Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati* (A.C. 2366); e la proposta di legge costituzionale *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, concernente l'introduzione del vincolo di mandato parlamentare* (A.C. 3297). Si ricorda, poi, il Contratto per il Governo del cambiamento che è stato presentato all'inizio della XVIII legislatura, in occasione del Governo formato dal MoVimento 5 Stelle e Lega, e che prevedeva l'introduzione di forme di vincolo di mandato per i parlamentari (Punto n. 20 del Contratto).

Come si colloca, nel disegno prescritto dalla Costituzione italiana, il divieto di mandato imperativo? Come se ne possono definire i contorni, il contenuto e il valore, all'interno del mutato contesto? Il singolo parlamentare, in qualità di rappresentante e membro eletto entro le fila di un partito, che funzioni deve svolgere, e in che modo deve operare la garanzia che gli è riconosciuta dal principio sancito dall'art. 67? Queste sono alcune delle domande che hanno mosso questa ricerca dottorale, la quale si prefigge l'obiettivo di evidenziare il rinnovato significato di questa garanzia alla luce dell'attuale sistema di rappresentanza politica. Un sistema che si è fatto via via più complesso, e che non può più essere descritto nella semplice formula del rapporto diadico tra rappresentante e rappresentato, ma che deve essere inteso come un *continuum* rappresentativo. In altri termini, il sistema di rappresentanza si compone di una sequenza di attori e di comportamenti differenti, ma connessi, che, distribuiti nell'arco di distinte fasi, formano un insieme complesso e composito<sup>3</sup>.

A tal fine, il lavoro si struttura in quattro capitoli e si sviluppa lungo due linee di indagine diverse, ma collegate tra loro da un rapporto di dipendenza, in quanto la prima costituisce il presupposto per elaborare la seconda. La prima linea di ricerca attiene al più generale tema del valore del divieto di mandato imperativo, e come esso si colloca nel rapporto che esiste tra singolo rappresentante e gruppo parlamentare di appartenenza. Qui viene affrontata la questione dell'efficacia degli statuti e dei regolamenti dei gruppi, e si evidenzia la necessità di valorizzare la democraticità all'interno delle formazioni politiche che operano nelle Assemblee. La seconda linea di indagine, invece, si concentra sul tema delle forme di tutela del singolo rappresentante, alla luce della considerazione preliminare che il divieto di mandato imperativo debba essere garantito anche all'interno delle dinamiche parlamentari. Il collegamento tra le due linee di indagine è dato, quindi, dal fatto che, individuando il contenuto del divieto di mandato imperativo, si può riflettere su cosa, esattamente, debba essere tutelato, ed eventualmente in quale modo.

Ciascun capitolo rappresenta un pezzo del *puzzle* che serve per ricomporre il quadro intero, e che trova la sua immagine unitaria nell'idea che la ridefinizione del rapporto tra gruppo e singolo dovrebbe realizzarsi necessariamente all'interno del gruppo stesso, attraverso canali di espressione del dissenso. La ricerca non è, quindi, una riflessione sul rapporto tra disciplina di gruppo e divieto di mandato imperativo che si limita alle questioni poste dalle pratiche trasformistiche dei parlamentari. Circoscrivere lo studio sul divieto di mandato in relazione al solo fenomeno del transfughismo rischierebbe di limitare il perimetro dell'indagine al mero rapporto tra parlamentare e gruppo, perdendo, però, di vista il quadro più ampio all'interno del quale si colloca il divieto di mandato imperativo, così come il potenziale che può avere nel sistema di rappresentanza politica profondamente mutato, e molto più complesso.

Nel Capitolo I vengono anzitutto ricostruite le origini storiche del divieto di mandato imperativo. La ricostruzione diacronica del processo di affermazione del principio è

---

<sup>3</sup> Ci si riferisce al grande sforzo di F. REY SALAMANCA, *El sistema representativo. Las representaciones políticas y la transformación de la democracia parlamentaria*, Barcelona, Gedisa editorial, 2023, di ricostruire una teoria sulla rappresentanza politica in chiave sistemica.

necessaria per evidenziare come esso sia mutato a seconda della teoria della rappresentanza politica all'interno del quale ha trovato espressione, e *in funzione* delle forme di stato in cui ha operato. In questo senso, il ruolo del rappresentante e il suo rapporto con il rappresentato si sono sempre dimostrati strumentali rispetto ad una certa idea di rappresentanza politica, a sua volta espressione di un determinato rapporto di forza tra gli interessi dominanti in un dato momento storico. Nel contestualizzare il divieto di mandato imperativo in relazione all'evoluzione delle forme della rappresentanza politica, questa prima parte del lavoro pone le basi per la riflessione che riguarda, più da vicino, l'ordinamento costituzionale italiano.

Il Capitolo II affronta, quindi, il tema del divieto di mandato imperativo nell'esperienza costituzionale italiana, al fine di ricostruire la portata normativa di questo principio in una prospettiva sistematica. Il contenuto dell'art. 67 è, infatti, definito sulla base di un'interpretazione delle disposizioni costituzionali che delineano il circuito rappresentativo. Questa parte della riflessione si muove su tre filoni, che sono strettamente collegati tra loro, e che gettano le fondamenta per l'ultimo tema evocato nel titolo della tesi, e cioè quello delle forme di tutela a disposizione del singolo parlamentare. Su un primo piano, si prova a offrire un contributo allo studio della questione che riguarda il rapporto tra singolo rappresentante e gruppo parlamentare di appartenenza, evidenziando la storica tensione che esiste tra il divieto di mandato imperativo e la disciplina di gruppo. Tale tensione è un riflesso del tema che riguarda la più ampia questione di come conciliare il ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti politici con il divieto di mandato imperativo alla luce del principio democratico. Su un altro piano, si prova a sviluppare e a sostenere la tesi per cui il divieto di mandato imperativo sia un principio supremo dell'ordinamento. Infine, si tenta di riflettere sulle prospettive del divieto di mandato imperativo, in modo tale da collocare tale principio all'interno della complessità dell'attuale sistema di rappresentanza politica.

Come si è già anticipato, il Capitolo III si muove su un binario parallelo rispetto ai primi due Capitoli, che, però, trova le sue basi in essi. In particolare, dopo una riflessione sugli strumenti attraverso cui i gruppi parlamentari impongono la loro disciplina interna, e dopo aver evidenziato il contenuto della garanzia offerta dal divieto di mandato imperativo, si sostiene che l'ordinamento dovrebbe prevedere forme di tutela a disposizione del singolo parlamentare. Questa necessità si accentua quando il gruppo di appartenenza pretende di limitare in maniera illegittima lo svolgimento del mandato rappresentativo, anche attraverso le regole espresse nello statuto o nel regolamento. Il Capitolo III intende, quindi, individuare i rimedi che potrebbero porsi a presidio del parlamentare che esercita la sua funzione rappresentativa, ed esplora a tal fine il concetto di "giudice mobile", ossia l'idea per cui non vi sia un solo organo competente a tutelare il rispetto del divieto di mandato imperativo, ma una rete più ampia di rimedi che è formata dal Presidente dell'Assemblea, i giudici di autodichia delle Camere e, a chiusura del sistema, la Corte costituzionale.

Infine, lo studio comparato che viene presentato nel Capitolo IV intende creare un ponte per le riflessioni che sono presentate nelle conclusioni finali. In questo senso, la

ricostruzione dello stato dell'arte sul significato del divieto di mandato imperativo negli ordinamenti presi in esame (Germania, Spagna e Portogallo), così come nel caso del tutto peculiare dell'Unione europea, con un accento sulle modalità attraverso cui ciascun rappresentante riesce ad esprimere il proprio dissenso, diventa un laboratorio interessante per compiere alcune considerazioni conclusive sia sulle forme di tutela che sono a disposizione dei rappresentanti, sia sul requisito della democraticità interna ai gruppi parlamentari. L'obiettivo è quello di far emergere la condizione della democrazia interna come la massima forma di garanzia del mandato rappresentativo e del principio di fondo evocato dal divieto di mandato imperativo.

Le due linee di indagine vengono, così, ricondotte allo stesso punto, ossia alla convinzione che il singolo parlamentare andrebbe tutelato, nello svolgimento del suo mandato rappresentativo, soprattutto durante il processo di formazione della decisione interna del gruppo. D'altronde, nel complesso sistema di rappresentanza politica odierna, è proprio all'interno di questo processo che dovrebbero trovare una prima sintesi gli interessi veicolati (anche) dai singoli rappresentanti, che si affermano, infine, come attori attivi e protagonisti del circuito democratico-rappresentativo.

## CAPITOLO I

### Il divieto di mandato imperativo nelle diverse teorie sulla rappresentanza politica

SOMMARIO: 1. Premesse metodologiche. – 2. Il rapporto tra rappresentanti e committenti nei «pre-parlamenti». – 3. L'indipendenza del rappresentante nelle prime teorie sulla rappresentanza politica intesa come configurazione dell'unità. – 4. Lo spartiacque della Rivoluzione francese: la rappresentanza politica come espressione della volontà generale della Nazione, realizzata attraverso il divieto di mandato imperativo. – 5. Il mandato imperativo in attuazione del principio di sovranità popolare nel pensiero giacobino. La rappresentanza intesa come «stare per» e come meccanismo di responsabilità. – 6. La concezione borghese liberale della rappresentanza politica e il successivo impatto del pluralismo politico: dal libero mandato parlamentare al mandato di partito.

#### 1. *Premesse metodologiche*

Da tempo si osserva che quella del divieto di mandato imperativo sia una «strana vicenda»<sup>1</sup>, in costante evoluzione, ricca di sfumature, e soggetta ai mutamenti dettati dal corso della storia. Il contenuto di questo principio ha, infatti, assunto significati diversi a seconda della teoria della rappresentanza politica all'interno del quale ha trovato espressione, e in funzione delle forme di stato in cui ha operato. Per questo motivo è impossibile ricostruire la genealogia di questo istituto non tenendo in considerazione la complessa trama - politica, sociale, economica e giuridica - entro cui trova la sua specifica collocazione<sup>2</sup>. L'obiettivo è, quindi, quello di analizzare l'evoluzione del divieto di mandato imperativo senza separare le forme della rappresentanza<sup>3</sup> dalla forma di stato entro cui ha operato in concreto<sup>4</sup>, ragionando all'interno di un sistema politico e sociale

---

<sup>1</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 311.

<sup>2</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 35.

<sup>3</sup> Il tema della rappresentanza politica può essere affrontato da più punti di vista, a partire da uno studio etimologico, storico o puramente concettuale. Ai fini del presente lavoro si adatterà una prospettiva storico-concettuale, ma per un approfondimento si rinvia all'esaustivo lavoro di F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997. Per un'ampia ricostruzione del concetto si veda l'opera seminale di H.F PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017.

<sup>4</sup> In G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 28, l'A. mette in rilievo il modo in cui il concetto di rappresentanza sia incardinato nella forma «Stato», e osserva che proprio quando questa forma entra in crisi, con lo sfaldarsi della «Repubblica di Weimer», la riflessione teorica si concentra non a caso sul concetto di rappresentanza. Con la vicenda politica tedesca di metà XX secolo, lo Stato non appare più un'istituzione sopra le parti, ma diventa esso stesso il risultato

complesso, in cui non si può non tener conto anche di come le norme sul divieto di vincolo di mandato abbiano sempre ideologicamente celato interessi materiali storicamente diversi<sup>5</sup>.

L'attuale trattazione si basa prevalentemente su una ricostruzione diacronica del processo di affermazione del divieto di mandato imperativo, alla cui base sono soprattutto ragioni pratiche ed empiriche che orientano l'evoluzione verso un tipo di rappresentanza non vincolata<sup>6</sup>. Secondo questa prospettiva, il divieto di mandato non compare improvvisamente sulla scena politico-costituzionale, ma si afferma progressivamente come risultato della concreta esperienza parlamentare, specie quella inglese. Tuttavia, non si intende ignorare il ruolo centrale rivestito dai principi rivoluzionari francesi che, senza alcun dubbio, hanno influito in maniera decisiva sulla codificazione del libero mandato parlamentare in epoca liberale<sup>7</sup>.

Tale approccio è necessario anche per evitare la ricostruzione della rappresentanza politica moderna unicamente sulla base dell'esistenza o meno del mandato in senso privatistico<sup>8</sup>, e quindi evitare di riprodurre la classica contrapposizione tra *Vertretung* (la

---

di una contrattazione permanente tra gruppi e forze. In questo contesto, la rappresentanza viene messa in discussione proprio perché si reintroduce il concetto della mediazione delle volontà dei gruppi e delle parti sociali all'interno di un concetto (quello della rappresentanza) che è legato invece all'unità politica.

<sup>5</sup> Riprendendo in parte l'impostazione in G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, spec. 330, questo approccio mi permette di affrontare il tema del divieto di mandato imperativo né in chiave esclusivamente strumentale alle esigenze politiche di fase, né come una mera tecnica di svolgimento della funzione politica di rappresentante, ma come un modo di definizione dei rapporti tra rappresentanti e rappresentati, entro forme di stato concretamente esistenti.

<sup>6</sup> Nella ricostruzione del divieto di mandato imperativo svolta da N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 34 ss., la tesi storica viene denominata «continuista», per enfatizzare lo sviluppo e l'affermarsi progressivo del divieto di vincolo di mandato, che non nasce come principio a sé stante. A questa tesi si contrappone quella «discontinuista», che considera il divieto di mandato imperativo come un corollario dei principi illuministi in tema di rappresentanza e sovranità, e che trova pieno compimento con la Rivoluzione francese. Secondo quest'ultima concezione teorico-giuridica, il principio costituisce unicamente il portato della «metafisica costituzionale» dell'Assemblea costituente francese del 1789, e la discontinuità con la situazione d'*ancien régime* è totale.

<sup>7</sup> Sulla compatibilità tra la prospettiva storica e quella teorico-giuridica si è espresso anche N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. 33 e 58. Il punto viene approfondito al §3 di questo capitolo.

<sup>8</sup> Accarino esprime la stessa preoccupazione quando osserva che «[l]a contrapposizione tra mandato imperativo e mandato libero arriva al cuore del concetto di rappresentanza già solo per il fatto che il primo viene spesso identificato con la *Vertretung* giusprivatistica, mentre il secondo con la *Repräsentation* vera e propria: da un lato interessi privati, dall'altro unità politica. [...] La difficoltà è quella di evitare che la differenza si irrigidisca fino a cancellare le sfumature, o che la *trasformazione* del mandato da imperativo a libero venga fatto coincidere *tout court* con l'evoluzione dello Stato medievale a Stato moderno» (B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 96). Per le stesse ragioni, risulta fuorviante distinguere in maniera netta tra rappresentanza giuridica e quella politica, eppure, come rileva Ferrara, a fondare la teoria del parlamentarismo moderno come il prodotto della rottura avvenuta alla fine del XVIII secolo proprio sulla tramutazione della rappresentanza da giuridica (definita tale perché sostenuta dal mandato imperativo) a politica sono stati grandi giuristi come Miceli, Orlando e Santi Romano. Secondo l'A., a condurre a queste divergenze di veduta è stata una diversa interpretazione delle sedute del 7 e 8 luglio 1789 dell'Assemblea nazionale francese, v. §3 di questo capitolo. Cfr. G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo* in *Riv. Trim. Dir. Cost.* 1998, 41.

rappresentanza civilistica) e *Repräsentation* (la rappresentanza politica in senso stretto)<sup>9</sup>. A lungo si è tentato di applicare le categorie concettuali del diritto privato nel campo pubblicistico della rappresentanza politica<sup>10</sup>, ignorandone, tuttavia, la sostanziale ed essenziale differenza<sup>11</sup>, che, più che in qualsiasi altra cosa, trova espressione nel concetto di unità politica<sup>12</sup>. Come è stato rilevato, ridurre il concetto di rappresentanza politica ad un semplice agire mediante delega, secondo il modello privatistico basato sull'istituto del mandato, è impossibile perché «il fenomeno rappresentativo è, nella sfera politica, legato al concetto di unità, la quale non può emergere se non attraverso quell'attività del *Formieren* [attività costitutiva], in cui consiste la rappresentazione»<sup>13</sup>. Secondo questa accezione, l'attività rappresentativa non può essere limitata ad una mera mediazione tra

---

<sup>9</sup> Sono ancora attuali le parole di C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, Padova, Cedam, 1937, 465-66, per cui «La rappresentanza politica avrebbe come elementi costitutivi alcuni elementi non necessari, ma meramente eventuali della rappresentanza giuridica: 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. Negativamente essa non avrebbe alcuna delle caratteristiche essenziali della rappresentanza giuridica: non il rapporto trilatero tra soggetti giuridici, non l'agire in nome del rappresentato, non il prodursi degli effetti in testa al rappresentato. Calcolati gli elementi negativi e quelli positivi, si è tratta la deduzione che la rappresentanza politica abbia in comune con quella giuridica il nome, ma che si tratti di istituti distinti e separati». Sulla letteratura in merito al dibattito tra la differenza tra *Vertretung* e *Repräsentation* si rinvia anche a D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, spec. 546, nota 19.

<sup>10</sup> C'è chi ha provato ad interpretare la rappresentanza politica usando le categorie della rappresentanza privatistica. Vedi G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* in AA.VV., *La rappresentanza politica*, Bologna, Pitagora, 1985, ora in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. II, 971-997, secondo cui «[...] il mandato o è imperativo o non è». Mentre Biscaretti di Ruffia utilizza le categorie privatistiche proprio per dimostrare che non si possa più intendere il mandato parlamentare secondo tale modello: «come si potrebbe parlare, in senso proprio di un mandato quando quest'ultimo [...] mancherebbe, nella specie, proprio dei suoi requisiti più caratteristici: l'imperatività e la revocabilità?» (cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1983, 258). Nel tentativo, poi, di non applicare le categorie privatistiche alla rappresentanza politica, c'era anche chi negava l'esistenza di qualsiasi forma di mandato e riduceva le elezioni a una «mera designazione di capacità». Così A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Arch. giur.*, 1875, XV, 201 e V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, 441 ss.

<sup>11</sup> Di questo avviso era G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 580, per cui: «Se riteniamo che la teoria costituzionale e la dottrina dello Stato non debbono ricevere la denominazione dei propri istituti dall'ambito privatistico, ma invece – seguendo il principio *ubi maior minor cessat* – che il settore giuspubblicistico deve sovrapporsi e non subordinarsi a quello, allora è del tutto lecito parlare di rappresentanti e sistemi rappresentativi». Così anche P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, 164: «occorre quindi costruire la rappresentanza politica su basi del tutto diverse da quelle della rappresentanza di diritto privato e delineare una nozione esclusivamente costituzionalistica dell'istituto». Virga sostiene che ci sia un mandato, ma nega che questo abbia alcun valore giuridico. Non c'è un rapporto giuridico tra parlamentare e popolo; si tratta di un mandato «politico» che comporta una responsabilità «politica» e non giuridica.

<sup>12</sup> La riflessione schmittiana, ad esempio, si è concentrata sulla forma della rappresentanza come espressione dell'unità politica (cfr. C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), trad. it. di A. CARACCILO, *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984). Così come Heller, che, fermo restando le differenze rispetto al decisionismo di Schmitt, parla della sovranità del popolo come unità sul popolo inteso come moltitudine. L'esigenza è quella di dare forma all'unità politica (cfr. H. HELLER, *Die Souveränität, Ein Beitrag zur Theorie des Staats und Volkerrechts* (1927), trad. it. di P. PASQUINO, *La sovranità dello Stato ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1987).

<sup>13</sup> G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 28.

interessi o fatti già dati, né può essere limitata alla rivendicazione di soli interessi particolari, di cui si può avere solo *Vertretung*<sup>14</sup>. In altre parole, mentre la *Vertretung* si limita a raccogliere, per via sostitutiva, una volontà già esistente e determinata, la *Repräsentation* fonda o crea una volontà unitaria che prima non esisteva<sup>15</sup>. La rappresentanza politica è intesa, in questo senso, come momento costitutivo della volontà: essa dà forma alla realtà ed è legata «alla necessità di rendere tangibile, coglibile, evidente, ciò che per sua natura non lo è»<sup>16</sup>.

A questa accezione si aggiunge anche l'idea per cui la rappresentanza politica vada intesa ad un tempo come *situazione* e come *rapporto*<sup>17</sup>. In altre parole, l'essere rappresentante non si limita ad esprimere solo un modo di essere (e, quindi, una situazione), ma implica anche una qualche relazione tra esso e il rappresentato. Tuttavia, proprio in ragione della mutevolezza della forma che può acquisire la rappresentanza politica, ciascuno dei due termini (situazione e rapporto) può acquisire maggiore o minore rilevanza a seconda della teoria che sta alla base del concetto. È per questo che, quando si parla di rappresentanza, si intendono «tante evenienze diverse, nelle quali 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 (rappresentata)»<sup>18</sup>. Nessuno dei due termini può mai scomparire del tutto fino a perdere ogni rilievo, comportando, però, determinate conseguenze sul piano della comprensione e della funzione del mandato parlamentare. Infatti, con l'evolversi delle forme che ha acquisito la rappresentanza politica nel tempo, si vedrà che a tratti sia emerso con maggiore enfasi l'aspetto della situazione, piuttosto che quello del rapporto, segnando, in ultima istanza, il valore del vincolo di mandato, nella forma dell'esistenza o meno del suo divieto.

## 2. Il rapporto tra rappresentanti e committenti nei «pre-parlamenti»

Le prime assemblee medioevali, variamente denominate (*conventum, consistorium, consilium, curia, colloquium, tractus*, ecc.), sono diverse rispetto a quelle che si sono affermate in epoca più moderna<sup>19</sup>: non sono propriamente organi legislativi; non esprimono una rappresentanza politica *stricto sensu*; e non si pongono come la sede

---

<sup>14</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 100.

<sup>15</sup> B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 21.

<sup>16</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 70.

<sup>17</sup> Secondo la nota ricostruzione di D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 543 ss.

<sup>18</sup> D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 547.

<sup>19</sup> D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 554 pongono in rilievo che non esiste un "tipo" di Parlamento medievale identico per tutti gli ordinamenti, ma esistono tanti diversi Parlamenti, le cui funzioni e le cui strutture variano da paese a paese e, all'interno di ciascuno di questi, da epoca ad epoca.

offerta alla collettività per partecipare al governo del paese<sup>20</sup>. In tale contesto, l'Assemblea medievale rappresenta piuttosto un *luogo*, un'occasione di incontro: è «la riunione (o il luogo della riunione) solenne e formale del re insieme al suo consiglio, col suo consiglio ed i grandi»<sup>21</sup>. Oltre ai suoi dignitari e consiglieri di ogni giorno, il sovrano convoca a Corte anche i magnati o maggiori vassalli, ecclesiastici e laici, ed eccezionalmente anche le figure di più alto rilievo dei maggiori centri urbani, cioè quegli individui dotati di particolari privilegi o risorse. I motivi per cui questi vengono convocati sono disparati: per raccogliere i pareri su affari di speciale importanza, cioè per ricevere *auxilium et consilium* soprattutto sull'amministrazione della giustizia e sull'esame di petizioni; per dare solennità e pubblicità alle decisioni del sovrano; o anche per ottenere contributi in vista di imprese che il re non può realizzare con i soli mezzi a disposizione diretta della corona.

Tali individui partecipano solamente in ragione delle prerogative connesse alla loro posizione giuridica personale, cioè in quanto titolari di feudi o di particolari uffici, e rappresentano solo sé stessi. Quando queste prerogative vengono concesse a entità di natura collettiva, queste ultime partecipano alle assemblee attraverso propri rappresentanti, ma essi sono considerati semplici portavoce di una volontà preformata<sup>22</sup>, che non si fonde con le altre in un'unitaria volontà collegiale. Dal momento in cui i singoli si trasformano da interlocutori individuali, titolari attivi e passivi di rapporti di vassallaggio col sovrano (ed eventualmente creditori o debitori di esso a titolo personale) in membri, frazioni, di un gruppo unitario o collegio di persone, capaci di agire e di decidere in rappresentanza di un gruppo, ecco che si segna il passaggio fondamentale dalle assemblee medievali («pre-parlamenti») alle assemblee rappresentative moderne («parlamenti»). Mentre le prime si limitano a essere riunioni meramente «recettive e consultive, multitudinarie ma non unitarie e tanto meno collegiali», le altre sono riunioni «rappresentative e collegialmente deliberative», e solo queste possono prendere il nome di «parlamenti»<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1991, 31.

<sup>21</sup> A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 727.

<sup>22</sup> In quanto l'adunanza era chiamata a pronunciarsi su singole questioni note in precedenza, indicate all'atto della convocazione

<sup>23</sup> A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 729ss. L'Autore si domanda quand'è che i «prototipi di parlamento» (prototypes) sono diventati «veri e propri parlamenti» (“true parliaments”)? Secondo la locuzione di T.F.T. PLUCKNETT, *Parliament*, in J.F. WILLARD e W. MORRIS (a cura di), *The English Government at work*, Medieval Academy of America, 1940, riportata in A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 730, che traduce le due espressioni in pre-parlamenti e parlamenti. In senso di continuità, è sembrato opportuno impiegare il termine “pre-parlamenti”, in contrapposizione ai parlamenti in senso moderno, riconoscendo un qualche collegamento evolutivo tra le due strutture, ma tenendole ben distinte. Così anche G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1991, 32-33. Per una ricostruzione delle caratteristiche dei pre-parlamenti e, in particolar modo, sugli elementi di distinzione tra la rappresentanza medievale e quella moderna, si rinvia anche alla lettura di M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza* in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, il Mulino, 1986, 289 ss.

Tuttavia, le assemblee medievali ancora non hanno un carattere rappresentativo in senso moderno. Come è stato rilevato, almeno fino alla prima metà del XIV secolo, manca «l'idea, e la realtà, di un parlamento nel senso di organo, o collegio, soggetto di funzioni pubbliche deliberative, e tanto meno rappresentative. Parlamento [è] il modo di essere, il nome delle solenni riunioni del consiglio del re. Nient'altro»<sup>24</sup>. Persino quando le decisioni vengono prese, queste sono assunte unicamente dal re, e solamente ad esso sono imputabili. Man mano, però, che aumentano le esigenze espresse dai vassalli chiamati a corte, queste assemblee si sono gradualmente istituzionalizzate. È solito ricordare, a tal proposito, l'accordo proposto dai baroni del regno inglese, guidati da Simone de Montfort, che promettono a Enrico III il loro aiuto a condizioni onerose, contenute nelle *Provisions of Oxford* (1258)<sup>25</sup>, tra cui l'obbligo in capo al re di convocare tre parlamenti all'anno.

Bisogna anche considerare che le trasformazioni sociali che hanno fatto seguito alla liberalizzazione degli scambi commerciali hanno portato ad una maggiore autonomia delle comunità locali (comuni, contee, città), dei ceti (istituzioni religiose, borghesia) e delle categorie professionali. Queste ultime ottengono il diritto di nominare propri rappresentanti nelle assemblee in virtù del fatto di essere in numero maggiore rispetto alla ristretta cerchia di dignitari della nobiltà e del clero. Da organi ristretti di consulenza, strettamente affiancati al sovrano, tra il XII e il XIV secolo, tali assemblee si trasformano gradualmente in organi chiamati a rispecchiare la struttura corporativa e frammentata della società medievale<sup>26</sup>. All'interno di queste riunioni, quindi, i rappresentanti non esprimono più la propria volontà, ma quella unitaria di coloro che li hanno designati, attenendosi alle istruzioni redatte nelle lettere di incarico o in appositi quaderni (c.d. *cahiers de doléances* o *d'instructions*), pena la revoca del mandato<sup>27</sup>. Ne consegue che i delegati non hanno il potere di discutere, né tantomeno di votare, su questioni non presenti nella lettera d'incarico, e, come corollario, qualsiasi impegno o obbligo assunto oltre i limiti della lettera non è vincolante per i rappresentati<sup>28</sup>. Era solito, quindi, che, al

---

<sup>24</sup> A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 728.

<sup>25</sup> A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 726-727.

<sup>26</sup> Come sottolinea F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997, 60, la comunità sociale nel medioevo si caratterizza per la divisione in gruppi (*collectivités*) che concorrono tra loro e partecipano al processo politico. Non si pone, quindi, il problema di mediare le contrastanti volontà degli individui che prendono parte alle collettività, ma si cerca piuttosto di comporre i divergenti interessi che i gruppi esprimono attraverso i propri delegati. A ciò si riferisce l'idea per cui la rappresentanza medievale è un'attività diretta ad un terzo, ad un potere altro (v. G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* (1985), ora in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, 15-16). Si rinvia anche a H.C. MANSFIELD, *Modern and medieval representation*, in J.R. PENNOCK (a cura di), *Representation*, New York, Routledge, 1968, 79, che precisa che la differenza tra la rappresentanza moderna e quella medievale non sta nel fatto che la prima sia discrezionale mentre la seconda vincolata, ma risiede in come si comprende il soggetto rappresentato. Mentre nella rappresentanza medievale il soggetto viene rappresentato al cospetto del sovrano, nella rappresentanza moderna il popolo è un insieme rappresentato dal potere.

<sup>27</sup> V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892, 78 fornisce una precisa descrizione della procedura di redazione dei mandati.

<sup>28</sup> F. CASSELLA, *Rappresentanza politica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I di Aggiornamento, Torino, Utet, 2000, 461 specifica che «Affinché l'attività del delegato producesse i suoi effetti nella sfera dei deleganti (*rectius*, affinché le collettività si considerassero obbligate agli accordi stipulati dai propri delegati) era

sopraggiungere di fatti nuovi sui quali i rappresentanti dichiaravano di non potersi pronunciare senza prima aver ricevuto nuove istruzioni, le riunioni venissero sospese e i delegati tornassero dai loro committenti *ad audiendum et referendum* per ricevere istruzioni (c.d. *referring back*)<sup>29</sup>.

Nel tempo, le lettere di convocazione da parte del re sono diventate sempre più generiche, sia perché il sovrano aveva esigenza che i rappresentanti approvassero anche ciò su cui non avevano ricevuto istruzioni senza ricorrere a nuove riunioni, sia perché le questioni da trattare diventavano sempre più numerose e sempre più complesse<sup>30</sup>. L'obiettivo era quello di allentare anche le maglie delle lettere di incarico, in modo tale da ottenere facilmente il più largo consenso possibile. Il Sovrano, quindi, spinge affinché i mandati siano redatti in termini sempre meno vincolanti e con durata più lunga, al fine di conferire al rappresentante margini crescenti di autonomia, sino ad auspicare l'attribuzione dei poteri per «*conseiller, besogner et consentir tout ce qui sera advisé, délibéré et conclu à la dite Assemblée*»<sup>31</sup>. Progressivamente, il sovrano richiede che i rappresentanti siano dotati di *plena potestas*,<sup>32</sup> istituto che rinvia non solo alla loro autonoma capacità di agire nel negoziato con il sovrano (negoziato che ha ad oggetto soprattutto fisco e spese militari) indipendentemente da un vincolo imperativo verso le comunità rappresentate, ma che indica anche la pienezza di titolo dei rappresentanti ad

---

essenziale che essa fosse stata svolta in nome di questi ultimi (*contemplatio domini*) e nell'ambito delle facoltà da essi conferite [...]: il rappresentante, impropriamente definito tale, altri non era che un *nuncius*, figura della dottrina civilistica, che dichiarava una volontà ad esso assolutamente estranea, in tutto e per tutto imputabile ad altri (e contenuta nel mandato imperativo)».

<sup>29</sup> Il rappresentante tornava dai suoi rappresentati per domandare lumi e nuove istruzioni di fronte a questioni imprevedute, con tutte le difficoltà e le perdite di tempo che verosimilmente ciò poteva comportare (N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 44). Proprio per questo motivo, ad esempio, Montesquieu addita le diete tedesche come il modello da non seguire: «[N]on è necessario che i rappresentanti, che hanno ricevuto da chi li ha scelti delle istruzioni generali, ne ricevano anche di particolari su ciascuna questione, come avviene nelle diete in Germania. È vero che in questo modo la parola dei deputati sarebbe più diretta espressione della voce della Nazione, ma ciò porterebbe ad infinite lungaggini, renderebbe ciascun deputato padrone di tutti gli altri e, nei casi più urgenti, tutta la forza della Nazione potrebbe venire arrestata da un capriccio». (CH. MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, libro XI, cap. VI; trad. it. *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. COTTA, Torino, Utet, 1965, vol. I, 280-281). Come mero strumento di ostruzione il mandato imperativo fu rivendicato, nella Rivoluzione francese, dai ceti privilegiati, in particolare dalla nobiltà. Come si vedrà, l'importanza e la persistenza di tale tecnica emerge anche nel periodo rivoluzionario francese; ad esempio, quando nel luglio del 1789 Talleyrand-Périgord propone di autorizzare i deputati portatori di istruzioni limitate a tornare ai loro baliaggi per ricevere le istruzioni dei loro eletti.

<sup>30</sup> Miceli, ad esempio, ritiene che la grande complessità di interessi e di bisogni prodotta dall'estensione dello Stato e della sua attività avesse reso impossibile il mandato imperativo (V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892, 139-143).

<sup>31</sup> Così Carlo VII nel 1428, richiamato in P. VIOLANTE, *Lo spazio della rappresentanza. I: Francia 1788-1789*, Palermo, ILA Palma, 1981, 30.

<sup>32</sup> Per un approfondimento, si rinvia a G. POST, *Plena potestas and Consent in Medieval Assemblies*, in *Studies on Medieval Legal Thought*, Princeton, Princeton Legacy Library, 1964, 157 ss. L'esistenza della *plena potestas* è stata utilizzata ancora per valorizzare la tesi che la rappresentanza nei parlamenti medievali non può essere definita solamente in termini privatistici (G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo* in *Riv. Trim. Dir. Cost.* 1998, 37). L'istituto consentiva la possibilità della contrattazione tra rappresentanti e monarca su tributi fiscali e spese militari, altrimenti impossibile, e garantiva al sovrano che infatti la richiedeva, l'adempimento da parte delle comunità rappresentate degli accordi intervenuti nei parlamenti.

assumere impegni in nome della comunità rappresentata, con la garanzia conseguente che tali impegni non vengano disattesi<sup>33</sup>. In tal senso, la *plena potestas* è intesa, su un piano, come meccanismo volto ad assicurare consenso, in quanto ha lo scopo di garantire l'adesione alle scelte sovrane. Su un altro piano, essa va a supporto della teoria per cui i rappresentanti si sono gradualmente affrancati dalle istruzioni vincolanti ricevute dai loro committenti per motivazioni che, in origine, non trovano corrispondenza nel principio di sovranità o nell'idea della rappresentanza della Nazione, ma in ragione di necessità pratiche. È in tal senso che il divieto di mandato imperativo può essere considerato un esempio di «sopravvivenza di antiche strutture e forme che sono state poi adattate al nuovo contesto strutturale»<sup>34</sup>, rinforzando, infine, la tesi secondo la quale la differenza tra la rappresentanza moderna e quella medioevale non risiede nell'assenza del mandato vincolato nella prima e nella presenza del mandato nella seconda (giacché il tema del grado di discrezionalità e indipendenza del rappresentante ha riguardato la rappresentanza moderna così come quella medioevale). Piuttosto, la rappresentanza politica muta quando il popolo assente riesce a prendere forma e quando si determina un'evoluzione del ruolo delle assemblee rappresentative, che gradualmente sostituiscono il re nella titolarità del potere sovrano<sup>35</sup>.

### 3. *L'indipendenza del rappresentante nelle prime teorie sulla rappresentanza politica intesa come configurazione dell'unità*

Le prime teorizzazioni sull'indipendenza del rappresentante trovano terreno fertile in Inghilterra, in particolare tra il XVI e XVII secolo. Lo scontro tra la borghesia e l'aristocrazia<sup>36</sup> contro l'assolutismo monarchico degli Stuart, in parallelo al lungo periodo di guerra civile, hanno contribuito<sup>37</sup> a sancire la profonda trasformazione della forma di

---

<sup>33</sup> Cfr. D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 6; N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 50 ss.

<sup>34</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 8.

<sup>35</sup> Per G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 538 la rappresentanza politica moderna nasce nel momento in cui una delegazione di mandatarî, incaricati di negoziare e di trattare con la corona, si trasforma da controparte del sovrano in organo dello stato.

<sup>36</sup> Nel processo di affermazione della sovranità parlamentare nell'ordinamento inglese, è determinante il ruolo dell'aristocrazia, che si allea con la borghesia contro la Corona, confluendo in parte nella Camera dei comuni. Si osservi, infatti, che la rappresentanza politica in Inghilterra non si è mai basata sulla divisione in stati, tant'è che la Camera dei lord non ha mai rappresentato l'intero ceto ecclesiastico e nobiliare, ed esponenti minori di tali ceti hanno trovato spazio anche nella Camera dei comuni (A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 16).

<sup>37</sup> "Contribuito" perché, secondo le ricostruzioni, il principio della sovranità parlamentare si afferma nell'esperienza inglese soprattutto per via consuetudinaria, con un passaggio tra la struttura pre-parlamentare a quella parlamentare che avviene con singolare continuità e gradualità: «La pur limitatissima documentazione di questo primo medio evo inglese profila assemblee feudatari maggiori, convocate dal re onde ottenere contributi straordinari (personali o in danaro) per specifiche iniziative, in genere militari: e ciò a riscontro del principio per cui, gravando sui feudi, tali contributi dovevano esser acconsentiti dai rispettivi titolari (*quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet*). E proprio in rapporto a tale funzione cominciano a emergere, più tardi, le prime elementari forme di rappresentanza» (G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1991, 34).

Stato e di governo inglese, determinando il cambiamento del ruolo del parlamento, da organo di rappresentanza dinanzi al sovrano (secondo la concezione medioevale) ad organo esso stesso sovrano, detentore del potere di approvare le leggi e di disporre della stessa corona<sup>38</sup>.

In tale contesto, è interessante osservare che i teorici che hanno elaborato le prime riflessioni organiche sull'indipendenza del rappresentante lo hanno fatto sulla base di impostazioni filosofiche e politiche diametralmente opposte, e con finalità del tutto distinte. Da una parte troviamo, infatti, Thomas Hobbes, sostenitore della legge del sovrano, in continuità con la sua teoria dell'unità politica, determinata dal *pactum subiectionis*. Dall'altra abbiamo Edward Coke, tra i maggiori sostenitori del *common law* e un aspro critico degli abusi della corona. Entrambi concordano sulla situazione di piena indipendenza del rappresentante rispetto ai propri elettori, ma le ragioni che li portano a tale conclusione sono profondamente diverse.

Nel pensiero di Hobbes si intravedono i primi elementi di una teoria sulla rappresentanza politica in senso moderno; “moderna” perché la rappresentanza si emancipa «dalle pastoie del mero rispecchiamento di interessi o di forze territorialmente distribuite»<sup>39</sup>, tipico della rappresentanza corporativa del sistema feudale. Com'è noto, Hobbes interpreta lo stato di natura come uno stato di guerra perenne, in cui gli esseri umani sono in lotta tra di loro per la propria sopravvivenza. Per uscire da questa condizione, è necessario che si contragga un patto al fine di istituire un'autorità che possa garantire condizioni di pace e sicurezza per tutti: «La sola via per erigere un potere comune che possa essere in grado di difendere gli uomini dall'aggressione straniera e dalle aggressioni reciproche, e con ciò di assicurarli in modo tale che con la propria industria e con i frutti della terra possano nutrirsi e vivere soddisfatti, è quella di conferire tutti i loro poteri e tutta la loro forza ad un uomo o ad un'Assemblea di uomini che possa ridurre tutte le loro volontà, per mezzo della pluralità delle voci, ad una volontà sola; ciò è come dire designare un uomo o un'Assemblea di uomini a sostenere la parte della loro persona [*to bear their person*], e ognuno accettare e riconoscere sé stesso come autore di tutto ciò che colui che sostiene la parte della loro persona farà o di cui egli sarà causa, in quelle cose che concernono la pace e la sicurezza comuni, e sottomettere in ciò ogni loro volontà alla volontà di lui, ed ogni loro giudizio al giudizio di lui»<sup>40</sup>.

È necessario, quindi, che tutti i consociati si assoggettino volontariamente e razionalmente ad un corpo politico, la cui autorità è legittimata non in ragione di alcune sue caratteristiche o virtù personali, ma in ragione del fatto che esso rappresenti, mediante un processo di autorizzazione, la volontà di tutti. È proprio per questo che, come è stato osservato, risulta emblematica la figura che caratterizza il frontespizio dell'opera del *Leviatano* di Hobbes: il sovrano costituito da tanti piccoli uomini, tutti uguali, che si

---

<sup>38</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 43.

<sup>39</sup> B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 47.

<sup>40</sup> T. HOBBS, *Leviathan* (1651), trad. it. a cura di G. MICHELI, *Leviatano*, Firenze, La Nuova Italia, 1976, 167.

ravvisano in tutte le parti del suo corpo, perché «colui che esercita il potere del corpo politico non è più la testa, la guida, nei confronti delle altre parti, ma è solo la maschera, l'attore che agisce *per tutto* il corpo politico»<sup>41</sup>.

Secondo questo modello, la moltitudine viene ricondotta all'unità, incorporata dal sovrano, attraverso la rappresentanza<sup>42</sup>, intesa come meccanismo di conferimento di autorizzazione<sup>43</sup> e come forza creatrice e costitutiva dell'unità politica, dello Stato<sup>44</sup>. Per quanto concerne il primo aspetto, attraverso il *pactum subiectionis* tutti si fanno autori delle azioni di colui che è autorizzato ad agire in vece (e per) loro, e l'obbedienza nei suoi confronti è esclusivamente legata alla sua natura di rappresentante, e cioè al fatto che attraverso esso si esprime la volontà del soggetto collettivo. La persona autorizzata, il rappresentante, non compie, in quanto tale, azioni di cui egli stesso è autore; egli è semplicemente l'attore delle azioni di cui tutti coloro che costituiscono il corpo comune sono autori<sup>45</sup>. Ne consegue, in primo luogo, che il rappresentato rimane responsabile delle azioni del rappresentante, come se le avesse compiute in prima persona. In secondo luogo, che non si può esercitare alcuna forma di controllo sul rappresentante, proprio perché gli individui costituiscono, sì, il fondamento del potere, ma quest'ultimo, pur essendo fondato sulla base della loro volontà, una volta formato, non dipende più da questa: «di

---

<sup>41</sup> G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 80.

<sup>42</sup> «Una moltitudine diviene una sola persona, quando gli uomini [che la costituiscono] vengono rappresentati da un solo uomo o da una sola persona, e ciò avviene con il consenso di ogni singolo appartenente alla moltitudine. Infatti, è l'unità di colui che rappresenta, non quella di chi è rappresentato, che rende una la persona; ed è colui che rappresenta che dà corpo alla persona, e ad una persona soltanto. Né l'unità di una moltitudine si può intendere in altro modo» (T. HOBBS, *Leviathan* (1651), trad. it. a cura di G. MICHELI, *Leviatano*, Firenze, La Nuova Italia, 1976, libro XVI).

<sup>43</sup> Secondo la ricostruzione di H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, 57.

<sup>44</sup> Come rileva G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 84 ss., la questione di Hobbes non è tanto quella di dare voce e volontà alla persona civile che è stata costituita, ma, ancora prima, di riuscire a pensare un corpo collettivo che abbia il carattere dell'unità, in un contesto nel quale il punto di partenza è costituito dalla infinita molteplicità degli individui. È infatti nel capitolo dedicato alla rappresentanza che emerge l'argomentazione centrale della moderna forma politica, che condizionerà il pensiero politico successivo: c'è un unico modo per pensare come una molteplicità di individui: che uno ne sia il rappresentante, e dunque che qualcuno, o alcune persone esprimenti un'unica volontà, agiscano rappresentativamente per quei molti che si fanno uno. Cfr. anche B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 50.

<sup>45</sup> Hobbes, infatti, scompone il concetto di "persona", distinguendo tra persona naturale e persona fittizia o artificiale. È persona naturale quella le cui parole, o azioni vanno considerate come sue proprie (autore); è persona fittizia o artificiale, invece, quella le cui parole o azioni, per essere interpretate, dovranno venir considerate come rappresentanti le parole e azioni di un'altra persona (attore). L'attore, che agisce, è il rappresentante dell'autore, ed è quest'ultimo che rimane responsabile delle conseguenze delle azioni compiute dal suo rappresentante. Quindi, quando l'attore stipula un patto per mezzo dell'autorità, egli vincola in tal modo l'autore come se l'avesse stipulato direttamente quest'ultimo. Rousseau si esprimerà in maniera molto dura contro questa accezione. Secondo il filosofo svizzero, infatti, l'attore è per sua natura creatore di inganno e apparenza, in quanto implica una differenza tra sé stesso e gli spettatori, e riduce questi ultimi al ruolo di semplici osservatori, espropriandoli dell'agire. Bisognerebbe, piuttosto, rendere gli spettatori gli attori sulla scena. Solo così si potrebbe ottenere l'agire politico del popolo, e non più l'azione dei rappresentanti, in linea con l'idea per cui la volontà generale sia quella del corpo sovrano, del popolo, e non può, in alcun momento, essere delegata ad altri. Per un approfondimento si rinvia a G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 82 ss.

fronte al sovrano non c'è più nessuno: i sudditi sono all'interno del sovrano, ne costituiscono il corpo, come nell'immagine del Leviatano. La loro volontà politica, mediante il processo di autorizzazione e dunque il principio rappresentativo, è quella espressa dal sovrano»<sup>46</sup>.

Se Hobbes difende la piena irresponsabilità del rappresentante come conseguenza diretta del *pactum subiectionis*, secondo Coke la libertà del parlamentare deriva da un presupposto diverso, e cioè dal fatto che esso sia rappresentante dell'interesse generale del regno, e non del distretto che lo elegge<sup>47</sup>. Ciò non toglie, però, che il deputato debba rivolgere la propria attenzione anche verso le esigenze dei suoi elettori. Il libero mandato parlamentare comporta, semmai, che ciascun deputato sia chiamato a conciliare l'interesse dell'intero regno con quello dei suoi committenti, che egli non deve negare, ma solo non servire in via esclusiva. In tal senso, l'autonomia del rappresentante diventa funzionale alla mediazione dialettica della pluralità di interessi. Questo punto sarà ripreso successivamente da Edmund Burke, che sosterrà che il divieto di mandato imperativo si sostanzia nella non esclusività dell'interesse particolare<sup>48</sup>.

Il dibattito sul mandato rappresentativo diventa particolarmente intenso intorno agli anni '30 del XVIII secolo, coinvolgendo in particolar modo gli schieramenti dei *Whigs* di Walpole e l'opposizione di Bolingbroke<sup>49</sup>. Sul piano teorico, la domanda che viene posta è quali siano gli strumenti che possono conciliare gli interessi particolari con l'interesse generale. La *Old Whig Theory of Representation*<sup>50</sup> cerca, innanzitutto, di fissare alcuni criteri per stabilire quali siano gli interessi meritevoli di essere rappresentati. Secondo tale

---

<sup>46</sup> G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 91. In ciò si distingue, ad esempio, la teoria sul contratto sociale di Locke, per cui il sovrano rappresenta i sudditi in virtù dell'autorizzazione da questi data attraverso il contratto sociale, ma trova nella garanzia dei loro diritti un limite al proprio potere e, in questi termini, deve dar conto del proprio operato. Mentre per Sieyès, la comunità non si spoglia mai del proprio diritto di volere, perché è una sua proprietà inalienabile. La comunità può solo affidarne l'esercizio. Si rinvia alla ricostruzione di C. VALENTINI, *Rappresentanza politica*, in C. CARUSO e C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, il Mulino, 2021.

<sup>47</sup> «Though one be chosen for one particular county or borough, yet when he is returned, and sits in Parliament, he serveth for the whole realm» (E. COKE, *Institutes of the Laws in England*, citato in L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 65, nota 47). Si rilevi, però, che Coke pone il *common law* al di sopra dello stesso parlamento e del re, segno del tradizionalismo che poi contraddistinguerà la teoria burkeana. Il pensiero di Coke sarà ripreso successivamente in maniera quasi analoga anche da Sir William Blackstone: «Every member, though chosen by one particular district, when elected and returned serves for the whole realm. And therefore he is not bound, like a deputy in the united provinces, to consult with, or take the advice, of his constituents upon any particular point, unless he himself thinks it proper or prudent so to do» (citato in F. CASSELLA, *Rappresentanza politica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I di Aggiornamento, Torino, Utet, 2000, 465).

<sup>48</sup> Egli, infatti, non sostiene che ritenersi vincolati dalla volontà dei propri elettori sia un comportamento antiggiuridico, e quindi illecito. Si limita semplicemente a ritenerlo sbagliato, poiché contrario alla natura delle assemblee parlamentari (cfr. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 54).

<sup>49</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 13.

<sup>50</sup> S. H. BEER, *The representation of interests in British government: historical background*, in *The American political science review*, vol. 51, n. 3, 1957, 613-650.

teoria, questi dovrebbero essere interessi ben determinati (*fixed interests*)<sup>51</sup>, che non possono essere rappresentati da individui singoli, ma da gruppi istituzionalizzati o gruppi di pressione, e in maniera che ogni raggruppamento sia portatore di interessi corporati e funzionali<sup>52</sup>. A tal fine, gli *Old Whigs* propongono la creazione di un apparato che sia in grado di comprendere tutti i *wide-spread interests* della Nazione<sup>53</sup>. Sulla base di tali premesse, Walpole incentra il suo discorso sulla proposta di svincolare completamente i rappresentanti dalla volontà degli elettori, e presenta la questione nel suo *London Journal*, prendendo spunto da alcune tesi già espresse da Locke<sup>54</sup>, e che lo portano a sostenere la posizione per cui l'indipendenza del rappresentante sia conseguente alla rinuncia da parte del popolo del potere originario, potere che viene trasferito nella sua interezza nella persona scelta a rappresentarlo<sup>55</sup>. Sul versante opposto, invece, troviamo la *Bolingbroke's Opposition*, che, attraverso il suo settimanale, *The Craftsman*, sostiene il mantenimento del vincolo di mandato, riprendendo in larga misura le teorie medievali sulla rappresentanza<sup>56</sup>. La *Opposition* sostiene, infatti, la tesi per cui l'eletto sia un delegato o un mandatario dei suoi elettori<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Questi sono antecedenti all'aggregazione attorno ad una istituzione e si distinguono dalle *issues*. (cfr. L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 38).

<sup>52</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 20.

<sup>53</sup> Tale proposta sarà poi concretizzata da Burke nell'idea del partito come *honourable connection*. Per egli, i partiti politici evidenziano il sentimento politico dell'appartenenza: sono il luogo spontaneo della vita politica e al tempo stesso un congegno dell'organizzazione statale, necessario a concretizzare «una rappresentanza fondata su un elettorato a base censitaria e portatore di interessi funzionali, non individuali, bensì istituzionali, politicamente e analiticamente indipendenti dagli interessi dei singoli membri» (L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 36). Come delucida L. COMPAGNA, *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Roma, Città nuova, 2008, 139 Burke difende «la positiva funzione di cinghie di trasmissione fra il popolo e il parlamento, fra il parlamento e il governo, fra le loro reciproche sfere di responsabilità ed influenza, teorizzandone – nel passato, nel presente, nel futuro – l'ineliminabile necessità costituzionale contro il perfido disegno di un'amministrazione senza rapporti col popolo, e senza connessioni tra i suoi stessi membri». Cfr. E. BURKE, *Pensieri sulla causa dell'attuale scontento*, in *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, a cura di N. MATTEUCCI, Bologna, il Mulino, 1962, 185.

<sup>54</sup> «When the government is settled and the power of legislation given to a body chosen to represent the community, then the original power of the people in their collective body ceases, for the sole power and the sole authority is invested in the persons chosed, who are to judge and act for us on all matters relating to legislation». J. LOCKE, *Second treatise on civil government* (1689), New York, Cambridge University Press, 1965, 430.

<sup>55</sup> Riprendendo un passaggio del periodico Whig, si legge che «We have no authority over them, we cannot command them; we gave them power to make laws for us, because we judged they had abilities and integrity enough to do their duty. But they must judge what laws are best for us; what taxes are most proper. If we don't like what they have done, we are at liberty, when the time is expired, to chuse others; this, and this only is out power. But we have no right to send threatening letters, and insolent instructions, authorization orders and commands to those persons in whom we have lodged the supreme power of legislation» (London Journal, No. 758, 5 gennaio 1734 citato in I. KRAMNICK, *An Augustan debate: notes on the history of the idea of representation*, in J. R. PENNOCK (a cura di), *Representation*, New York, Routledge, 1968, 84, nota 3. In generale, si rinvia al saggio di I. KRAMNICK, cit. per una panoramica dei dibattiti intercorsi tra il London Journal e il Craftsman.

<sup>56</sup> I. KRAMNICK, *An Augustan debate: notes on the history of the idea of representation*, in J. R. PENNOCK (a cura di), *Representation*, New York, Routledge, 1968, 87.

<sup>57</sup> In una lettera del 1739, leggiamo che: «the collective body of the people have a right to petition or instruct their representatives in answer to the ministerial writers who have laboured the contrary. [...] Has not any man a just right to instruct his attorney, trustee, delegate, representative, or by whatever other name

Burke si inserisce all'interno di questo dibattito, costruendo una teoria basata sul tradizionalismo politico, i cui canoni sono riconducibili al principio della provvidenza<sup>58</sup>, della prudenza<sup>59</sup> e dell'eredità<sup>60</sup>. Per Burke, è la tradizione<sup>61</sup> – e non la ragione – a essere la matrice dell'organizzazione sociale e politica, e ciò è dato dal fatto che la realtà possiede un grado di complessità tale da essere irriducibile alle acquisizioni di una singola vita o anche di una singola generazione. Tale complessità può, quindi, essere decodificata soltanto attraverso un lungo percorso di successive acquisizioni<sup>62</sup>. Queste premesse teoriche trovano riflesso nella sua teoria della rappresentanza politica e del libero mandato parlamentare.

Innanzitutto, per il teorico inglese è la costituzione vivente a prendere corpo nel parlamento, e non un astratto soggetto-sovrano. La costituzione, sempre secondo il suo

---

he may be called, in all points relating to his interests? Surely, no man in his right senses would continue such a person in his trust, if he refused to follow his directions, or acted contrary to them» (*The Craftsman*, No. 702, 22 dicembre 1739 e No. 857, 25 dicembre 1742).

<sup>58</sup> Secondo tale base teorica, la Costituzione è una progressiva manifestazione della provvidenza che si concretizza in ordini gerarchici e in istituzioni politiche forgiate dal “metodo della natura” (che rispecchia una «saggezza nativa superiore alla riflessione») e dalla prudenza («le regole della prudenza sono basate sul movimento della Provvidenza di Dio»). V. E. BURKE, *Riflessioni sulla Rivoluzione in Francia*, (1790), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1963, 193. Per Burke la prudenza è «non soltanto la prima delle virtù politiche e morali, ma di esse costituisce la guida, la norma, il modello» (E. BURKE, *Ricorso dai nuovi agli antichi Whigs*, (1791), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1963, 463).

<sup>59</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 57-60.

<sup>60</sup> Cfr. L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 69 ss. Secondo Burke, «Il nostro sistema politico è posto in giusta corrispondenza e simmetria con l'ordine del mondo e col modo di esistenza decretata per un corpo permanente composto di parti transitorie [...]. Mantenendoci vicini ai nostri antenati nei modi e nei principi non siamo guidati dalla superstizione degli antiquari ma dallo spirito di analogia filosofica. Scegliendo eredità come principio della nostra società noi abbiamo dato a questa nostra associazione la forma di un legame di sangue, legando la costituzione del nostro paese ai nostri più cari legami domestici [...], mantenendo inseparabili ed amando con il calore degli affetti dovuti a ciascuno di essi, combinati insieme e l'un dall'altro riflessi, il nostro Stato, i nostri focolari, i nostri sepolcri e i nostri altari» (E. BURKE, *Riflessioni sulla Rivoluzione in Francia*, (1790), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1963, 191-193).

<sup>61</sup> Come è stato sottolineato, per il teorico inglese «il trascorrere del tempo ha un fondamentale valore normativo che agisce su tutta la realtà umana – il passato diventa tradizione che, in virtù della sua autorevolezza, agisce sul presente e si proietta nel futuro» (G.M. ARRIGO (a cura di), *Edmund Burke, “Storia e tradizione. Due lettere e un discorso”*, Milano-Udine, Mimesis, 2022, 7). In questa teoria si ammantava anche il tentativo di operare una rivitalizzazione della tradizione del *common law*, in contrapposizione al legicentrismo continentale (L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 54). Si rinvia alla lettura di J.G.A. POCOCK, *Burke and the ancient constitution. A problem in the history of ideas*, in *The Historical Journal*, vol. 3, n. 2, 1960, 125-143; E. BURKE, *Riflessioni sulla rivoluzione in Francia* (1790), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1963, 257.

<sup>62</sup> A. LONGO, *Burke e Paine: stralci di una mitografia costituzional-rivoluzionaria*, in *Diritto pubblico*, 1, 2017, 256. Quello che Longo definisce «un sistema di apprendimenti intergenerazionali». E più aumenta il peso della tradizione, più è stretto il vincolo dell'eredità, maggiore diventa l'obbligo morale di fronte alle generazioni passate e a quelle future: «Poiché i fini di tale società non possono essere raggiunti in poche generazioni, essa diviene una società non solo tra coloro che vivono, ma tra i vivi e i morti e coloro che nasceranno». (E. BURKE, *Riflessioni sulla Rivoluzione in Francia*, (1790), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1963, 368).

impianto teorico tradizionalista, non viene intesa come il prodotto di un accordo tra individui, bensì come una tradizione atta a stabilire legalmente quell'ordine sociale e morale «corrispondente alla ragione permanente e alle perenni massime della fede». Usando le parole di Burke, «questa Costituzione inglese non è stata forgiata a caldo da una schiera di uomini presuntuosi simili all'Assemblea di azzecagarbugli impazziti di Parigi. Non è il prodotto affrettato di un sol giorno, ma il frutto maturo di un saggio indugio. È il risultato delle meditazioni di molti uomini per molte età. Non è una cosa semplice e superficiale, né può esser compresa da menti superficiali»<sup>63</sup>.

Proprio come la Costituzione, anche le istituzioni trovano la loro genesi nella storia, in quanto suo prodotto. La storia viene intesa come un processo incessante e imperituro, in cui gli individui si adattano continuamente a nuovi bisogni e a nuove situazioni. Essendo le istituzioni frutto di questo processo, incarnano la saggezza politica di più individui; saggezza che consiste nel partecipare a questo processo e non nel tentare di ricostruire l'istituzione su linee aprioristiche<sup>64</sup>. Secondo Burke, infatti, non si può ignorare «come, dalla *Magna Charta* fino alla Dichiarazione dei Diritti, sia stata politica uniforme della nostra costituzione esigere e asserire le nostre libertà come inalienabile eredità trasmessa a noi dai nostri antenati, e trasmissibile alla nostra posteriorità, come proprietà appartenente in modo speciale al popolo di questo regno, senza alcun riferimento a qualsiasi altro diritto più generale o antecedente. In questo modo la nostra costituzione preserva unità pur nella grande diversità delle parti. Abbiamo una corona ereditaria, un'aristocrazia ereditaria, ed una Camera dei Comuni ed un popolo eredi di privilegi, franchigie e libertà derivati da antichissimi antenati [...]. I popoli che non si volgono indietro ai loro antenati non sapranno neanche guardare al futuro. Inoltre, il popolo inglese sa bene che l'idea ereditaria fornisce un principio sicuro di conservazione ed un principio sicuro di trasmissione, senza affatto escluderne uno di miglioramento»<sup>65</sup>. Tale continuità storica rappresenta, dunque, il collante della società, che «preserva unità pur nella grande diversità delle parti», secondo la tipica concezione inglese che non risolve il vivere civile nella *reductio an unitatem* della Nazione<sup>66</sup>. In tale sistema la

---

<sup>63</sup> E. BURKE, *Ricorso dai nuovi agli antichi whigs*, in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1963. Soprattutto nella sua *Lettera a un membro dell'Assemblea nazionale*, assistiamo ad una fortissima critica della Rivoluzione francese, ritenuta un'esperienza che, facendo *tabula rasa* del passato, ignora la tradizione fin lì ereditata. Nel difendere la storia antica della Costituzione inglese, Burke dice: «Volgete lo sguardo al Parlamento. È per paura di perdere il nostro inestimabile tesoro che non mi arrischio a ritoccarlo nella vana speranza di migliorarlo. Io guardo con filiale ossequio la Costituzione del mio Paese, e giammai la farò a pezzi per metterla nella pentola di qualche mago, farla dunque bollire, insieme alla miscela di oscuri ingredienti, nel tentativo di conferirle gioventù e vigore. Al contrario, cacerò via tali impostori; mi prenderò cura della sua venerabile età, e con modi delicati prolungherò il suo respiro come quello di un anziano genitore» (E. Burke, *Discorso sulla rappresentanza dei Comuni in Parlamento*, in G.M. ARRIGO (a cura di), *Edmund Burke: Storia e tradizione. Due letture e un discorso*, Milano-Udine, Mimesis, 2022, 51).

<sup>64</sup> J.G. POCOCK, *The ancient constitution and the feudal law: a study of English historical thought in the seventeenth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, 242. Corsivo mio.

<sup>65</sup> E. BURKE, *Riflessioni sulla Rivoluzione in Francia*, (1790), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1963, 192.

<sup>66</sup> A. LONGO, *Burke e Paine: stralci di una mitografia costituzional-rivoluzionaria*, in *Diritto pubblico*, 1, 2017, 251.

formazione delle leggi e delle istituzioni si qualifica, dunque, come processo di tipo naturalistico, nel senso che si svolge spontaneamente al di fuori di qualsiasi progettazione razionale; la razionalità semmai interviene *ex-post*, come criterio giustificativo dell'azione politica. Da qui deriva l'idea che il potere non possa essere regolato da una legge umana e che la costituzione, come organizzazione del potere, sia un termine equipollente a tradizione, di cui non si possono che illustrare i principi in essa già contenuti<sup>67</sup>.

Nel discorso politico di Burke la formula della rappresentanza di interessi generali è presentata in opposizione alla rappresentanza "di parte": non sono gli individui *uti singuli* a costruire la base della rappresentanza politica, ma gli interessi condivisi, le *connections*, il bene comune<sup>68</sup>. Così come la politica è segnata dalla prassi, nel senso di tradizione storicizzata, anche l'agire rappresentativo si ispira alla prudenza, e il libero mandato costituisce il solo strumento di questo agire. Si tratta di un agire pratico che non risponde ad alcun principio astratto esterno, come la volontà generale, ma procede secondo criteri operativi interni, acquisiti attraverso l'esperienza, la saggezza. Burke, quindi, esclude che la politica possa essere formulata da un punto di vista teorico e punta, piuttosto, ai requisiti personali posseduti da una minoranza di individui, effettivamente capaci di governare, portatori di un'esperienza che si è accumulata attraverso generazioni. Soltanto ciò che è il lento prodotto delle tradizioni, del decantarsi della ragione, nei costumi e nelle abitudini, diventa prudenza politica<sup>69</sup>. Da ciò derivano due conseguenze rilevanti: in primo luogo, l'idea per cui il bene della Nazione, l'interesse generale, non emerge dalla *volonté générale*, ma «dalla ragione generale del tutto»<sup>70</sup>, da «una miscela di virtù, saggezza ed esperienza»<sup>71</sup>. In secondo luogo, poiché il contenuto dell'interesse generale

---

<sup>67</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 62.

<sup>68</sup> Come enfatizza Pitkin, infatti, quella di Burke è una teoria sulla rappresentanza politica dell'interesse, apprezzato nella sua concretezza oggettiva, impersonale e indipendente (H.F PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, 247).

<sup>69</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 58. È per questo che la teoria burkeana viene solitamente etichettata come elitaria, cfr. H.F PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, 247. Nella ricostruzione di Pitkin, la teoria di Burke sulla rappresentanza politica può essere ricondotta ad un "agire per" (*trustee conception of political representation*), nel senso che vi è un'élite che si prende cura degli elettori. Le elezioni, in questo modello, costituiscono un mezzo per trovare e selezionare i membri di un'aristocrazia naturale, e non, invece, un meccanismo di conferimento di autorità (secondo la concezione hobbesiana), ovvero di responsabilità (secondo la prospettiva giacobina). In ultima istanza, sembra si possano escludere forme di responsabilità da parte dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati.

<sup>70</sup> Nel suo discorso ai suoi elettori di Bristol, infatti, Burke esprime proprio questa idea: «Se il governo fosse questione di volontà su ogni aspetto, senza dubbio, dovrebbe essere superiore. Ma governare e legiferare rientrano nella sfera della ragione e del giudizio».

<sup>71</sup> B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 74. Oltre ad anticipare in larga misura la concezione liberale della rappresentanza politica, che si fonda sulla capacità del rappresentante a decidere per il rappresentato (v. *infra* para. 6), questi presupposti teorici emergeranno anche nel pensiero di Madison, il quale, nell'analizzare gli aspetti virtuosi di una repubblica (rispetto al modello meno ideale di una «pura democrazia»), avanza l'idea che i rappresentanti formano «un corpo scelto di cittadini, la cui provata saggezza può meglio discernere l'interesse effettivo del proprio paese, ed il cui patriottismo e la cui sete di giustizia renderebbero meno probabile che si sacrifichi il bene del paese a considerazioni particolarissime

dipende dalla ragione, le decisioni politiche non possono che emergere attraverso la razionale deliberazione parlamentare.

È su questa base teorica che nasce la critica di Burke non solo al mandato imperativo, ma anche al suffragio universale<sup>72</sup> e al concetto di sovranità popolare<sup>73</sup>. Seguendo la sua logica tradizionalista, l'autonomia del mandato è legata, innanzitutto, all'idea della rappresentanza come principio vigente in virtù di una legge fondamentale già acquisita, posta nell'interesse giuridico-politico della totalità dei soggetti. Non spetta agli elettori la formulazione di ciò che costituisce il bene comune, perché questo è un'entità già data, ed è il rappresentante che, in assenza di un mandato imperativo, e sulla base dei propri tratti ereditari, può scoprirlo. È, quindi, attraverso la saggezza – qualità dell'intelletto pratico che non corrisponde con la ragione individuale, ma che vive nelle tradizioni e nelle consuetudini – che si individuano i mezzi più idonei per realizzare il bene comune<sup>74</sup>. Solo così possiamo spiegare il suo discorso agli elettori di Bristol (1774), di cui merita essere citato uno dei passaggi più celebri: «Egli [il rappresentante] non deve sacrificare la sua opinione imparziale, il suo maturo giudizio, la sua illuminata coscienza. Il vostro rappresentante vi deve non solo la sua opera, ma anche il suo giudizio: e vi tradisce, invece di servirvi, se lo sacrifica alla vostra opinione. [...] Formulare un'opinione è diritto di ogni uomo. Quella degli elettori ha il suo peso, è degna di rispetto e un rappresentante deve sempre rallegrarsi di ascoltarla e tenerla nella massima considerazione. Tuttavia, istruzioni con carattere obbligatorio, mandati che il membro del parlamento sia tenuto ciecamente e implicitamente ad obbedire, a votare e a sostenere, anche se contrari alla limpida convinzione del suo giudizio e della sua coscienza, queste sono cose affatto sconosciute alle leggi di questa terra, e che nascono da un fraintendimento fondamentale di tutto lo spirito e il tenore della nostra costituzione. Il parlamento non è un congresso di ambasciatori di interessi diversi e ostili, che ciascuno deve sostenere come agente o avvocato contro altri agenti o avvocati. Il parlamento è invece un'Assemblea deliberativa di una Nazione, con un solo interesse, quello della comunità, ove non debbono essere gli scopi o i pregiudizi locali a guidare le decisioni, ma il bene comune che nasce dalla ragione generale. È vero che voi avete scelto un rappresentante, ma quando lo avete scelto egli non è un rappresentante di Bristol, ma un membro del parlamento»<sup>75</sup>.

---

e transitorie. In un regime di questo genere, può ben avvenire che la voce del popolo, espressa dai suoi rappresentanti, possa meglio rispondere al bene di tutti, di quanto non avverrebbe se essa fosse espressa direttamente dal popolo riunito con questo specifico scopo» (cfr. J. MADISON, *Il Federalista n. 10*, in A. HAMILTON, J. MADISON e J. JAY, *Il Federalista*, trad. it., il Mulino, 1997, 194-195).

<sup>72</sup> Il teorico inglese sostiene «qualsiasi sistema di elezioni agli uffici basato sulla rotazione o sul sorteggio è contrario allo spirito di un governo che si proponga vari fini. Perché un sistema del genere non offre nessuna garanzia, né diretta né indiretta, di commisurare l'uomo al proprio compito e di scegliere quindi l'uomo adatto a un particolare ufficio». Un'Assemblea che si ritenga adeguatamente rappresentativa deve contemplare l'abilità dei deputati a dirigere la cosa pubblica, ma anche il titolo naturale ad esercitare il potere, e questo titolo è la proprietà (Cfr. L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 79).

<sup>73</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 22.

<sup>74</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 57.

<sup>75</sup> Si deve tener conto, tuttavia, che Burke non esclude che debbano essere ignorati gli interessi locali, che sono comunque una parte del tutto. Come sottolinea B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il

4. *Lo spartiacque della Rivoluzione francese: la rappresentanza politica come espressione della volontà generale della Nazione, realizzata attraverso il libero mandato parlamentare*

In Inghilterra, il passaggio dal mandato imperativo a quello rappresentativo avviene per lo più su base empirica e consuetudinaria, trovando la sua massima ricostruzione nel pensiero tradizionalista di Burke. L'esperienza continentale, sebbene anch'essa influenzata da prassi che si andavano consolidando già in epoca premoderna, è caratterizzata anche dal ruolo decisivo dei principi che si sono affermati con la Rivoluzione francese, e che hanno determinato un vero e proprio spartiacque rispetto alle logiche dell'*ancien régime*.

Fino all'inaugurarsi della stagione rivoluzionaria, la rappresentanza in Francia attraversa una vera e propria «eclissi», arrestandosi di fronte alla forza dell'assolutismo monarchico<sup>76</sup>. Ciononostante, se il potere assoluto del monarca viveva il suo apice massimo, «preparava inconsapevolmente [...] le basi sulle quali sarebbe sorto lo stato moderno e, per converso, del nuovo modo di intendere e regolare i rapporti tra rappresentanti e rappresentati»<sup>77</sup>. È in questo periodo, infatti, che germoglia la tesi secondo la quale lo Stato, incarnato nella persona del Re (*l'état c'est moi*), debba perseguire il bene comune e non, invece, quello delle singole parti. In tale contesto, l'assolutismo ricompone ad unità la polverizzata società feudale e si creano le condizioni per superare il sistema di rappresentanza dell'*ancien régime*<sup>78</sup>.

Già prima degli eventi rivoluzionari si era cercato di eliminare gli inconvenienti che la redazione di *cahiers* troppo minuziosi e limitati determinavano in ordine alle facoltà e capacità deliberative dei rappresentanti<sup>79</sup>. È esemplare il *Règlement électoral* incluso

---

Mulino, 1999, 97, «non esiste una reale contraddizione nel considerare un membro del Parlamento come rappresentante, per esempio, dell'interesse commerciale, e al contempo come rappresentante dell'interesse nazionale. I due sono parte dello stesso processo: sia le parti sia il tutto emergono dalla deliberazione razionale. Gli interessi si determinano solo in Parlamento, attraverso il dibattito».

<sup>76</sup> G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo* in *Riv. Trim. Dir. Cost.* 1998, 56.

<sup>77</sup> A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della facoltà giuridica*, 36, 1970, 284.

<sup>78</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 316.

<sup>79</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 46. Anche se questo è proprio uno dei punti su cui Zanon si sofferma per criticare la tesi continuista: «il problema fondamentale trascurato dalla tesi continuista è che l'aspetto ostruzionistico della rappresentanza vincolata, e quindi la necessità della sua abolizione, cominciò veramente ad essere esperito nella pratica parlamentare francese, e valutato come tale nella teoria giuridica, solo *dopo* che l'Assemblea dei rappresentanti acquistò il carattere di organo effettivamente *deliberativo*. Ciò accadde *dopo* il 1789, in conseguenza della Rivoluzione. Nel periodo d'*ancien régime*, gli Stati generali non avevano che la qualità di assemblee consultive, e il loro compito era soltanto quello di portare a conoscenza del re le richieste e le suppliche dei vari ordini e ceti. In questo quadro, il sistema del mandato imperativo, cioè il vicolo alle istruzioni e l'obbligo di rendiconto gravanti in capo ai rappresentanti di fronte alle comunità rappresentate, non poteva assumere alcun significato ostruzionistico: aveva invece lo scopo puntuale di permettere una resistenza rispetto alle richieste finanziarie o militari del sovrano. Solo se si tengono presenti caratteri e logica della rappresentanza prerivoluzionaria è possibile apprezzare il vero

nell'ordinanza con cui, il 24 gennaio 1789, Luigi XVI convoca gli Stati generali, esigendo che i *cahiers* siano indirizzati e redatti in modo tale da lasciare ampio margine di discrezione ai delegati per proporre, rimostrare, consigliare e consentire. L'obiettivo è quello di evitare pratiche ostruzionistiche, facendo emergere le ragioni strumentali dell'ostilità regia rispetto ai vincoli di mandato, con il fine ultimo di rafforzare l'istituzione monarchica; in altre parole, l'intento è quello di superare le resistenze dei rappresentanti dinnanzi alle richieste del sovrano<sup>80</sup>.

Il tema del mandato imperativo si presenta come uno dei problemi cruciali nel corso dei dibattiti che segnano il passaggio tra gli Stati generali e l'Assemblea nazionale costituente; si ritiene, infatti, che solo annullandoli si possa «recidere l'ultimo filo che [tiene] la rappresentanza ancora avvinta alla concezione politica dell'*ancien régime*»<sup>81</sup>. In particolare, si vuole superare la vecchia idea per cui i membri degli Stati generali non siano rappresentanti del popolo, ma suoi mandatari, cioè portatori degli interessi particolari di quel gruppo che li ha eletti. La questione viene inizialmente affrontata sotto un profilo logistico, più che sostanziale, in quanto il mandato imperativo viene ritenuto come ostacolo da quanti eccepiscono, su un piano, la limitatezza del mandato ricevuto dai propri elettori e, sull'altro, l'esigenza di ottenere da loro nuovi e più ampi poteri, commisurati all'imprevista e straordinaria dimensione degli argomenti affrontati e delle funzioni assunte dall'Assemblea nazionale. La questione sul mandato imperativo viene quindi affrontata non come una regola sulla cui persistenza decidere in termini astratti e

---

significato del mandato imperativo, ed evitare così di analizzarne lo sviluppo con criteri di valutazione che la teoria parlamentare ha sviluppato solo successivamente. Il sistema del mandato imperativo costituiva essenzialmente una precisa garanzia dell'ordinamento per ceti. [...] Il mandato imperativo consentiva la difesa dei privilegi degli ordini e dei ceti in un ordinamento fondato essenzialmente sulla gerarchia e la disuguaglianza. Inoltre, lo Stato per ceti non presupponeva una idea unitaria di popolo, né quella di uno Stato unitario in senso politico. Le assemblee rappresentative *d'ancien régime* non dovevano in conseguenza esprimere alcuna volontà *comune*, né, il più delle volte, decidere alcunché. Gli inviati dei diversi baliaggi o ordini potevano comportarsi quali mandatari o nunzii dei loro committenti, quali "servitori" della comunità da essi rappresentata, senza che ciò causasse difficoltà deliberative. Una volta ascoltate le petizioni e i pareri, era comunque il sovrano ad assumere la decisione definitiva» (N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 48 ss.).

<sup>80</sup> Secondo alcuni, invece, il sistema del mandato imperativo rappresentava una forma di tutela per i ceti e i territori dinnanzi alla volontà illimitata e sovrana del re, con una funzione di garanzia e di limitazione delle pretese regie. Cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 316; B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 89; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 37. Una lettura parzialmente diversa è offerta da A. BARBERA, *I Parlamentari*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 22, per cui il sistema dei mandati imperativi rappresentava un ostacolo che ha impedito ai rappresentanti di conservare il ruolo di autorevoli interlocutori del potere regio. Secondo parte della dottrina, infatti, i Parlamenti rappresentavano in origine uno strumento impiegato per rinforzare la posizione del re. Per un approfondimento si rinvia a H.C. MANSFIELD, *Modern and medieval representation*, in J. R. PENNOCK (a cura di), *Representation*, New York, Routledge, 1968, 80, nota 53; D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 554.

<sup>81</sup> A. SAIITA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, Giuffrè, 1975, 22 ss.

generali, ma come un incidente procedurale da risolvere in base ai principi costitutivi dell'Assemblea<sup>82</sup>.

Nel corso della seduta del 26 giugno 1789, Bouchotte, membro della commissione di verifica dei poteri dell'Assemblea, legge una bozza di discorso che il conte Lally-Tollendal, deputato di Parigi, allega al mandato presentato per la verifica. Nel discorso, il deputato dichiara di non essere *maître de sa volonté sur tous les objets*, sentendosi vincolato a votare *par ordre*; dunque, solo una volta ricevuti dai suoi committenti poteri più conformi al suo convincimento e ai bisogni della Nazione, sarebbe rientrato in Assemblea per portarvi il suo contributo. In caso contrario avrebbe rimesso il mandato. Successivamente, il 7 luglio, Talleyrand presenta una mozione per rendere nulli i mandati imperativi. Sono tre gli interrogativi che aprono la sua relazione: (i) che cosa sia un *bailliage* (distretto); (ii) che cosa sia un deputato; (iii) che cosa sia un mandato. Talleyrand sostiene che il distretto sia una parte del tutto, una parte che soggiace alla volontà generale; il deputato è, invece, l'uomo che il distretto incarica di volere in sua vece, ma di volere come esso vorrebbe se potesse partecipare alla riunione generale; infine, il mandato è l'atto con cui il distretto, trasmettendo al deputato i suoi poteri, lo costituisce suo rappresentante e, di conseguenza, rappresentante di tutta la Nazione, essendo il *bailliage* parte del tutto<sup>83</sup>. Alla luce di ciò, Talleyrand pone l'interrogativo se i mandati possano mai considerarsi liberi, e nel formulare una risposta distingue tra «mandati limitativi» e «mandati imperativi». I primi fissano limiti circa la durata, l'oggetto e il tempo di attuazione, ma si distinguono dai secondi, che invece contengono i seguenti comandi: (i) vi ordino di esprimere tale opinione, di dire sì o no in ordine a tale questione (perché tale comando vanificherebbe la funzione dell'Assemblea, imponendo delle decisioni prima ancora di discutere); (ii) vi proibisco di decidere su questa questione (perché il non voler partecipare alla delibera significherebbe ostacolare apertamente la volontà comune, disconoscendone l'autorità); (iii) vi ordino di ritirarvi se sarà adottata tale decisione (perché determinerebbe la prevalenza di una volontà particolare su quella generale)<sup>84</sup>. I mandati che contengono questi comandi sono illegittimi perché vanificano la funzione dell'Assemblea, imponendo delle decisioni prima ancora della discussione; perché il non voler partecipare alla delibera significa ostacolare apertamente la volontà

---

<sup>82</sup> G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1991, 120.

<sup>83</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 89-92. La mozione dispone che «L'Assemblea nazionale, considerando che un *bailliage* o una parte di un *bailliage* ha il diritto soltanto di formare la volontà generale, e non di sottrarsi, e non può sospendere con dei mandati imperativi, che contengono solo la sua volontà particolare, l'attività degli Stati generali, dichiara che tutti i mandati imperativi sono radicalmente nulli; che il genere d'impegno che ne risulterebbe deve essere prontamente tolto dai *baillies*, una tale clausola non potendo essere stata imposta ed essendo inammissibile ogni protesta in contrario, e che, per una conseguenza necessaria, ogni decreto dell'Assemblea sarà reso obbligatorio verso tutti i *baillies*, quando sarà stato deciso da tutti senza eccezione» (riportata in L. COMPAGNA, Dal mandato imperativo al mandato rappresentativo nella Costituzione francese del 1791, in AA.VV., *Assemblée di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero giuridico moderno (secoli XV-XX)*, vol. I, Rimini, Maggioli, 1983, 425, nota 13. Si veda anche G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale in Dem. dir.*, 1988, 93.

<sup>84</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 92-93.

comune; e infine perché determinano la prevalenza di una volontà particolare su quella generale.

Ciononostante, e a prescindere dai tentativi di Talleyrand di dar forma a questa nuova concezione di mandato, la questione sui mandati imperativi sembra trovare una soluzione già nella mozione approvata il 17 giugno 1789, con la quale viene cambiata la denominazione degli Stati generali in Assemblea nazionale. Infatti, spetta ad essa, e soltanto ad essa, interpretare e rappresentare la volontà generale della Nazione, sia perché i membri che la compongono sono i soli rappresentanti legittimamente noti e verificati, sia perché essi sono inviati direttamente dalla quasi totalità della Nazione, sia infine perché la rappresentanza è una e indivisibile. Questo momento segna definitivamente l'inizio di un nuovo tipo di rapporto tra elettore ed eletto<sup>85</sup>, che viene ulteriormente elaborato da Sieyès nel corso del dibattito dell'8 luglio 1789, a seguito della presentazione della sua nota mozione, che recita: «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»<sup>86</sup>.

Bisogna tener conto della raffinatezza della teoria sulla rappresentanza di Sieyès, che trae origine dalla sua analisi sociologica della divisione del lavoro<sup>87</sup> e che è intrinsecamente collegata alla sua teoria del potere costituente<sup>88</sup>. Secondo la sua

---

<sup>85</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 96. Trasse tutte le conseguenze dal tipo di rappresentanza di cui si era fatta già portavoce, dal significato e dalla portata di quanto essa aveva già deliberato ponendosi, il 17 giugno, come Assemblea che intendeva esercitare il potere costituente (G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo* in *Riv. Trim. Dir. Cost.* 1998, 43). Si veda anche G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale* in *Dem. dir.*, 1988, 92: «Quando gli Stati generali si riuniscono per la prima volta, la rappresentanza dell'interesse nazionale è ancora duplice, binaria. Quella in toto è riferita al re, quella *singulariter* spetta ai membri degli Stati generali. Allorché questi – cioè il Terzo stato e i suoi alleati – si costituiscono in Assemblea nazionale, la rappresentanza, poiché si proclama “una e indivisibile, che interpreta la volontà generale della Nazione” viene ad identificarsi con quella in toto, la assume, assorbendo quella *singulariter*, che sommerge. Sostituisce il re che non scompare, ma vede dissolversi la base della sua ragione istituzionale. Non è ancora la Repubblica, la forma consequenziale del principio di identificazione della rappresentanza nazionale nella Assemblea elettiva. Ne è l'annuncio, la premessa logica».

<sup>86</sup> La mozione è stata citata in G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale* in *Dem. dir.*, 1988, 92. L'operazione che svolge Sieyès è stata descritta come «un'operazione di immagine che sarebbe rimasta scolpita nella storia costituzionale»: «l'immagine di una nuova rappresentanza, soprattutto di una rappresentanza provvista di potere costituente, diversa sì da quella che si suole definire privatistica, ma per ragioni ben più consistenti ed impegnative» (G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo* in *Riv. Trim. Dir. Cost.* 1998, 44).

<sup>87</sup> Si rinvia a M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 30 ss.

<sup>88</sup> Come elucida Duso, per Sieyès «[u]guaglianza e libertà non possono che determinare un popolo omogeneo, una Nazione, in cui non ci sono più privilegi, né differenze, se non quelle sociali, legate alla divisione del lavoro, che sono funzionali all'utilità comune. Non ci sono più allora ceti, stati diversi, ma la rivendicazione del Terzo stato diviene l'affermazione di un unico Stato in cui tutti sono uguali. La società francese risulta allora costituita in modo ingiusto e non ci si può basare sui diritti e privilegi che caratterizzavano l'*ancien régime*, come pure sull'attribuzione al monarca del potere di fare le leggi. Lo Stato deve essere fondato su una base razionale e su principi giusti, deve *essere costituito* e per questo compito emerge un soggetto costituente, l'unico che può legittimamente dare la Costituzione. È la società

prospettiva sulla divisione del lavoro, il rapporto fra il popolo e i suoi rappresentanti non può riassumersi in quello dell'identità, proprio perché la classe politica non può coincidere con il corpo dei cittadini<sup>89</sup>. A livello di principio, la legittimazione della rappresentanza politica risiede nella eguale partecipazione alla pratica del lavoro, a cui corrisponde l'abbandono della dicotomia libero-schiavo e, in termini di contingenza storica, l'esclusione degli stati privilegiati improduttivi<sup>90</sup>. Attraverso la divisione del lavoro, «ciascuno, assumendo su di sé un compito specifico, rappresenta, si sostituisce e dunque prende il posto di tutti gli altri nella realizzazione di uno scopo comune, il quale a sua volta presuppone, al di là delle diverse specializzazioni, una omogeneità collettiva, quella che l'abate chiama lo spazio della cittadinanza»<sup>91</sup>. Per Sieyès, solo la forma di governo rappresentativa è la più adatta ad una società basata sulla divisione del lavoro e ai bisogni della società commerciale del tempo, rigettando così le logiche della rappresentanza dell'antico regime, fondate sul privilegio. Infatti, il carattere specifico della società moderna la rende lontana ed incomparabile rispetto a quella antica, e questo tratto è il fatto di essere una *commercial society*. È per questo che la forma rappresentativa del governo che Sieyès difende non è un ripiego o una forma minore di governo legittimo, oppure una soluzione tecnica tipica dei grandi Stati con una numerosa popolazione, ma la più appropriata rispetto ai bisogni della società attuale.

Per quanto riguarda il contenuto della rappresentanza, esso «è il risultato delle volontà individuali, così come la Nazione è l'unione degli individui», e l'Assemblea è l'organo predisposto a esprimere «gli affari comuni». Nel tentare di spiegare in che modo tutti i membri di un'Assemblea nazionale concorrono a formare con le loro volontà individuali questa volontà comune, Sieyès distingue tre tipi di interessi: «Nel cuore umano si possono trovare tre diversi interessi: (i) quello in forza del quale i cittadini si riuniscono e che dà l'esatta estensione dell'interesse comune [“interesse comune”]; (ii) quello in forza del quale un individuo si associa soltanto con alcuni dei suoi simili, ossia l'interesse del corpo [“interesse corporativo”]; (iii) quello, infine, a causa del quale ciascuno si isola, curandosi solo di se stesso [“interesse individuale”]. L'interesse in virtù del quale un uomo si accorda con gli altri consociati è evidentemente l'oggetto della volontà di tutti, e l'oggetto dell'assemblea comune. Ogni membro di questa assemblea

---

produttiva composta di uguali, dunque l'intera Nazione, che ha tale compito costituente, quello in cui emerge il popolo come vero sovrano, dotato del potere assoluto: “essa preesiste a tutto, è l'origine di tutto”. Se il popolo può dettare leggi a se stesso, può costituire lo Stato. Il potere, di cui la Nazione è dotata, non è limitato né limitabile da chicchessia. [...] Lo Stato, razionalmente fondato secondo i principi razionali e legittimato dalla volontà di tutti, diviene la fonte unica del diritto al suo interno» (G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 58). Qui sembra che Sieyès rovesci la concezione hobbesiana secondo la quale il popolo nasce ed esiste in virtù del sovrano rappresentante; secondo l'Abate, la Nazione esiste indipendentemente dal processo di rappresentanza in quanto entità collettiva definita entro precise coordinate spazio-temporali; esso “sta prima di tutto” ed è il presupposto, e non l'effetto, del *pactum repraesentationis*. Cfr. L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 108; P. PASQUINO, *Sieyes, Constant e il “governo dei moderni”*, in *Filosofia politica*, I, 1987, 77-78.

<sup>89</sup> P. PASQUINO, *Sieyes, Constant e il “governo dei moderni”*, in *Filosofia politica*, I, 1987, 91.

<sup>90</sup> M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 40.

<sup>91</sup> P. PASQUINO, *Sieyes, Constant e il “governo dei moderni”*, in *Filosofia politica*, I, 1987, 85-86.

può introdurvi però anche gli altri suoi interessi. L'interesse personale non è pericoloso: esso è isolato, e ciascuno ha il suo. La sua diversità lo rende innocuo. Il maggiore ostacolo è costituito invece dall'interesse per cui un cittadino si accorda soltanto con alcuni dei consociati. Ciò permette a costoro di concertarsi, di far lega, ispira loro dei progetti pericolosi per la comunità, e ne fa i nemici pubblici più temibili»<sup>92</sup>. Sulla base di tale tassonomia, Sieyès reputa che «gli interessi per cui i cittadini si uniscono fra loro sono i soli a poter essere curati in comune, i soli a causa ed a nome dei quali essi possano 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. Non è dunque perché si è privilegiati, ma perché si è cittadini»<sup>93</sup> che si ha il diritto all'elezione dei deputati ed all'eleggibilità. Tutto ciò che appartiene ai cittadini, purché non leda la legge, ha diritto alla sua protezione, si tratti di utilità comuni o individuali, ma poiché l'unione sociale è potuta sorgere soltanto sulla base di interessi comuni, solo questo attributo deve esprimersi nella legislazione. Ne consegue che l'interesse di corpo non deve avere influenza nel corpo legislativo, ma anzi destarvi diffidenza, perché è tanto estraneo alla missione quanto contrapposto ai fini di un corpo di rappresentanti»<sup>94</sup>.

Ecco che qui emergono gli elementi che portano Sieyès a rifiutare il mandato imperativo, e che sono strettamente collegati anche al processo di formazione della volontà generale. Tale processo prevede, da un lato, la considerazione di tutti gli interessi individuali, e, dall'altro, una volta riuniti in assemblea, un procedimento dialogico che faciliti la comprensione cognitiva dei bisogni della Nazione. Per tale ragione occorre introdurre, come elemento fondante della rappresentanza politica, un'organizzazione territoriale che si basi sulle municipalità e sul giudizio di stima e fiducia che ogni rappresentante deve ricevere dai suoi elettori»<sup>95</sup>. La formazione della volontà generale subordina, quindi, l'espressione degli interessi individuali alla razionalità del riconoscimento dei bisogni, e le elezioni diventano lo strumento attraverso il quale individuare i soggetti più adatti al governo della cosa pubblica, ossia coloro che sono meglio capaci di riconoscere i bisogni della Nazione. Il voto è quindi un giudizio, e non una manifestazione di volontà»<sup>96</sup>: rappresenta un momento per selezionare gli esperti, «la classe politica»<sup>97</sup>, fondando il rapporto di rappresentanza sull'elemento fiduciario»<sup>98</sup>. Il

---

<sup>92</sup> E.J. SIEYÈS, *Per volontà della Nazione* in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, 87-88; M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 51; B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 111.

<sup>93</sup> Alla base della teoria di Sieyès vi è l'idea di eguaglianza nella qualità di cittadino: «Gli attributi per cui i cittadini si differenziano tra loro sono al di là della qualità di cittadino. Le ineguaglianze di proprietà e di professione sono come le differenze di età, di sesso, di statura».

<sup>94</sup> E.J. SIEYÈS, *Per volontà della Nazione* in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, 87 ss.

<sup>95</sup> M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 47.

<sup>96</sup> S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè, 1994, 280.

<sup>97</sup> M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 47-48.

<sup>98</sup> Secondo Goldoni, Urbinati ha correttamente messo in luce l'assenza di rappresentatività nella concezione della rappresentanza di Sieyès, a favore della relazione di fiducia tra rappresentato e rappresentante (M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009,

significato dell'elezione viene quindi limitato alla sua prima accezione etimologica, la selezione di persone, e il voto esprime un giudizio sulle capacità civiche e intellettuali del rappresentante. Con il voto non si trasmette nulla di sostanziale; la procedura elettorale non è un mandato ad un soggetto affinché compia determinate azioni, ma è il riconoscimento delle qualità personali che rendono un cittadino idoneo a rappresentare l'intera Nazione<sup>99</sup>. In questo modo, si prova a evitare che la formazione della rappresentanza venga inquinata da elementi particolaristici, motivo per cui i programmi diventano secondari, poiché si tenta di negare, o quantomeno di ostacolare, l'accesso al dibattito politico ai singoli interessi<sup>100</sup>.

Da ciò deriva una ferma condanna del mandato imperativo, giacché «non esiste, non può esistere per un deputato altro mandato imperativo o voto positivo, che quello della Nazione; egli non è tenuto a tener conto dei consigli dei suoi diretti committenti, se non nella misura in cui questi consigli saranno conformi al voto nazionale. Questo voto dove può essere, dove può esprimersi se non nell'ambito della stessa Assemblea nazionale? Non è consultando dei *cahiers* di privati, se ve ne sono, che egli prenderà atto del voto dei suoi committenti. In questo caso non si tratta di compiere uno scrutinio democratico, ma di proporre, ascoltare, accordarsi, modificare il proprio personale parere, fino a formare una volontà comune»<sup>101</sup>. Secondo questa concezione, «[l]a rigidità del mandato imperativo [rende] impraticabile una forma *superiore* di accordo e di compromesso»<sup>102</sup>, e il mandato libero si propone, invece, come elemento consustanziale al governo rappresentativo, a prescindere dall'estensione territoriale o dalla numerosità della popolazione. Poiché, infatti, i deputati si riuniscono per deliberare, devono avere la libertà di modificare la propria opinione. «Quando ci si riunisce, lo si fa per deliberare, per conoscere i reciproci pareri per trarre reciprocamente profitto dalle diverse idee, per confrontare le singole volontà, per modificarle, conciliarle, per ottenere un risultato valido per la maggioranza. Il processo deliberativo è volto, così, a portare ad una decisione che si possa dire rappresentativa per la Nazione, e proprio per questo «i deputati non sono nell'Assemblea nazionale per annunciarvi il voto dei loro committenti diretti, ma per deliberarvi e votarvi liberamente il parere del momento, *illuminato* da tutti i lumi che l'Assemblea può fornire ad ogni deputato»<sup>103</sup>.

Emerge, così, anche la concezione razionalista che Sieyès ha della politica, in cui la competenza assume un ruolo predominante, accentuato all'interno della sua teoria sulla

---

47, nota 41). Per Pasquino, l'elezione testimonia un carattere di ufficio della funzione di governare (P. PASQUINO, *Sieyès, Constant e il "governo dei moderni"*, in *Filosofia politica*, I, 1987, 97).

<sup>99</sup> M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 53.

<sup>100</sup> Com'è noto, vi era anche una sostanziale diffidenza verso le associazioni, ritenute, per un verso, una reminiscenza dell'antico ordine dell'*ancien régime*, e per altro verso, organizzazioni pericolose verso il principio di eguaglianza dei cittadini, poiché espressione di volontà particolari. Nel 1791 viene, infatti, approvata la legge *Le Chapelier*, che vieta l'organizzazione e rappresentanza dei corpi particolari, eliminando qualsiasi forma di mediazioni tra individui e volontà della Nazione.

<sup>101</sup> E.J. SIEYÈS, *Dire de l'Abbé Sieyès sur la question du Veto royal* (1789), trad. it. a cura di G. TROISI SPAGNOLO, *Opere e testimonianze politiche*, Milano, Giuffrè, 1993, 442-443.

<sup>102</sup> B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999, 109.

<sup>103</sup> E.J. SIEYÈS, *Dire de l'Abbé Sieyès sur la question du Veto royal* (1789), trad. it. a cura di G. TROISI SPAGNOLO, *Opere e testimonianze politiche*, Milano, Giuffrè, 1993, 443-444.

divisione del lavoro<sup>104</sup>. I rappresentanti della Nazione sono, quindi, quei membri del Terzo stato, la cui Assemblea ha il compito di formare la volontà comune e di esprimere l'interesse generale attraverso un processo di deliberazione collettiva, ma questo lavoro della rappresentanza prende posto in uno spazio *omogeneo*, che non è quello astratto della sovranità popolare, ma quello concreto del Terzo stato, l'unico dei ceti produttore di valori<sup>105</sup>.

La teoria di Sieyès trova forma nella Costituzione francese del 1791 che, a partire dall'art. 1 del titolo III, enuncia il principio della sovranità nazionale. La disposizione recita che «La sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna sezione del popolo, né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio»<sup>106</sup>. A garanzia di questa sovranità, e a garanzia della funzione di rappresentanza politica della volontà generale, non si può dare un mandato preciso e vincolante al rappresentante, poiché egli deve giungere in sede parlamentare privo di pregiudizi e indicazioni provenienti dal collegio elettorale<sup>107</sup>. Il rappresentante è, quindi, sì, eletto da una circoscrizione, ma quando siede in Assemblea egli rappresenta l'intera Nazione. Il principio del divieto di mandato imperativo ha trovato espressa collocazione all'art. 7, sezione terza del titolo III, il quale afferma che «I rappresentanti nominati *nei* dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera Nazione e non potrà essere loro dato alcun mandato». In tale accezione, il dipartimento è solo un'articolazione amministrativa della Nazione, e i deputati non vengono eletti *per* dipartimenti, ma *nei* dipartimenti, e cioè non dai collegi elettorali ma *dentro* i collegi stessi. Il disposto deriva logicamente da quanto affermato dall'art. 3 della Dichiarazione dei diritti del 1789, e cioè che la sovranità risiede essenzialmente nella Nazione<sup>108</sup>.

L'affermarsi, in seguito alla Rivoluzione francese e al periodo costituente, del principio della sovranità nazionale e della rappresentanza senza vincolo di mandato, costituisce, inoltre, un momento di convergenza tra la tesi storica e quella c.d. discontinuista, che concepisce il divieto di mandato imperativo come un prodotto

---

<sup>104</sup> N. URBINATI, *Representative democracy. Principles and genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006, 143 rileva che la politica di Sieyès è il regno della competenza, non quello dell'eguaglianza.

<sup>105</sup> P. PASQUINO, *Sieyes, Constant e il "governo dei moderni"*, in *Filosofia politica*, I, 198, 96.

<sup>106</sup> Tale principio era stato già evocato nella *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, che, all'art. 3 affermava: «Le principe de tout souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément».

<sup>107</sup> I rappresentanti non vengono eletti per "scoprire" una volontà preformata; se così fosse, essi non sarebbero altro che meri "corrieri di voti": «occorre dunque che le opinioni possano confrontarsi, cedere vicendevolmente alle altre, modificarsi vicendevolmente; in mancanza di ciò non c'è più un'Assemblea deliberante ma un incontro di corrieri pronti a ripartire dopo aver consegnato i loro messaggi» (E.J. SIEYÈS, *Délibérations à prendre dans les Assemblées de baillages* (1789), trad. it. a cura di G. TROISI SPAGNOLO, *Opere e testimonianze politiche*, Milano, Giuffrè, 1993, 329).

<sup>108</sup> G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 533; N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 58-59, secondo l'A., «[...] il fatto che l'elezione non determina il prodursi di un legame giuridico fra il deputato e il dipartimento costituisce, anche nell'evoluzione successiva, il tratto caratteristico di questa logica rappresentativa».

originale dell'illuminismo francese<sup>109</sup>. Dal momento in cui al mandato imperativo subentra la rappresentanza della Nazione, è evidente, infatti, il modo e il motivo per cui la rappresentanza moderna subisce una netta cesura rispetto a quella medievale. Il concetto di Nazione impone che le istituzioni rappresentative siano volte a favorire la formazione dell'interesse generale, e, in tale disegno, il mandato libero viene concepito come strumento funzionale proprio alla realizzazione della rappresentanza dell'unità politica, dell'unità nazionale<sup>110</sup>. Usando le parole di Sieyès, «Il rappresentante vuole per la Nazione. È questo l'elemento essenziale della definizione del regime rappresentativo»<sup>111</sup>.

Non si può del tutto ignorare, però, che la teoria sulla sovranità della Nazione e sul divieto di mandato imperativo sono altresì ideologicamente funzionali alla conquista del potere da parte della classe borghese, i cui interessi, grazie a questi principi, si identificano con quello supremo dell'intera Nazione. La volontà della Nazione si identifica, infatti, nella sua maggioranza, cioè non nel clero o nella nobiltà, ma nel Terzo stato, attraverso il lavoro dei suoi rappresentanti che «possono, a giusto titolo, parlare a nome della Nazione intera»<sup>112</sup>. Tale maggioranza, però, non è reale, poiché la borghesia costituisce solo una minoranza che si arroga il diritto di rappresentare l'intero popolo: il Terzo stato diventa, così, sia ordine particolare che Nazione<sup>113</sup>. Conquistato il potere, la borghesia accantona il sistema dei mandati vincolanti, che aveva tatticamente cavalcato in chiave rivoluzionaria nella propria lotta contro l'*ancien régime*, a favore del divieto di mandato imperativo, funzionale invece alla conservazione dello *status quo* acquisito<sup>114</sup>. Il compito di interpretare ed esercitare la volontà sovrana viene quindi attribuito a pochi eletti, attraverso un suffragio ristretto, ostacolando gli sviluppi democratici dell'esperienza rivoluzionaria. La libertà di mandato si impone, così, tra gli strumenti principali per impedire che «un rapporto diretto e continuo divenga tramite di una volontà contraddittoria da quella egemone borghese»<sup>115</sup>, trovando la sua massima espressione soprattutto nel periodo liberale.

---

<sup>109</sup> Le due tesi vengono trattate nella prima parte di questo capitolo.

<sup>110</sup> M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 55.

<sup>111</sup> Citati in L. COMPAGNA, Dal mandato imperativo al mandato rappresentativo nella Costituzione francese del 1791, in AA.VV, *Assemblee di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero giuridico moderno (secoli XV-XX)*, vol. I, Rimini, Maggioli, 1983, 428, note 18 e 19. Carrè de Malberg utilizzerà questa base teorica per avanzare la sua visione organicistica della rappresentanza politica, intendendo i deputati come organi della Nazione, cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution a la Théorie générale de l'État*, vol. II, Recueil Sirey, Paris, 1922, 231.

<sup>112</sup> E. J. SIEYÈS, *Qu'est-ce-que la tiers État?* (1789), trad. it. a cura di U. CERRONI, *Che cos'è il Terzo Stato?*, Roma, Editori Riuniti, 1972, 68.

<sup>113</sup> Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 53, nota 79.

<sup>114</sup> A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo "Stato dei partiti"*, in Riv. Trim. Dir. pubblico, 1964, 108, nota 15. Ciò conferma il carattere strumentale del divieto di mandato imperativo, che con la Rivoluzione francese non sembra trasformarsi in concetto assoluto, come invece sostiene F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997, 132.

<sup>115</sup> A. NEGRI, *Rappresentanza*, in *Enciclopedia Feltrinelli-Fischer, Scienze politiche, I (Stato e Politica)*, Milano, Feltrinelli, 1970, 398.

Ciò che rileva è che la Rivoluzione francese ci consegna un'«eredità permanente»<sup>116</sup>, data dal fatto che il mandato rappresentativo si impone come corollario della teoria della sovranità nazionale e il concetto di Nazione diventa strumentale a rispondere «al problema teorico-giuridico della necessaria *reductio ad unum* delle plurime volontà individuali del popolo su cui fondare la sovranità dell'Assemblea»<sup>117</sup>. In nome dell'astratta unitarietà incorporata dalla Nazione, scompaiono, quindi, le divisioni in ceti, classi ed ordini, e il popolo si trasforma in soggetto artificiale che agisce in quanto rappresentato<sup>118</sup>. In altre parole, il meccanismo rappresentativo funge da collante per tenere insieme la pluralità. Pluralità che, tuttavia, è espressione di una comunanza di interessi di fondo, proprio perché ad essere esclusi sono gli interessi di parte, gli «interessi del corpo». È in tal senso che la legge si afferma, infine, come espressione della volontà nazionale.

5. *Il mandato imperativo in attuazione del principio di sovranità popolare nel pensiero giacobino. La rappresentanza intesa come “stare per” e come meccanismo di responsabilità*

Si è messo in rilievo che nella teoria sulla sovranità della Nazione il libero mandato parlamentare viene concepito come un principio strumentale alla formazione della volontà generale. Secondo tale prospettiva, i rappresentanti sono posti nelle condizioni effettive per poter deliberare e decidere solo se non si fanno carico delle specifiche istanze dei loro elettori. In parallelo a tale teoria, si è sviluppato un altro pensiero, basato essenzialmente sul principio della sovranità popolare e su una concezione della rappresentanza intesa in senso descrittivo e come meccanismo di responsabilità. Questa tesi sarà duramente criticata da pensatori come Sieyès, che definiranno il sistema di governo prodotto da tale pensiero come una “falsa democrazia”<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 59.

<sup>117</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 46-47.

<sup>118</sup> S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 47. Come rileva anche Duso, «[r]appresentare significa qui qualcosa di radicalmente nuovo: mentre nella società cetuale si trattava di riportare ad un livello più alto istanze, bisogni e volontà che avevano già una loro determinazione, una loro forma. La realtà del gruppo o della corporazione era oggettivamente esistente prima di essere rappresentata. Ora si tratta invece di dare forma a qualcosa che non è già esistente in modo determinato e non è già presente nel soggetto che sta alla base della rappresentazione che è l'individuo, o l'insieme di tutti gli individui e non il soggetto collettivo» (cfr. G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, 59 ss).

<sup>119</sup> L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 115, nota 33. Vedi anche A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 4, 1989, 545, che sottolinea che «la democrazia di Rousseau, basata sull'unità di governanti e governati e su una volontà generale costruita su un soggetto collettivo mitico, 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. [...] Carl Schmitt avrà modo di ribadire che la rappresentanza, in quanto volta ad esprimere la “volontà generale” e non la “volontà di tutti” (di una possibile maggioranza quindi), potrà essere assunta o da una “folla acclamata” o da un capo politico.

La teoria sulla sovranità popolare trova la sua prima e radicale formulazione in Rousseau, e si rifletterà successivamente nella Costituzione democratico-giacobina del 24 giugno 1793, redatta dopo l'abolizione per decreto della Monarchia (21 settembre 1792), ma mai entrata in vigore. Alla base vi è l'idea fondante che la sovranità non appartiene alla Nazione, ma unicamente al popolo, da cui emanano tutti i poteri dello Stato, nessuno dei quali può dirsi sovrano. Ne consegue che il potere dei rappresentanti è un potere a loro trasmesso dall'elettorato, e che la volontà di governo non si forma quando l'Assemblea elettiva la esprime, ma a partire dal momento in cui il cittadino-elettore partecipa alle elezioni. L'articolo 25 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, preambolo alla Costituzione giacobina, prevede che «La sovranità risiede nel popolo. Essa è una e indivisibile, imprescrittibile ed inalienabile». Secondo questa accezione, il popolo non è un'entità astratta come la Nazione, ma è l'insieme dei singoli cittadini organizzati in comunità<sup>120</sup>, e la sovranità spetta *pro quota* a ciascuno di essi<sup>121</sup>. Il pensiero rousseauiano è alla base di tale concezione atomizzata della sovranità popolare, che trova espressione nelle seguenti parole: «Supponiamo che lo Stato sia composto da diecimila cittadini. Il corpo sovrano non può essere considerato che collettivamente e in quanto corpo. Ma ogni singolo, in qualità di suddito, è considerato come individuo. Perciò il corpo sovrano sta al suddito, come diecimila sta a uno; vale a dire che ogni membro dello Stato non ha per sé che la decimillesima parte dell'autorità sovrana, benché gli sia sottoposto tutto intero»<sup>122</sup>.

---

Se la democrazia richiede per Rousseau troppe condizioni; se è contro l'ordine naturale che la maggioranza governi e la minoranza sia governata; se, soprattutto, la volontà generale non è il frutto di un processo cui partecipano vari soggetti in conflitto, non nasce da scelte di una maggioranza ma dalla scoperta dell'interesse generale vi potrà sempre essere chi aspirerà al monopolio di questa verità: il più ampio numero di cittadini che vota è solo uno dei sintomi non necessario peraltro, del manifestarsi della volontà generale». Sieyès si esprime in maniera molto critica del movimento giacobino che nel 1792 attacca la Convenzione nazionale e la sottopone al governo di un'oligarchia. Egli attaccherà proprio il fatto che la dittatura giacobina sostituisce la politica dell'*ré-publique* con la politica della *rè-totale*, negando ogni individualità e distruggendo la libertà. Per Sieyès, il meccanismo rappresentativo deve fungere da collante per tenere insieme la pluralità. Come spiega Cedroni, «dato che nessuno ha diritto di comandare altre persone, ognuno può governare se stesso, ma poiché la legge è necessaria per assicurare agli esseri umani quella stessa libertà di cui hanno bisogno per autogovernarsi, ecco allora determinarsi quella relazione *indiretta* fra governati e governanti che si risolve in un governo rappresentativo. Come in un sistema oligarchico un gruppo particolare, la casta, reclama il diritto esclusivo di comandare gli altri, così nella democrazia il diritto di comandare diventa, senza la mediazione di una legge, privilegio del popolo. In entrambi i casi siamo in presenza di un principio particolaristico e illegittimo che elimina il criterio della scelta, elemento razionale per eccellenza e criterio distintivo della rappresentanza» (L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996, 115).

<sup>120</sup> Art. 7 Cost. giacobina, «Il popolo sovrano è l'universalità dei cittadini francesi»; art. 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».

<sup>121</sup> Art. 29 *Déclaration*, «Ogni cittadino ha un ugual diritto di concorrere alla formazione della legge e alla nomina dei suoi mandatari o dei suoi agenti».

<sup>122</sup> J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social, ou principes du droit politique* (1762), in *Collection complète des oeuvres*, vol. 1, Ginevra, 1782, libro III, cap. I; in italiano J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), trad. it. J. Bertolazzi, Milano, G. Feltrinelli, 2022.

Poiché la sovranità risiede nel popolo, per Rousseau questa non può conoscere una forma di rappresentanza intesa come autorizzazione o come “agire per”<sup>123</sup>. Ciononostante, poiché la dimensione e l’estensione degli Stati moderni rendono impossibili forme di democrazia diretta, si ammette la prospettiva che ogni cittadino eserciti la propria quota di sovranità nominando non dei rappresentanti, ma dei mandatari.

Secondo tale prospettiva, la rappresentanza sembra manifestarsi nella sua accezione di “stare per” (*Darstellen*) in senso descrittivo<sup>124</sup>. Secondo questa prospettiva il rappresentante svolge la funzione di rendere presente e visibile ciò che è assente: sta per qualcuno o qualcosa in modo descrittivo. In altre parole, il rappresentante non agisce per altri, ma sta per loro, in virtù di una corrispondenza o una connessione fra essi, una somiglianza o un riflesso, come se ne fosse uno specchio. Nel caso del Parlamento, ad esempio, i suoi membri presentano e riproducono in seno all’organo le caratteristiche dei rappresentati, così come le differenze tra essi. Questa idea emerge nitidamente nella nota metafora della mappa elaborata da Mirabeau, secondo cui «[u]n corpo rappresentativo è per la Nazione ciò che una mappa disegnata in scala è per la conformazione fisica della sua terra; in parte o totalmente, la copia deve avere le stesse proporzioni dell’originale»<sup>125</sup>. Le assemblee sono concepite, quindi, come microcosmi che riflettono i caratteri dei soggetti rappresentati.

---

<sup>123</sup> È nota, infatti, la posizione di Rousseau per cui «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» (J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social, ou principes du droit politique* (1762), in *Collection complète des oeuvres*, vol. 1, Ginevra, 1782, libro III, cap. XV; in italiano J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), trad. it. J. BERTOLAZZI, Milano, G. Feltrinelli, 2022). Qui emerge chiaramente il rifiuto di Rousseau verso l’idea hobbesiana per cui la volontà di un popolo può essere conferita ad un gruppo o a un individuo che agisca con l’autorità del popolo e che al contempo governa su di esso. Rousseau ritiene invece che cedere a un’altra persona o ad un’altra entità il diritto di governare se stessi costituisca una forma di schiavitù, e che riconoscere una tale autorità equivarrebbe ad abdicare il proprio arbitrio morale.

<sup>124</sup> Alla rappresentanza descrittiva tendenzialmente si oppone quella simbolica, e cioè uno “stare per” qualcuno o qualcosa in modo simbolico. Nel primo caso, la rappresentanza indica la raffigurazione in maniera più o meno fedele del rappresentato; mentre nel secondo caso, la rappresentanza consiste nella raffigurazione di un’idea astratta, o comunque di un’entità non visibile, attraverso un segno o una figura. Si pensi, ad esempio, alla bandiera che rappresenta la Nazione (cfr. C.J. FRIEDRICH, *Constitutional government and democracy*, Boston, Ginn and Co., 1950, 267, per cui «*Repraesentare* significa rendere presente qualcosa che, in realtà, non è presente. Un pezzo di stoffa, in questo senso, può rappresentare un’enorme struttura di potere, così come le stelle e le strisce possono rappresentare gli Stati Uniti d’America»; v. anche C.J. FRIEDRICH, *Representation and constitutional reform in Europe*, in *Western Political Quarterly*, I, June 1948, 127). Sulla distinzione tra la rappresentanza descrittiva e quella simbolica si rinvia in generale a D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 545.

<sup>125</sup> H.G.R. MIRABEAU, *Oeuvres*, Paris 1834, I, 7. La metafora è stata ripresa anche dal teorico svizzero Bluntschli: «Precisamente, come la mappa rappresenta montagne e valli, laghi e fiumi, foreste e pascoli, città e villaggi, anche il corpo legislativo, è pensato per proporre in altra veste una condensazione delle parti componenti il Popolo, nella misura in cui lo si consideri come intero, in accordo con le effettive relazioni. Le parti più nobili non sarebbero schiacciate da quelle più imponenti, ma queste ultime nemmeno sarebbero escluse. Il valore di ogni parte è determinato dal suo significato nel contesto e per il contesto. Le relazioni sono organiche, la scala è nazionale» (J.C. BLUNTSCHLI, *Die Lehre vom moderne Staat*, Stuttgart 1876, 60; tradotto da Pitkin in H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, 94).

Dietro a questa prospettiva si cela l'idea della replica perfetta, dell'immagine impeccabile, della mappa che contiene tutto. In tal modo, pone le basi per una teoria che concepisce i rappresentanti «come un calco preciso fra l'assemblea e la Nazione, non per finalità di tipo informativo ma per assicurare che l'assemblea si comporti come farebbe il popolo in prima persona se agisse direttamente. Perciò la rappresentanza precisa diventa un modo per giustificare il governo dei pochi sui molti [...]»<sup>126</sup>, costituendo così il fondamento teorico della tesi per cui la democrazia rappresentativa sia una soluzione residuale rispetto alla pura forma della democrazia diretta, considerata come unico sistema di governo ideale<sup>127</sup>.

Tuttavia, questa concezione pone alcuni problemi, a partire dal fatto che, se i rappresentanti devono riflettere i loro elettori come uno specchio, bisogna considerare il rischio che i due poli si confondano, e cioè che lo specchio diventi l'artefice della stessa immagine che propone<sup>128</sup>. Non a caso, la teoria democratica di Rousseau si basa su una logica identitaria: i mandatari del popolo sono il popolo stesso, «cioè ne costituiscono il prolungamento meramente funzionale in seno all'assemblea legislativa. Ad essi non spetta, né potrebbe spettare, uno *status* specifico privilegiato rispetto alla condizione dei cittadini, giacché si tratta di agenti che eseguono soltanto la sua volontà»<sup>129</sup>.

In questo quadro, il mandato imperativo non serve per democratizzare la rappresentanza, ma per affermare l'identità tra potere politico e cittadini, e costringe i deputati a seguire esattamente le istruzioni degli elettori. Rousseau sottolinea, infatti, che «è necessario che ad ogni parola che il nunzio pronuncia alla dieta, ad ogni iniziativa che prende, egli si immagini già sotto gli occhi dei suoi elettori [...], ed anche se vi fosse qualche inconveniente a tenere i nunzi così legati alle istruzioni, esso sarebbe insignificante davanti all'immenso vantaggio costituito dal fatto che la legge sia sempre e soltanto la reale espressione delle volontà della Nazione»<sup>130</sup>. Da ciò conseguono anche le *responsabilità* di tipo morale e politico (ma anche giuridico) in cui incorre il deputato

---

<sup>126</sup> H.F PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, 128.

<sup>127</sup> Contra, E.W. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1985, spec. 239-243, secondo cui la forma rappresentativa-indiretta (rispetto a quella diretta) sia la forma propria della democrazia. Come rileva l'Autore, la visione di Rousseau 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. Tuttavia, questa concezione non solo svisciva le capacità di mediazione del sistema rappresentativo, ma non considera che la volontà popolare si esprime solo dietro sollecitazioni esterne su domande preformulate da *élites*, che 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».

<sup>128</sup> Pitkin pone il dilemma nei seguenti termini: «Se i rappresentanti devono riflettere i loro elettori come fa lo specchio, rimane il dubbio di quanto questo "riflesso" debba essere passivo o attivo» (H.F PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, 125).

<sup>129</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 24-26.

<sup>130</sup> J.J. ROUSSEAU, *Considerazioni sul governo di Polonia* (1771), trad. it. a cura di P. ALATRI, *Scritti politici*, Torino, Utet, 1970, 1152-1153.

che diverge dalle istruzioni impartite dai suoi elettori. Nelle proposte che saranno avanzate dai teorici giacobini, infatti, il comportamento del mandatario deve essere represso anche penalmente, giacché l'infedeltà significa che il mandatario si è reso responsabile di non essere più il popolo<sup>131</sup>.

Come si è detto, le teorie di Rousseau formano la base del movimento democratico giacobino che, durante il Regime del Terrore, scuote il contesto politico e istituzionale fondato dalla Costituzione del 1791, e che porta ad un mutamento del concetto di sovranità. Uno dei maggiori interpreti di questo cambio di paradigma è Robespierre, per cui in un governo rappresentativo «il dominio del popolo dura un giorno solo» e, in ogni caso, «i suoi delegati sono corruttibili»<sup>132</sup>. Le considerazioni di Robespierre sono, quindi, dominate da una concezione della rappresentanza intesa come meccanismo di responsabilità<sup>133</sup>, e si concretizzano nell'idea che i mandatarî debbano rispondere delle loro azioni direttamente al popolo. Nella sua elaborazione, l'enfasi si sposta sulla relazione che si instaura tra rappresentante e rappresentato<sup>134</sup>, e meno sulla situazione del rappresentante, nella misura in cui il rappresentato può chiedere conto al rappresentante delle sue azioni, al fine di indurlo a comportarsi in un certo modo. In questo quadro le elezioni non attribuiscono, nel senso hobbesiano, autorità al rappresentante (e, con essa, libertà nello svolgere la propria funzione), ma costituiscono un'assunzione di responsabilità: il rappresentante è responsabile nella misura in cui sia soggetto a elezione, ed è tenuto a dar conto del proprio mandato in tale sede<sup>135</sup>. Ne consegue che vi può essere rappresentanza soltanto quando esistono meccanismi di controllo<sup>136</sup>, come il mandato

---

<sup>131</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 26.

<sup>132</sup> M. DE ROBESPIERRE, *Sul governo rappresentativo*, trad. it. a cura di A. BURGIO, Roma, Manifestolibri, 1995, 25-26.

<sup>133</sup> Secondo questa prospettiva, un rappresentante è colui che deve rispondere al rappresentato per ciò che fa (cfr. H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017, 80. Vedi anche C.J. FRIEDRICH, *Constitutional government and democracy*, Boston, Ginn and Co., 1950, 263-264, per cui «se A rappresenta B, si presume che sia responsabile nei confronti di B, vale a dire che A è responsabile verso B per ciò che dice e fa».

<sup>134</sup> È di tale avviso G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 323.

<sup>135</sup> D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 561 ss. Come specifica N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 33, «sarebbe giuridicamente del tutto corretto dire che il deputato ha ottenuto i propri poteri dai suoi elettori particolari, e che quei poteri non consistono in altro se non nella traduzione in atto, in seno all'Assemblea legislativa, della volontà di quegli elettori, una traduzione fedele, puntuale e soprattutto valutabile in quanto tale. Gli elettori impartiscono istruzioni al loro deputato, che si impegna a darvi attuazione: è il sistema del mandato imperativo».

<sup>136</sup> Ciò ha portato alcuni studiosi a sostenere che il tramite elettorale sia il solo mezzo per assicurare che un governo risponda ai governati, riconoscendo il voto come unico strumento di responsabilità. In tal senso, ad esempio, G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 556 per cui «Se siamo d'accordo nel ritenere che il problema della rappresentanza politica non è semplicemente di creare un organo che sia la riproduzione fotografica della collettività, ma – pregiudizialmente – quello di fare sì che l'alto risponda al basso, allora la dottrina della rappresentanza politica si lega indissolubilmente con la dottrina democratica, e cioè diventa la dottrina della "rappresentanza elettiva". Sempre secondo SARTORI, «[...] è vero che il deputato non è legato da mandato, ma questo non consente di concludere che non è legato da nulla. È vero che nella rappresentanza politica non c'è *contemplatio domini*: ma c'è pure,

imperativo (e l'annesso istituto della revoca), la pubblicità dei lavori e le modalità di voto esclusivamente palesi, così come la necessaria presenza fisica del popolo ai lavori dell'Assemblea<sup>137</sup>. A tal proposito è stato rilevato che «l'idea e la pratica rivoluzionario-giacobina di una presenza, fisica e diretta, del popolo nei luoghi e nel potere politico [...] costituiscono l'aspetto concreto e storicamente tangibile di una concezione dei rapporti fra elettori ed eletti che fa leva sulla *responsabilità* (giuridica, politica, o semplicemente "morale") dei secondi nei confronti dei primi, e che dal punto di vista di una teoria costituzionale si contrappone alla teoria del *gouvernement représentatif*, basata viceversa sull'indipendenza e sull'irresponsabilità sia dell'Assemblea nel suo complesso che dei suoi singoli membri»<sup>138</sup>.

Nonostante la forte spinta con la quale sono state avanzate le teorie giacobine sulla rappresentanza politica e sulla sovranità popolare, nella Costituzione montagnarda del 1793 non viene fatto alcun cenno a istituti come il vincolo di mandato. Com'è noto, il progetto rivoluzionario di matrice radicale ha vita breve, e nella Costituzione del V Fruttidoro Anno III (22 agosto 1795) viene rievocata, insieme alla rappresentanza della Nazione, la forma del divieto di mandato imperativo, già espressa nella Costituzione del 1791<sup>139</sup>. Da questo momento in poi il principio del divieto di mandato imperativo viene

---

oseremmo dire, una *contemplatio electionis*, che ne fa, per non trascurabili rispetti, le veci. È vero che il deputato non è revocabile a discrezione dei suoi rappresentanti: ma la sua irrevocabilità non è inamovibilità; e si deve tener presente che, all'effetto pratico, elezioni periodiche sono il quissimile di una "facoltà intermittente di revoca". È vero che non c'è modo di obbligare il rappresentante a conformarsi all'incarico ricevuto: ma sarebbe più esatto dire che la differenza vale pro tempore, e che l'assenza di obbligazione diretta e "formale" riesce a malapena a ostacolare l'instaurarsi di una sottomissione indiretta e sostanziale. È vero che il deputato non è responsabile nei confronti dei suoi mandanti nel senso nel quale la nozione di responsabilità è configurata dai giuristi: ma una diversa responsabilità – la responsabilità che si dice politica – è pur sentita, e riesce ben operante» (G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 579). Per completezza, è opportuno specificare che la teoria di Sartori sulla rappresentanza politica non si limita alla sola responsabilità, ma è intesa come un agire per, rinforzato dai meccanismi di responsabilità elettorali.

<sup>137</sup> Nella sua visione, il popolo era materialmente vicino ai suoi rappresentanti: una presenza «fisica, massiccia, quasi debordante, in grado di condizionare le attività parlamentari, impedendo la corruzione, l'intrigo e la perfidia» (M. DE ROBESPIERRE, *Sul governo rappresentativo*, trad. it. a cura di A. BURGIO, Roma, Manifestolibri, 1995, 33). Robespierre immaginava la costruzione di un edificio capace di ospitare migliaia di persone, che potessero supervisionare l'operato dei deputati. Da qui si evince la volontà del pensatore giacobino di affermare, in capo ai deputati, una forma di responsabilità anche morale (cfr. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 4).

<sup>138</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 11. Ma come sottolinea Cotta, la riduzione del concetto di rappresentanza a quello di responsabilità del rappresentante nei confronti dei rappresentati, «non dice nulla sui contenuti sostanziali del rappresentare ma esprime soltanto una dimensione procedurale del rapporto rappresentato-rappresentante, cioè il potere del rappresentato di controllare e sanzionare (attraverso una rescissione del rapporto) il rappresentante e il dovere corrispettivo di questi di sottoporvisi». (M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza* in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, il Mulino, 1986, 285). In maniera simile, v. anche Zanon, secondo cui la concezione del mandato imperativo giacobino è puramente procedurale, esauendosi nell'affermazione della revocabilità dei rappresentanti" ad opera dei rappresentati, e non può dire nulla circa l'essenza contenutistica del rappresentare (N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 28-29).

<sup>139</sup> L'art. 52 della Costituzione del 1795 recita: «I membri del corpo legislativo non sono rappresentanti del dipartimento che li ha nominati, ma di tutta la Nazione, e non può esser loro dato mandato alcuno».

accolto nelle diverse dottrine giuridiche liberali, e assorbito da gran parte delle costituzioni del XIX e XX secolo<sup>140</sup>.

6. *La concezione borghese liberale della rappresentanza politica e il successivo impatto del pluralismo politico: dal libero mandato parlamentare al mandato di partito*

Il paradigma della rappresentanza politica incorporato nella Costituzione francese trova diffusione in gran parte del continente europeo<sup>141</sup>, e riscontra la sua massima esaltazione proprio nella forma di stato dell'Ottocento liberale, culla del parlamentarismo classico, dove la libertà del rappresentante diventa conforme ad una specifica visione di società. Infatti, sono proprio i caratteri che definiscono questa forma di Stato che legittimano una specie di «assolutismo sistematico» del mandato libero<sup>142</sup>, alla cui base stanno le idee della rappresentanza politica intesa come «scelta dei migliori»<sup>143</sup>, del *government by discussion*<sup>144</sup>, della composizione sociale del corpo elettorale monoclasse,

---

<sup>140</sup> Fanno eccezione a questa tendenza generale sia l'esperienza della Comune di Parigi del 1871 sia le esperienze sovietiste, dove l'imperatività e la revoca del mandato rimangono «una costante nei miti della democrazia diretta» (cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008, 858). Sull'impossibilità nel riprodurre tale modello nel «sistema complesso di democrazia» attuale si veda G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 331-333.

<sup>141</sup> Già prima dello Statuto albertino, il modello delineato dalla Rivoluzione francese viene recepito nelle costituzioni delle assemblee italiane. Si citano, come esempi, l'art. 74 della costituzione della repubblica cispadana (1797): «I membri del corpo legislativo non sono rappresentanti dei dipartimenti, che li ha nominati, ma dell'intera repubblica, né possono ricevere alcun mandato»; contenuto quasi identico anche l'art. 52 della Costituzione della prima repubblica cisalpina (1797); articolo 49 della costituzione della seconda repubblica cisalpina (1798); art. 68 della cost della repubblica ligure (1797); art. 49 della cost della repubblica romana (1798); art. 47 della cost della repubblica napoletana (1799). Cfr. A. AQUARONE, M. D'ADDIO e G. NEGRI (a cura di), *Le costituzioni italiane*, Milano, Edizioni di comunità, 1958.

<sup>142</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 328.

<sup>143</sup> L'elezione configura, quindi, il momento di designazione della capacità politica dei rappresentanti. Vedi A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Arch. Giur.*, 1875, XV, 201 («Il deputato [...] siede in Parlamento non per mandato dei suoi elettori, che sarebbero in media incapaci o indegni dell'alta funzione, ma per virtù propria, per la sua capacità personale»); V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892, 158; V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Id.*, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, 441 ss. (per cui un rapporto di dipendenza dagli elettori non è conciliabile con il valore individuale del deputato, v. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 142, nota 3); L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. I. Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894, 32 ss.; J. STUART MILL, *Considerations on representative government*, in J. STILLINGER (a cura di), *Three Essays: On Liberty, Representative Government, The Subjection of Women*, Oxford, Oxford University Press, 1976. Nel lavoro di Mill emerge nettamente questa idea della posizione di superiorità del rappresentante: è compito di quest'ultimo, come delle istituzioni rappresentative in genere, quello di educare, di consentire l'esercizio di un'influenza positiva dei «dotti» sui «non dotti».

<sup>144</sup> Alla cui base vi è l'idea che la verità possa scaturire dal libero confronto e dalla libera discussione delle diverse opinioni (cfr. J.S. MILL, *On liberty* in J. STILLINGER (a cura di), *Three Essays: On Liberty, Representative Government, The Subjection of Women*, Oxford, Oxford University Press, 1976). Il modello

e dell'omogeneità dell'interesse generale come espressione del dominio della borghesia, titolare esclusiva della rappresentanza politica<sup>145</sup>. Sono questi tratti che spiegano il carattere pienamente libero della rappresentanza, «ma ne mostra[no] anche il suo volto meno credibile, più ideologico. Più della “libertà” del mandato, lo Stato liberale fa sfoggio della sua seducente maschera. Fu una forzatura che servì alla forma di Stato liberale e che contribuì a nascondere, dietro la “libertà” individuale del rappresentante, la divisione sociale e l'esclusione politica di gran parte della popolazione»<sup>146</sup>.

È solo una, infatti, la classe che gode realmente dei diritti politici, tra cui il diritto di voto, cui consegue la capacità di essere rappresentata in Parlamento. Ciò comporta un'omogeneità sostanziale degli interessi degli elettori, che si riflette nell'omogeneità sostanziale anche dei suoi rappresentanti, che, trovandosi d'accordo sulle scelte di fondo, controvertono semmai sui dettagli. Il “bene comune” o “l'interesse generale della Nazione” cui il rappresentante deve orientare le proprie decisioni, possiedono, dunque, una consistenza concreta, che si identifica con l'interesse della classe borghese<sup>147</sup>. È per

---

liberale del *government by discussion*, che fa del Parlamento il fulcro del processo di formazione della volontà statale, non può tollerare che i rappresentanti siano vincolati da opinioni esterne all'ambito parlamentare, o che la decisione effettiva preceda il libero dibattito in Parlamento. (v. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 80).

<sup>145</sup> Non a caso le teorie organiche tedesche e quelle sulla rappresentanza istituzionale che si sono diffuse in Italia nascono in questo quadro, dove domina l'idea che, se sovrano è lo Stato, sovrani sono per legge anche i suoi organi, senza che occorra un contratto (nel senso hobbesiano) che deleghi i poteri da parte del popolo. Il popolo si limita, quindi, a designare i rappresentanti in quanto più capaci di altri, ma essi non rappresentano la Nazione nel senso di “agire per”, semplicemente ne sono l'organo. Secondo tale teoria, esiste una sola volontà, cioè quella dello Stato, e solo questa può essere rappresentata. Vedi P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, trad. it. a cura di M. SIOTTO PINTOR, Unione Tipografico Editrice Torinese, Torino, 1925. Sul piano della teoria sulla rappresentanza istituzionale, viene enfatizzata l'idea che quest'ultima possa essere intesa prettamente come situazione, e non anche come rapporto. Cfr. C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, vol. II, 1937, 467 ss.; C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, Cedam, 1939, 314 ss. Per una riflessione sulla teoria di Esposito si rinvia a L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. II, Padova, Cedam, 1972, 851-890. Vedi anche V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova, Cedam, 1952, spec. 14-35.

<sup>146</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 329. Diversamente cfr. Sartori, secondo cui «sarebbe davvero troppo semplicistico svolgere questo rilievo nel senso che la formula della sovranità nazionale era intesa a salvaguardare i presenti e futuri privilegi dell'Assemblea; e cioè per dire che l'intenzione dei costituenti rivoluzionari fu di avocare a sé tutto il potere, spossessandone a un tempo tanto il monarca quanto chi avrebbe dovuto essere il naturale beneficiario. [...] È davvero troppo facile dire che la finzione della Nazione era intesa a sbarrare il passo alla volontà popolare. Non è soltanto questo» (G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 535-539). L'intento era semmai quello di utilizzare un concetto per riuscire a razionalizzare la volontà generale. È più probabile che i costituenti francesi vedessero «nella rappresentanza non soltanto l'atto che creava la legittimità dei governanti, ma anche lo strumento di unificazione della volontà nazionale. [...] Gli uomini della costituente non erano né i sognatori né gli utopisti che si dice. Essi sapevano bene di che è fatta la volontà brutta del popolo. [...] Non era pertanto a quella volontà lì che intendevano riconoscere le prerogative della sovranità. Educati nel culto della ragione, fidenti nelle virtù dei lumi, essi non potevano riconoscere come volontà sovrana che una volontà riflessa, ponderata e unificata: quella stessa di cui l'Assemblea dei rappresentanti doveva essere l'organo» (G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, vol. IV, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1952, 245).

<sup>147</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 74-75.

tale motivo che si può affermare che la costruzione del rapporto rappresentativo basato sull'indipendenza di giudizio del singolo rappresentante e sull'insindacabilità delle sue opinioni «appare espressione del carattere oligarchico assunto dal regime, con il monopolio del potere politico da parte di una sola classe rivolta alla soddisfazione di interessi sostanzialmente omogenei»<sup>148</sup>. Occultando gli interessi particolari e facendoli confluire nell'astratta idea dell'interesse generale come interesse oggettivo<sup>149</sup>, l'epoca liberale è dominata dal tentativo di privare i conflitti sociali di alcuna «cittadinanza politica», e «se è certo che non è stato il libero mandato a creare la società liberale, esso è apparso però uno strumento idoneo a preservarne i caratteri»<sup>150</sup>.

Il contesto, però, muta profondamente in concomitanza con l'ampliarsi del suffragio, determinando il passaggio dallo stato monoclasse a quello pluriclasse, e imponendo alla rappresentanza la necessità di individuare un modo per raccordare le «sparse membra del corpo sociale, ormai frantumato nella divisione pluralistica della società»<sup>151</sup>. Rispetto a questa esigenza, i partiti politici si sono affermati come attori determinanti, scuotendo le vecchie strutture rappresentative di tipo parlamentare<sup>152</sup>, e stabilendosi come i grandi

---

<sup>148</sup> C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando, Vol. II*, Padova, Cedam, 1957, 136.

<sup>149</sup> C. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Torino, Giappichelli, 36 ss.

<sup>150</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 329.

<sup>151</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009.

<sup>152</sup> A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, 25.

registri del gioco democratico<sup>153</sup>: «moderni principi»<sup>154</sup> della nuova forma di Stato. Fu, infatti, «grazie alla loro reale forza attrattiva, alla loro effettiva funzione di mediazione delle diverse istanze sociali entro la sfera istituzionale, che si costruì lo Stato democratico e pluralista del Novecento»<sup>155</sup>.

L'allargamento del suffragio elettorale e il conseguente ampliamento della partecipazione politica hanno avviato un processo di democratizzazione<sup>156</sup>, destinato ad

---

<sup>153</sup> Per una ricostruzione della vicenda storica dei partiti politici, e degli avvenimenti che hanno portato al loro graduale affermarsi, si rinvia a P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 66-127. Vedi anche la ricostruzione di Triepel in merito al percorso evolutivo dei rapporti tra partiti e istituzioni tra la prima metà del XIX e la prima metà del XX secolo, che egli descrive come una «scala a quattro gradini», corrispondenti all'iniziale atteggiamento di ostilità dello Stato nei confronti del partito politico (*Bekämpfung*), allo stadio di indifferenza verso il fenomeno partitico (*Ignorierung*), al riconoscimento giuridico dei partiti (*Legalisierung*), e, infine, alla loro incorporazione (*Inkorporation*) a livello costituzionale. Questo processo evolutivo si è compiuto in un arco di tempo relativamente breve; sebbene i partiti politici esistano da tempo, solo verso la fine del XIX secolo si può parlare di partiti in senso moderno, cioè come «cooperativa di lotta (*Kampfgenossenschaft*) plasmata secondo schemi associativi aventi forma stabile che, ai fini del raggiungimento di obiettivi politici, ambisce a ottenere una posizione di potere nei confronti dello Stato». Meritano attenzione i passaggi in cui Triepel descrive il modo in cui la classe borghese ha tentato di opporsi al processo di affermazione dei partiti politici di massa all'interno delle sedi della rappresentanza politica, che ha trovato riflesso anche nelle norme che regolavano lo svolgimento dei lavori parlamentari, a partire dal sistema degli Uffici. (cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (1927), trad. it. di A. KALAJZIC in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, spec. 8 ss.). Duverger enfatizza anche il ruolo che hanno avuto i «sentimenti di eguaglianza e la volontà d'eliminazione delle *élites* sociali tradizionali» nella nascita dei comitati (cfr. M. DUVERGER, *Les partis politique* (1951), trad. it. di M. CAMBIERI TOSI, in *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, 21). Il politologo francese osserva che «[n]el 1850 nessun paese al mondo (tranne gli Stati Uniti) conosceva partiti politici nel senso moderno del termine. Vi si trovavano tendenze d'opinione, clubs popolari, associazioni di pensiero, gruppi parlamentari, ma non partiti propriamente detti. [...] Nell'insieme, lo sviluppo dei partiti appare legato a quello della democrazia, ossia all'estensione del suffragio popolare e delle prerogative parlamentari. Quanto più accrescono le funzioni e l'indipendenza delle assemblee politiche, tanto maggiore si fa nei loro membri il bisogno di raggrupparsi per affinità allo scopo di agire di concerto; quanto più si estende e si moltiplica il diritto di voto, tanto più diventa necessario inquadrare gli elettori attraverso comitati capaci di far conoscere i candidati e di canalizzare i suffragi nella loro direzione. La nascita dei partiti è perciò legata a quella dei gruppi parlamentari e dei comitati elettorali» (M. DUVERGER, cit. 17 ss.).

<sup>154</sup> Secondo la nota espressione coniata da A. GRAMSCI, *Note sul Macchiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, Einaudi, 1949, 5.

<sup>155</sup> G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3, 2013, 279 ss.

<sup>156</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 358 ss. La democratizzazione che è avvenuta nell'ambito politico spiega come si sia giunti alla nascita dei partiti politici. Questi, infatti, sono le organizzazioni che rendono milioni di liberi cittadini in grado di agire politicamente e che li riuniscono in unità politiche d'azione. Grazie a questo processo di democratizzazione, i partiti politici sono diventati i portavoce di cui si serve il popolo, ora emancipato, per potersi manifestare in maniera articolata nella sfera politica. Senza di loro i cittadini attivi, oggi emancipati, vagherebbero qua e là senza scopo e senza direzione. Sono i partiti a far sì che il popolo compaia nella sfera politica come un'unità realmente attiva; per così dire, solo essi lo costituiscono politicamente. Questa mediazione attuata dai partiti per il popolo è connaturata all'essenza della moderna democrazia dello Stato dei partiti. Vedi anche M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, Cacucci Editore, 2017, 10 ss. per cui: I partiti politici nati a partire da inizio Novecento sono stati capaci di dare voce all'intero corpo elettorale e hanno trasformato in profondità i caratteri dello Stato liberale, connotandolo e rifondandolo su basi nuove come Stato democratico. Per effetto di un fenomeno (quello dell'organizzazione partitica di massa), la fisionomia dello Stato è mutata radicalmente: sul piano degli scopi e degli interessi pubblici

avere profonda incidenza sulla funzione e sulla struttura dei partiti politici. Duverger ha rilevato che «quanto più accrescono le funzioni e l'indipendenza delle assemblee politiche, tanto maggiore si fa nei loro membri il bisogno di raggrupparsi per affinità allo scopo di agire di concerto; quanto più si estende e si moltiplica il diritto di voto, tanto più diventa necessario inquadrare gli elettori attraverso comitati capaci di far conoscere i candidati e di canalizzare i suffragi nella loro direzione»<sup>157</sup>. Pertanto, il raccordo tra partiti parlamentari e comitati elettorali diviene meno occasionale, e questi ultimi si trasformano in strutture permanenti, allo scopo di mantenere il collegamento con la più ampia base elettorale. Si determina, così, il passaggio dal partito di notabili al partito presente nella società civile «con un'organizzazione stabile e capillare, saldamente coeso intorno ad un apparato con accentuati caratteri di professionismo<sup>158</sup> e di burocratizzazione, e quindi

---

perseguiti, perchè i nuovi partiti hanno dato voce ad istanze sociali ed egualitarie fino a quel momento sconosciute o comunque riservate a una ristretta minoranza; sul piano della legittimazione delle nuove istituzioni, realizzandosi quella identificazione continuativa tra popolo e istituzioni che il solo meccanismo elettorale rendeva saltuaria e distante; sul piano dell'ordine sociale, perchè essi hanno sublimato il conflitto sociale in confronto politico dentro le istituzioni e lo hanno proceduralizzato; sul piano dell'assetto degli stessi poteri costituzionali, di cui i partiti politici di massa hanno razionalizzato il funzionamento, organizzando il consenso ed incanalandolo entro sistemi ordinati capaci di produrre un indirizzo politico e di tradurlo in volontà legislativa. In tal modo, i partiti politici hanno consentito di realizzare il non semplice adattamento degli ordinamenti costituzionali contemporanei ad una società politica pluriclasse, caratterizzata da profonde fratture ideologiche ma capace di ricomporsi, grazie alla loro mediazione e ai meccanismi procedurali della democrazia, sul terreno comune dei valori e delle regole costituzionali.

<sup>157</sup> M. DUVERGER, *Les partis politique* (1951), trad. it di M. CAMBIERI TOSI, in *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, 17 ss.

<sup>158</sup> Qui è d'obbligo il riferimento a M. WEBER, *Politik als Beruf*, trad. it. di E. COCCIA in *La politica come professione*, Roma, Armando Editore, 2010. Weber analizza il processo attraverso cui i politici sono diventati tali per “professione principale”, distinguendo tra chi vive “per” la politica e chi vive “della” politica. «“Della” politica come professione vive chi cerca di farne una fonte duratura di reddito; “per” la politica, invece, vive colui per il quale ciò non accade. Perché qualcuno possa vivere “per” la politica in tal senso, debbono esserci, nell'ambito dell'ordinamento della proprietà privata, alcuni presupposti, se volete, abbastanza banali: in condizioni normali, egli deve essere economicamente indipendente dai redditi che può procurargli la politica. Ciò significa, molto semplicemente, che egli deve essere benestante o comunque in una posizione sociale che gli renda introiti sufficienti. [...] [O]ltre a ciò egli deve essere economicamente “libero”, nel senso che le sue entrate non possono dipendere dal fatto che egli ponga permanentemente e personalmente la sua forza lavorativa e il suo pensiero, del tutto o prevalentemente, al servizio del proprio profitto». È libero, in quest'ultimo senso, solo chi vive di rendita, e cioè di chi fruisce di entrate senza alcun lavoro. Per l'Autore, infatti, né il lavoratore, né l'imprenditore, è libero in questo senso (M. WEBER, cit. 40 ss). Sono utilissime anche le parole di Sartori: «Il politico-gentiluomo è indipendente, ed ha la mentalità e i mezzi per affermarsi tale. Il politico semi-professionale è invece già disposto a molti compromessi, ma non è poi costretto a subire sino in fondo imposizioni alle quali la sua coscienza e le sue idee si ribellano; a un certo punto preferirà tornare alla sua professione privata, guardando alla sua esperienza pubblica come a un “servizio civico” che egli si è sentito in dovere di prestare. Tutto diverso è il caso del politico-professionista. Egli è, praticamente, alla mercè del partito. La sua rielezione dipende dal partito, e se perdere il posto perde insieme ragione di vita e mezzi per vivere. Se si ribella, o comunque quando decade da parlamentare, diventa un disoccupato cronico, senza mestiere e senza probabili alternative. È chiaro, mi sembra, che da un curriculum dei rappresentanti elaborato in funzione di questa tipologia si possono ricavare indicazioni piuttosto importanti su come funzionerà un parlamento. Se nell'Assemblea prevale il tipo indipendente, o potenzialmente tale, un parlamento può mantenere una sua funzione autonoma. Se invece le assemblee sono o diventano impersonate da rappresentanti che vivono a mezzo della politica – che sono poi uomini di partito il cui avvenire è legato alla conferma del posto – il parlamento rischia di perdere ogni effettiva indipendenza, e di convertirsi in una sorta di “cassa di risonanza” di un sistema non tanto parlamentare quanto partitocratico» (cfr. G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 609).

capace di un'intensa azione di aggregazione e di mobilitazione collettiva e di un controllo penetrante sulle rappresentanze parlamentari»<sup>159</sup>. Ed è proprio questa trasformazione che determina anche un mutamento nella concezione del principio del divieto di mandato imperativo. Se, infatti, «il carattere prettamente individualistico del parlamentarismo liberale presupponeva che, per rappresentare la Nazione nella sua unità politica, ogni parlamentare dovesse possedere quel proprio personale *Eigenwert* [valore intrinseco] incompatibile con ogni forma di mandato imperativo», nella democrazia di massa, caratterizzata dall'aggregazione delle articolazioni della volontà popolare, il partito politico assume la funzione di intermediazione, aggregando le domande emergenti dalla società civile, operandone una sintesi politica e trasferendole sul piano dell'organizzazione statale<sup>160</sup>. È in tal senso che il partito politico diventa «il momento centrale del processo di integrazione politica del popolo»<sup>161</sup>, trasformando il circuito rappresentativo, che sino a quel momento era stato caratterizzato da soli due termini – quello del rappresentante e del rappresentato – in un dialogo più complesso<sup>162</sup>.

L'analisi sul divieto di mandato imperativo si svolge entro questo orizzonte, quello di una democrazia pluralista, attraversata da conflitti sociali e politici che devono trovare una forma di riproduzione e risoluzione all'interno delle istituzioni rappresentative. Se, in epoca liberale, il libero mandato parlamentare poteva spiegarsi «in base alla credenza che ogni influenza sugli eletti da parte dei singoli gruppi componenti il corpo elettorale avrebbe inciso dannosamente sull'unità della volontà statale, nell'epoca del pluralismo e della commistione tra Stato e società è proprio il presupposto – cioè l'unità della

---

<sup>159</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 70.

<sup>160</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 70 ss. Come spiega in maniera cristallina Crisafulli, ai partiti politici spetta il compito di «immettere il popolo come totalità nello Stato come unità», decantando «la grezza immediatezza» degli interessi particolari, «misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale» (cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* in V. CRISAFULLI (a cura di), *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 210).

<sup>161</sup> G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in Id., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, C.F. Müller, 1958, 90. Nocilla definirà i partiti come «cinghia di trasmissione tra società e Stato» (cfr. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in AA.VV., *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 60). Ridola spiega che tra gli anni Venti e Trenta del XX secolo, il partito viene identificato come «parte totale»; è raffigurato come un organismo capace di superare il particolarismo della società e di farsi portatore in seno a questa di visioni politiche generali, ancorché di parte, desinate ad influire sulla direzione politica dello Stato. La riflessione sul partito maturata in quegli anni segna il distacco da concezioni del popolo di stampo organicistica: si muove dal presupposto che il pluralismo democratico ed un processo politico differenziato al proprio interno costituiscono il corollario di assetti costituzionali che connettono in modo inscindibile libertà ed eguaglianza. In quanto il popolo non è più configurabile come un soggetto capace di esprimere una volontà unitaria, ma solo una varietà di opinioni e di correnti politiche, il partito si colloca, nel quadro dei mutamenti delle forme di organizzazioni politica della società, al centro della tensione dialettica fra il pluralismo sociale e l'intrinseca spinta unificante dei processi di decisioni statali (Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 46 ss).

<sup>162</sup> Vedi M. DUVERGER, *Les partis politique* (1951), trad. it di M. CAMBIERI TOSI, in *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, 412 e anche 433 ss: «Il fatto dell'elezione, come la dottrina della rappresentanza, sono stati profondamente trasformati dallo sviluppo dei partiti. Non si tratta più ormai di un dialogo tra elettore ed eletto, tra Nazione e Parlamento: un terzo fattore si è introdotto fra loro a modificare radicalmente la natura dei loro rapporti».

volizione statale – che viene messo in causa»<sup>163</sup>. Al divieto di mandato imperativo degli elettori si sostituisce una disciplina ferrea di partito, cambiando profondamente l'organizzazione del Parlamento stesso, che non si presenta più come corpo unitario composto da rappresentanti della Nazione, ma da gruppi di grandi partiti, disciplinati e compatti<sup>164</sup>. L'organizzazione di partito, quindi, «aggredisce il parlamentarismo dall'esterno e dall'interno. Si impadronisce dell'elettorato e lo spinge sempre più tra le sue reti. Si appropria di tutti gli stadi della procedura parlamentare e di tutte le direzioni di cui essa si manifesta. Il rapporto tra le componenti extraparlamentari, distrettuali e regionali dei partiti e i loro esponenti e gruppi parlamentari diventa sempre più stretto. Le deliberazioni delle rappresentanze popolari vengono preparate dalle discussioni e dalle votazioni che avvengono in seno ai gruppi parlamentari. La discussione nell'assemblea plenaria, talvolta anche quella che ha luogo nelle commissioni, si riduce a vuota forma. [...] Inoltre, il deputato non è più un rappresentante del popolo, bensì un rappresentante del proprio partito, e come tale egli si sente e agisce. Della libertà dei convincimenti, dei discorsi e delle votazioni rimangono a malapena i resti. Il deputato non dipende soltanto dagli umori del proprio elettorato e da quelli dell'organizzazione extraparlamentare di partito, cui egli è debitore del proprio mandato. Piuttosto, egli dipende dal gruppo parlamentare, che lo assoggetta a una dura disciplina, impedendogli, in mancanza di una propria autorizzazione, di aprire bocca durante le sedute pubbliche, prescrivendogli i contenuti dei discorsi e il comportamento da tenere in seno alle commissioni e indirizzandone, salvo rare eccezioni, le votazioni»<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 96 ss.

<sup>164</sup> Sartori conierà l'espressione «partitocrazia disciplinare» riferendosi proprio al potere dei partiti di imporre al proprio gruppo parlamentare e ai propri eletti una severa disciplina, che si concretizzava soprattutto nella capacità di istruire il voto (G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano: 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, 331).

<sup>165</sup> H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (1927), trad. it. di A. KALAJIĆ in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 10. La preoccupazione di Triepel ruota intorno a come garantire l'unità politica dello Stato, per lui minacciata dall'avvento dei partiti politici. Non sorprende, quindi, che per il teorico tedesco il divieto di mandato imperativo rappresentava l'ultimo baluardo contro una partitocrazia in grado di svuotare di senso le stesse istituzioni parlamentari e, con esse, l'organizzazione della democrazia rappresentativa. Come precisa Mangiameli, per Triepel la presenza dei partiti in Parlamento è «un elemento che corrode l'istituzione, anziché realizzarne in pieno le capacità democratiche e giuridiche» (cfr. S. MANGIAMELI, *Partiti politici e Parlamento tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (1927), trad. it. di A. KALAJIĆ in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 60). La disciplina di gruppo ha origini molto antiche in Inghilterra, come delucida M. DUVERGER, *Les partis politiques* (1951), trad. it. di M. CAMBIERI TOSI, in *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, 20. Era solito che i ministri inglesi si assicurassero solide maggioranze comprando i voti. A tal fine, esisteva alla House of Commons uno sportello dove i parlamentari andavano a riscuotere il prezzo del loro voto al momento dello scrutinio. Nel 1714 fu inoltre creata la carica di segretario politico della tesoreria per dirigere queste operazioni finanziarie, soprannominato successivamente *the Patronage secretary*, in quanto disponeva della nomina agli impieghi governativi a titolo di corruzione. Distribuendo in tal modo la manna governativa ai deputati della maggioranza, il *Patronage secretary* sorvegliava da vicino i loro voti e discorsi, divenendo così, per essi, l'uomo della frusta (*the Whip*). Venne ad instaurarsi, così, quella ferrea disciplina di gruppo nota in tutto il panorama parlamentare.

L'autore che più di tutti ha teorizzato il ruolo dei partiti nella rappresentanza politica è senz'altro Leibholz, il quale rileva sin da subito la «spiccata contraddizione tra diritto costituzionale e realtà giuridica»<sup>166</sup>, facendo riferimento a quelle Costituzioni – tra cui quella italiana – che incorporano il ruolo costituzionale dei partiti politici e sanciscono al contempo il divieto di mandato imperativo<sup>167</sup>. Nell'osservare l'esperienza reale dei sistemi giuridici, Leibholz rileva che nonostante la maggior parte delle costituzioni degli stati liberali contenga il principio del divieto di mandato imperativo, quest'ultimo non corrisponde più alla realtà costituzionale contemporanea. La democrazia rappresentativa liberal-parlamentare è stata, infatti, sostituita dallo Stato democratico dei partiti, cioè «una democrazia di massa basata sui partiti politici, dove esistono ancora alcuni elementi rappresentativi che possono riemergere in caso di conflitto. Ad esempio, quando il Parlamento deve prendere una decisione sull'introduzione e la soppressione della pena di morte, allora ci si appella, in maniera che definirei classica, alla coscienza dei singoli deputati, al di fuori di qualsiasi direttiva partitica. Queste sono però eccezioni. È un dato di fatto incontrovertibile che i partiti - e quindi anche i gruppi parlamentari - dominano la vita politica. Tutto ciò ha un'enorme influenza sul comportamento del deputato», che è sostanzialmente costretto ad attenersi alla linea del partito<sup>168</sup>; in caso di contrasto, secondo Leibholz, il deputato dovrebbe infatti rinunciare al proprio mandato, «perché in fondo l'elettore non sceglie più l'individuo, ma vota per il partito che preferisce»<sup>169</sup>.

Questo sviluppo è la conseguenza della progressiva democratizzazione subita dalla vita politica e sociale tra il XIX e il XX secolo, enfatizzata anche dai sistemi elettorali proporzionali<sup>170</sup>. I partiti politici si affermano come i «detentori del potere politico», unità capaci di azione politica e soggetti necessari all'interno del circuito rappresentativo<sup>171</sup>, minando definitivamente le basi del parlamentarismo dei notabili. L'affermarsi dei partiti

---

<sup>166</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 161. Parla di contraddizione anche nell'intervista di F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali. Intervista a Gerhard Leibholz*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1981, 485: «La conclusione essenziale è che tra il diritto costituzionale scritto e quello praticato esiste una grande differenza: la realtà costituzionale mina alla base la Costituzione scritta». Secondo l'A., tali discrepanze sono superabili solo se la norma costituzionale può essere interpretata in modo diverso, e precisamente in modo conforme alla realtà giuridica.

<sup>167</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 328.

<sup>168</sup> Come descrive Ferrara, «Nel sistema, nello "stato dei partiti", nella rappresentanza monopolizzata dai partiti, risorge il mandato» (cfr. G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale in Dem. dir.*, 1988, 95).

<sup>169</sup> F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali. Intervista a Gerhard Leibholz*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1981, 479-480.

<sup>170</sup> Nel contesto italiano, ad esempio, la legge elettorale proporzionale del 1919 ha consentito un massiccio ingresso dei partiti in Parlamento. Maranini si è espresso molto duramente contro tale sistema elettorale, perché «rinnega l'unità dello Stato» e «riconosce una sovranità dei partiti» (cfr. G. MARANINI, *Crisi del costituzionalismo e antinomie della Costituzione*, in *Studi politici*, 1-2, 1953, 70 ss). Secondo Morstein Marx, per il fatto che i candidati sono solo meri esecutori della volontà di partito e per l'esistenza di sistemi elettorali proporzionali, non si giustificerebbe un "libero mandato", che viene ritenuto un fossile del diritto costituzionale (*Das freie Mandat ist ein verfassungsrechtliches Fossil*) (cfr. F. MORSTEIN MARX, *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 50, n.3, 1926, 443).

<sup>171</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 66.

di massa, collegato alla progressiva estensione del suffragio universale, trasforma, infatti, «la rappresentanza nazionale in rappresentanza popolare, la sovranità nazionale in sovranità popolare»<sup>172</sup>.

Lo stato dei partiti (*Parteinstaat*) si differenzia, per la sua struttura, dalla democrazia parlamentare, liberale e rappresentativa anche perché «non è nient'altro che una manifestazione “razionalizzata” della democrazia plebiscitaria»<sup>173</sup>, un «surrogato della democrazia diretta»<sup>174</sup>. Se nella democrazia plebiscitaria la volontà della maggioranza del popolo si identifica con la volontà generale in un dato momento, nella democrazia dello Stato dei partiti, la volontà della maggioranza partitica si identifica, nel governo e nel parlamento, con la volontà generale<sup>175</sup>. Sono i partiti, quindi, a dare forma concreta alla volontà generale.

Questi cambiamenti hanno inevitabilmente influito sull'organizzazione del Parlamento, che diventa sempre più «un luogo in cui alcuni delegati, vincolati ad incarichi di partito, si incontrano per sanzionare decisioni già prese altrove, ad esempio nei comitati, nei gruppi parlamentari o nelle conferenze di partito»<sup>176</sup>. Di conseguenza, si trasformano anche i gruppi parlamentari che, laddove istituiti per la prima volta, si affermano principalmente come organi del partito. Con essi muta anche la natura della discussione in Parlamento, che perde il suo originario «carattere creativo e costruttivo», così come era stato concepito sia da Burke che da Sieyès (seppure, come abbiamo visto, con presupposti teorici diversi). I dibattiti in Parlamento non devono più provare a convincere i deputati che hanno sensibilità politiche diverse, ma si rivolgono anzitutto ai cittadini, che devono essere influenzati in vista delle loro future decisioni politiche in sede elettorale<sup>177</sup>.

---

<sup>172</sup> A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 4, 1989, 546.

<sup>173</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 320-321. Prima ancora di Leibholz, Weber aveva sintetizzato la configurazione delle relazioni politiche nella nozione di “democrazia plebiscitaria moderna”, indicando una relazione in base alla quale la titolarità del potere dipende formalmente dalla scelta e dalla fiducia dei dominati che si esprimono in un plebiscito. La “democrazia plebiscitaria” è, in tale accezione, una forma di democrazia subordinata ad un capo, in cui il suo potere carismatico è legittimato dalla volontà dei sudditi e sussiste soltanto in virtù di questa. È democratica, quindi, ogni forma di potere in cui l'investitura del titolare del potere dipende formalmente dalla grazia dei sudditi, dalla loro scelta e dalla loro volontà manifestata in un'elezione. L'elezione rappresenta, in questa prospettiva, il momento in cui è risolto il “duello” fra i capi dei partiti, i quali si riducono, a loro volta, a macchine elettorali. Il leader plebiscitario vincente diviene, così, «il centro dinamico di tutte le relazioni istituzionali e politiche importanti» (cfr. M. WEBER, *Politik als Beruf*, trad. it. di E. COCCIA in *La politica come professione*, Roma, Armando Editore, 2010, 19). Per un ulteriore approfondimento si rinvia a D. D'ANDREA, *Tra parlamentarismo e plebiscitarismo. La democrazia della decisione in Max Weber*, in *Teoria politica*, 9, 2019, 169-192.

<sup>174</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 52.

<sup>175</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 320 ss.

<sup>176</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 320 ss.

<sup>177</sup> Come descrive Barbera, «[...] la discussione parlamentare perde progressivamente i caratteri dello scambio razionale di opinioni e acquista le caratteristiche proprie della rappresentazione “scenica”, volta alla propaganda e alla ricerca del consenso popolare (tanto da giustificare l'ingresso dei *mass-media* nelle

Non può stupire, quindi, che tale mutamento abbia provocato cambiamenti decisivi anche nella posizione parlamentare dei singoli deputati. Le parole di Leibholz, qui, servono per spiegare con incredibile sintesi e chiarezza che, seguendo «fino alle sue ultime conseguenze la logica di una democrazia dello Stato dei partiti, questi ultimi possono di fatto pretendere di imporsi anche nei confronti dei propri membri. Infatti, in una tale democrazia, il deputato non compare più come rappresentante, ma come individuo sottoposto alla volontà altrui. Egli non può più prendere in prima persona le decisioni politiche. In questa democrazia, al deputato manca essenzialmente la legittimità ultima che gli consente, in questioni politicamente rilevanti, di seguire una linea diversa da quella dei partiti e dei gruppi parlamentari. Sono i partiti, e non più i deputati, ad essere liberi nelle loro decisioni e a non essere vincolati alle istruzioni e agli incarichi. In ultima analisi, nel moderno Stato dei partiti il deputato diventa un intermediario tecnico ed organizzativo, che risulta indispensabile solamente in quanto è chiamato ad esercitare liberamente la propria influenza all'intero del partito e del gruppo parlamentare, ed in quanto è chiamato a cooperare alla formazione della volontà di partito o, prendendo in considerazione la totalità, alla formazione della volontà della maggioranza partitica. Non è dunque un caso che il deputato, nella democrazia dello Stato dei partiti, sia sottoposto ad una quantità di vincoli imposti dal partito, che si ripercuotono in maniera decisiva sui suoi discorsi e sui suoi voti. In questo ambito, il mandato imperativo e l'obbligo di appartenenza ad un gruppo parlamentare<sup>178</sup> ottengono la loro collocazione all'interno del sistema costituzionale e la loro intima giustificazione. Essi mirano in ultima analisi a garantire l'omogeneità necessaria tra tutte le articolazioni del partito. Dal punto di vista dello Stato dei partiti non ha nessuna importanza quale sia il motivo che induce il singolo deputato ad uniformarsi. Può essere che il deputato si sia ricreduto grazie al partito e che ritenga la decisione del partito o del gruppo parlamentare realmente orientata all'interesse della totalità. Può essere che egli si ritenga così intimamente legato al partito da sentirsi obbligato a sacrificare la sua opinione per il bene del partito. Ma egli può forse compiere questo sacrificio soltanto per evitare, in tal modo, quegli svantaggi che altrimenti il partito gli procurerebbe»<sup>179</sup>.

---

aule parlamentari, prima rigorosamente proibito» (cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008, 861). Vedi anche G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 362-363.

<sup>178</sup> Come specifica Leibholz, «che cos'è, in ultima istanza, l'obbligo di appartenenza ad un gruppo parlamentare, se non il modo in cui, quando sono in gioco questioni politiche fondamentali, l'unità di partito viene garantita ad ogni costo e il dissenziente viene costretto a sacrificare la sua opinione per il partito se non vuole entrare in conflitto con esso?» (cfr. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 323, nota 17).

<sup>179</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 320 ss. In questo senso si veda anche G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale in Dem. dir.*, 1988, 95, per cui i rappresentanti si sono via via qualificati non come autonomi termini di un rapporto, ma come agenti del soggetto partito in parlamento, perché il partito si impone come titolare del rapporto rappresentativo, cioè come soggetto capace di stare e di agire per l'entità rappresentata.

Da ciò consegue la possibilità per il partito politico di rendere il deputato sempre più responsabile per il proprio comportamento “antipartitico”, facendo ricorso a forme di sanzioni severe come l’espulsione, comportando in ultima istanza la fine della carriera politica del parlamentare. Leibholz non esclude anche la possibilità di ricorrere alla revoca del mandato in quei casi in cui il deputato venga espulso dal partito, o nel caso in cui il rappresentante passi da una formazione politica all’altra. Come osserva il giurista tedesco, il *recall* è un istituto che si pone in contraddizione con il parlamentarismo classico della forma di Stato liberale, ma può essere ritenuto un istituto strutturalmente connesso con lo Stato moderno dei partiti della democrazia di massa<sup>180</sup>.

Infine, le conseguenze di questa nuova forma di Stato si ripercuotono anche sul valore delle elezioni, che non servono più a selezionare i rappresentanti, ma a scegliere il partito e, con esso, gli indirizzi politici da perseguire. Secondo la prospettiva di Leibholz, affermando un tendenziale principio di *identità* fra governati e governanti<sup>181</sup>, i partiti politici danno vita ad una forma di democrazia diretta a carattere plebiscitario. Attraverso essi, infatti, l’esercizio della sovranità popolare non si limita più alla periodica scelta dei rappresentanti; bensì i cittadini, partecipando direttamente alle attività del partito, o, attraverso il loro voto, al programma di quest’ultimo, riacquistano quella sovranità di cui si erano appropriati i rappresentanti in epoca liberale<sup>182</sup>. Le elezioni assumono, quindi, la forma di un puro atto plebiscitario in cui l’elettorato attivo, tenuto assieme dai partiti, manifesta la propria volontà politica a favore dei candidati “nominati” dai partiti e a favore del programma politico. Di conseguenza, il singolo deputato viene eletto in parlamento sempre meno in virtù delle sue capacità razionali, ma in quanto appartenente ad un determinato partito politico<sup>183</sup>.

È evidente che nella forma di Stato democratica pluralistica che si consolida nel secondo dopoguerra attraverso il ruolo centrale dei partiti politici di massa, la libertà dei deputati cede il posto ad una dipendenza, più o meno estesa, dai gruppi parlamentari e dalle organizzazioni di partito, che influiscono in maniera decisiva sulla loro funzione di

---

<sup>180</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 320 ss.

<sup>181</sup> Sul principio di identità si rinvia anche a P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 52, il quale rileva che i partiti entrano a far parte dell’apparato di dominio (*Herrschaftsapparat*) dello stato medesimo.

<sup>182</sup> A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell’eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 4, 1989, 546. Anche l’attenzione di Esposito cade sui partiti politici, intesi come strumenti di esercizio della sovranità popolare (cfr. C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954).

<sup>183</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 320 ss. Riflettendo sull’incidenza dei partiti politici nel significato dell’elezione, intesa come “appartenenza”, Sartori dice: «Ma importa stabilire se, e in che misura, questa appartenenza è sentita in termini concreti di singole persone, o invece trasfigurata e proiettata in “immagini di partito”. Chi ci “impersona”? Qualcuno, o il partito? Delle persone, o dei simboli? Se l’elemento personale – e cioè l’individuo-candidato – viene sopraffatto, e direi quasi cancellato, dal fattore organizzazione, allora dobbiamo guardare alle elezioni come a un processo che ha due fasi non più risolvibili l’una nell’altra: quella della scelta dei candidati, che è scelta di partito; e quella della mera approvazione, che è tutto il significato del voto. Non si potrà più dire, in vece: l’elettorato sceglie gli eletti – si dovrà dire per esteso: il partito sceglie gli eligendi, e l’elettorato sceglie il partito” (cfr. G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 611).

rappresentanza. Mentre Leibholz prova a conciliare la realtà politico-giuridica e i principi liberali evocati nelle Costituzioni del dopoguerra, Kelsen adotta un'interpretazione molto differente in merito a ciò che lui definisce la «crassa finzione» della democrazia rappresentativa<sup>184</sup>. Secondo il giurista austriaco, l'affermazione del ruolo dei partiti di massa nella dinamica istituzionale ha reso evidente l'artificialità dei principi tradizionali del parlamentarismo; ragione per la quale egli propone la rimozione degli ostacoli giuridici al pieno dispiegarsi dello Stato dei partiti, a cominciare proprio dal divieto di mandato imperativo<sup>185</sup>. La teoria kelseniana sul vincolo di mandato è espressa nell'ambito del più generale dibattito che riguarda la crisi del parlamentarismo<sup>186</sup>, portandolo ad affermare che l'indipendenza giuridica dell'eletto dagli elettori sia «incompatibile con la rappresentanza giuridica. L'affermazione che il popolo è rappresentato dal parlamento significa che, mentre il popolo non può esercitare direttamente e immediatamente il potere

---

<sup>184</sup> H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010, 160. La finzione si concretizza nell'assunto che «il parlamento non sia che il rappresentante del popolo, e che il popolo non possa che nel parlamento e per mezzo del parlamento manifestare la sua volontà». Nella *Teoria generale*, Kelsen puntualizza che «[s]e gli scrittori politici insistono nel definire un organo “rappresentativo” il parlamento della democrazia moderna, nonostante la sua indipendenza giuridica dal corpo elettorale, se taluni scrittori dichiarano *persino* che il mandato imperativo è contrario al principio del governo rappresentativo, essi non presentano una teoria scientifica ma sostengono una *ideologia politica*. La funzione di questa ideologia è di *nascondere* la situazione reale, di mantenere l'*illusione* che il legislatore sia popolo, nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo – o, formulata più esattamente, del corpo elettorale – sia limitata alla creazione dell'organo legislativo» (cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di S. COTTA e G. TREVES, Milano, Edizioni di Comunità, 1952, 296, corsivo mio) Contro questa visione si scaglia duramente Burdeau: «Oggi fa buon tono imputare a questa concezione [la rappresentanza politica] di essere dogmatica e irrealista. [...] Quanto a me persisto a vedere nella concezione rivoluzionaria della rappresentanza una delle più perfette costruzioni politiche di cui lo spirito umano possa menare vanto» (cfr. G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, vol. IV, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1952, 244). Come osserva Sartori, la ragione che porta Kelsen a considerare la rappresentanza come una “finzione-inganno” è la stessa che porta a rifiutare di «seguire gli effetti dei meccanismi elettorali oltre l'attimo nel quale il “cittadino-elettore” vota per questo o quello». Il limite sta nel considerare le elezioni come un *atto* di nomina, mentre invece sono un *potere ricorrente* di nomina (cfr. G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957, 573 ss.).

<sup>185</sup> A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 71, nota 50.

<sup>186</sup> Secondo Kelsen, alla base della crisi vi è, da un lato, l'irresponsabilità politica e giuridica dei deputati, che determina una sostanziale estraneità del popolo all'attività e alle scelte parlamentari, e, dall'altro, il fatto che le moderne assemblee rappresentative, a causa della loro composizione, non possono possedere le conoscenze tecniche necessarie per fare buone leggi in tutti i settori della vita sociale. È opportuno osservare che per Kelsen non ci sono dubbi che il parlamentarismo rappresenti «l'unica forma reale in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale», in quanto l'affermarsi del pluralismo sociale e la conflittualità tra le parti rende essenziale individuare un luogo, oltre che una procedura, per conseguire il compromesso necessario per la determinazione di una volontà generale che medi gli interessi politici e sociali contrapposti. Questa ricerca è rafforzata dal ruolo centrale dei partiti politici, all'interno di cui si forma una parte essenziale della volontà generale, che verrà poi formalizzata nel compromesso parlamentare (cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010; ma anche H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010). Sul momento di “sintesi” nella teoria di Kelsen si veda spec. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010, 177 ss., in cui è evidenziato come il concetto di compromesso si incardini all'interno della sua più ampia teoria sul principio di maggioranza.

legislativo, lo esercita però per delega. Ma se non vi è alcuna garanzia giuridica che la volontà degli elettori sia seguita dall'eletto, se questo è giuridicamente indipendente dagli elettori, non esiste nessun rapporto giuridico di delega o di rappresentanza [...]. Se gli scrittori politici insistono nel definire un organo "rappresentativo" il parlamento della democrazia moderna, nonostante la sua indipendenza giuridica dal corpo elettorale, se taluni scrittori dichiarano persino che il mandato imperativo è contrario al principio del governo rappresentativo, essi non presentano una teoria scientifica, ma sostengono un'ideologia politica. La funzione di questa ideologia politica è di nascondere la situazione reale, di mantenere l'illusione che il legislatore sia il popolo nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo o, formulata più esattamente, del corpo elettorale sia limitata alla creazione dell'organo legislativo [...]. L'indipendenza giuridica del parlamento dal corpo elettorale significa che il principio della democrazia è sostituito, in certa misura, da quello della divisione del lavoro. Per celare questo passaggio da un principio ad un altro, si ricorre alla finzione secondo la quale il parlamentare "rappresenta" il popolo»<sup>187</sup>. Per tali motivi, Kelsen sostiene l'esigenza di introdurre la previsione secondo cui i parlamentari che lasciano il partito con il quale sono stati eletti devono automaticamente decadere<sup>188</sup>, usando come punto di riferimento la formula espressa dalla legge elettorale cecoslovacca del 1920<sup>189</sup>. Nella prospettiva di Kelsen, quindi, la responsabilità dell'eletto nei confronti degli elettori è garantita indirettamente, attraverso la responsabilità del deputato nei confronti del partito, che può proporre la revoca<sup>190</sup>. Tuttavia, com'è stato rilevato, questa posizione sull'ammissibilità dell'istituto

---

<sup>187</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di S. COTTA e G. TREVES, Milano, Edizioni di Comunità, 1980, 296-297.

<sup>188</sup> Tale disposizione era ritenuta come una «naturale conseguenza del sistema del voto secondo una lista vincolata» (cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010, 165; vedi anche H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010, 91). Maranini sembra opporsi alla visione di Kelsen, partendo dalla premessa che il mandato imperativo e la revoca potrebbero essere considerati istituti democratici a condizione che il corpo elettorale sia organizzato democraticamente. Poiché, però, «il corpo elettorale non può mai essere organizzato democraticamente, il mandato imperativo e la revoca non sono istituzioni democratiche; sono istituzioni, peggio ancora, antiggiuridiche, in quanto, consentendo l'interposizione di un diaframma fra elettori ed eletti – il diaframma dei partiti –, legando gli eletti non alla volontà degli elettori, ma alla volontà di oligarchie incontrollabili che operano in loro nome, spostano il potere effettivo fuori della sfera dei controlli giuridici» (cfr. G. MARANINI, *Crisi del costituzionalismo e antinomie della Costituzione*, in *Studi politici*, 1-2, 1953, 59, nota 1).

<sup>189</sup> Nonostante non si applicasse a quei casi in cui il deputato abbandonava il partito di provenienza, l'art. 13 della legge 29 febbraio 1920, n. 125 prevedeva una clausola di automatica decadenza dal mandato per chi venisse espulso dal partito politico. Poteva ritenersi che questa previsione si poneva in contrasto con la dottrina classica del mandato parlamentare e che perseguiva il duplice scopo di rafforzare la stabilità del governo, come anche di moralizzare la vita politica, sanzionando il "tradimento" della scelta degli elettori. Si rinvia a C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, G.C. Sansoni, 1946, 23 ss.

<sup>190</sup> Kelsen, però, fa un ulteriore passo in avanti e propone l'idea «di non costringere i partiti a mandare in parlamento un certo numero, proporzionale alla rispettiva forza, di deputati individualmente determinati, che partecipino alla decisione di ogni più disparata questione, ma di lasciare ad essi la possibilità di delegare, a seconda delle esigenze connesse con la discussione e la deliberazione delle varie leggi, degli esperti scelti nel proprio seno, i quali partecipino di volta in volta alla decisione col numero di voti spettanti al partito secondo la proporzionale» (H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010, 167). Questa posizione è stata duramente criticata da Leibholz, secondo cui ha soltanto il significato di privare il parlamento del proprio autentico

della decadenza cerca di porsi in continuità con la definizione puramente procedurale della democrazia<sup>191</sup>, ma finisce per modificare «morfologicamente l'essenza e il valore del Parlamento» stesso. Infatti, sebbene Kelsen intenda quest'ultimo come la sede deputata a fare la sintesi della volontà generale attraverso il lavoro dei partiti politici, la sua teoria finisce nel trasformarlo in un organo a disposizione dei partiti: «la volontà generale non si formalizza più in Parlamento *per mezzo* dei partiti, ma nei partiti *per mezzo* del Parlamento»<sup>192</sup>.

Leibholz, invece, cerca una conciliazione fra la democrazia dei partiti (e l'annesso vincolo di partito) con il sistema liberale (caratterizzato dal divieto di mandato imperativo). Il punto di equilibrio può essere rinvenuto nel limite stesso dei partiti politici. Secondo il giurista, questi ultimi non possono, per loro natura, rappresentare la totalità del popolo, in quanto possono solo esprimere la rappresentanza di interessi particolari di determinati gruppi; «un partito non coincide mai con la totalità, ed è connaturata alla sua essenza la necessità di avere accanto a sé altri partiti»<sup>193</sup>. È forse proprio in virtù di questo limite innato ai partiti che è possibile circoscrivere una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare in quanto tale, tenendo pur sempre conto che questo eserciti le sue funzioni all'interno di un circuito rappresentativo complesso. Anche all'interno del *Parteiinstaat*, quindi, il deputato ha uno *status* garantito, e da cui deriva sia la capacità di agire all'interno del partito e del gruppo di appartenenza, sia la possibilità di difendere questa sfera di prerogative in caso di conflitto. In particolare, secondo questa interpretazione, l'adesione ai principi del parlamentarismo liberale rappresentativo costituisce un limite alle conseguenze estreme a cui si potrebbe pervenire riconoscendo un vincolo da parte dei rappresentanti nei confronti del partito o del gruppo di appartenenza<sup>194</sup>.

---

significato rappresentativo (G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 190, nota 66).

<sup>191</sup> Il carattere procedurale della teoria kelseniana della democrazia si fonda su un assunto relativistico, per cui nessun valore può più sottrarsi alla discussione razionale, né si presta a essere monopolizzato. Non esiste un bene comune, e in sua assenza si può solo mediare fra una pluralità di valori in conflitto. La democrazia, quindi, indica quel metodo per prendere decisioni politiche consistenti nel discutere e nel votare a maggioranza.

<sup>192</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 336 ss. Anche Zanon si esprime in maniera critica rispetto alla prospettiva kelseniana, e sostiene che il limite della tesi sia nel fatto che non ci sia alcun interesse a dimostrare la conciliabilità del vincolo di partito con gli istituti tradizionali della rappresentanza politica. Di fatti, la pretesa antitesi tra norma e realtà politica viene completamente eliminata, ed al suo posto presenta «una normazione soltanto descrittiva e un diritto costituzionale che tende a identificarsi e ad esaurirsi nel diritto dei partiti» (cfr. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 110).

<sup>193</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 162.

<sup>194</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 330 ss.

## CAPITOLO II

### Il principio del divieto di mandato imperativo nell'esperienza costituzionale italiana

SOMMARIO: 1. Le origini del principio nell'esperienza costituzionale italiana. – 2. L'art. 67 in una prospettiva costituzionale sistematica. – 3. *Segue*: La tensione tra il divieto di mandato imperativo e la disciplina di gruppo. – 4. *Segue*: Il divieto di mandato imperativo come principio supremo dell'ordinamento. – 5. Riflessioni sul divieto di mandato imperativo alla luce della complessità del sistema di rappresentanza politica attuale.

#### 1. *Le origini del principio nell'esperienza costituzionale italiana*

Come la maggior parte delle costituzioni liberali europee del XIX secolo, anche lo Statuto albertino recepì il principio della rappresentanza politica generale, e, collegato ad esso, quello del divieto di mandato imperativo. L'art. 41 della costituzione otriata prevedeva, per l'appunto, che «I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non solo le Province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori»<sup>1</sup>.

Nell'includere il principio del divieto di mandato imperativo, inteso come vero e proprio esercizio libero del mandato, la disposizione rifletteva e consolidava il carattere della rappresentanza politica dello stato liberale: una rappresentanza basata su un suffragio ristretto e censitario, rivelatrice dell'egemonia economica, sociale e politico-istituzionale della borghesia (cfr. cap. I, §6).

È proprio questo assetto che subisce una trasformazione radicale con l'ingresso delle masse nella vita politica del paese, investendo di conseguenza i connotati dei sistemi rappresentativi, e, insieme ad essi, la composizione interna delle assemblee. La rappresentanza viene arricchita da innesti democratici, fino a questo momento per lo più sconosciuti<sup>2</sup>. In tal senso, l'estendersi del suffragio, benché inizialmente solo maschile, e il progressivo affermarsi dei partiti di massa, portano ad un profondo mutamento della classe politica: il parlamento composto da notabili si trasforma in un'assemblea formata

---

<sup>1</sup> Questa formulazione è stata approvata nella seduta del Consiglio di Conferenza del 24 febbraio 1848, sostanzialmente senza alcuna discussione. In generale, i redattori dello Statuto si sono ispirati fortemente alla dottrina liberale francese, e la disposizione evocata ricorda molto quella omologa contenuta nella Costituzione francese del 1795, che all'art. 52 recitava: «*Les membres du Corps Législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la Nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat*».

<sup>2</sup> Si rinvia a Bobbio, che, in linea con una consolidata letteratura, ricorda che se è vero che non ogni forma di democrazia è rappresentativa, è anche vero che non ogni stato rappresentativo è democratico per il solo fatto di essere rappresentativo (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, 33).

da politici di professione, portatori di ideologie diverse e spesso anche inconciliabili, ma investiti dalla funzione di rappresentanza politica della Nazione. Nella nuova forma di Stato che gradualmente viene ad affermarsi, l'interesse da rappresentare non è più individuabile *a priori*, mediante le capacità intellettuali dei rappresentanti, ma attraverso l'opera di una fitta rete di organismi intermedi posti tra i cittadini e lo Stato, tra cui soprattutto i partiti politici. Questi ultimi diventano, in tal senso, il veicolo perfetto per razionalizzare una forma di partecipazione che riesca a includere tutti i cittadini nella vita politica e dare, infine, sostanza alla sovranità popolare<sup>3</sup>.

Nello Stato democratico pluralista i partiti politici diventano lo strumento principale per assicurare un rapporto di dialogo tra i rappresentanti e le istanze dei rappresentati. Diventano, in altre parole, attori decisivi del circuito di rappresentanza, che da sistema binario diventa un sistema triangolare<sup>4</sup>. Prima ancora di trovare espressa formalizzazione nella Costituzione repubblicana del 1948, tale assetto si afferma con tutta la sua chiarezza nel periodo costituzionale transitorio, attraverso il ruolo dei partiti politici all'interno dei Comitati di Liberazione Nazionale. In tale contesto, e in virtù di una loro spiccatissima legittimazione, i partiti si affermano come attori di collegamento fra lo Stato e la società civile, «in quanto dotati di una capacità rappresentativa potenzialmente globale, nella quale tendono ad esaurirsi le possibilità di partecipazione politica dei cittadini»<sup>5</sup>. In mancanza di elezioni, infatti, le esigenze rappresentative vengono realizzate proprio attraverso i partiti, che hanno garantito, in seno ai Comitati di Liberazione, non solo la «pubblica manifestazione delle più varie opinioni», ma anche «la linea democratica del

---

<sup>3</sup> I partiti politici di massa «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» (cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, 73). Si rinvia anche a F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997, 158 e a M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, Cacucci Editore, 2017, 9, che sottolinea come ad ogni fase dell'evoluzione del costituzionalismo è corrisposta una diversa "forma" di partito e un suo diverso grado di inserimento e di relazione con gli assetti del potere costituito. Il partito dei notabili è stato funzionale all'esperienza dello Stato liberale, poiché caratterizzato dalla separazione tra istituzioni pubbliche e sfera privata dell'individuo, così come da una spiccata matrice parlamentare della rappresentanza politica di una società sostanzialmente monoclasse. Il partito politico di massa, invece, ha costituito uno strumento che ha consentito la democratizzazione dello Stato liberale, in un'ottica di integrazione del pluralismo sociale e politico nella vita delle istituzioni e nella declinazione delle finalità da queste perseguite.

<sup>4</sup> Azzariti enfatizza il ruolo determinante dei partiti politici nel «gioco democratico». Secondo l'Autore, è stato grazie alla loro forza attrattiva e alla loro funzione di mediazione delle istanze sociali entro la sfera istituzionale che si è costituito lo Stato democratico e pluralista del Novecento (cfr. G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2013, 3, 280).

<sup>5</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 225. Predieri parla della «peculiare rilevanza costituzionale» dei partiti politici, acquisita attraverso il loro ruolo all'interno dei Comitati di Liberazione Nazionale (cfr. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, G. Barbera, 1950, 193-194. In generale, sul ruolo «istituzionale» e «costituente» svolto dai partiti riuniti nel CLN vedi C. LAVAGNA, *Comitato III – Comitati di liberazione*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 778ss.

Governo»<sup>6</sup>. Ciò è stato reso possibile in particolare attraverso la struttura organizzativa dei Comitati, che ha consolidato ulteriormente la forza e la presenza dei partiti politici nelle istituzioni rappresentative. I Comitati, infatti, non erano composti da singoli esponenti, ma dai partiti, nel senso che erano questi a delegare un proprio rappresentante a partecipare alle sedute, le quali, di conseguenza, non avevano una composizione stabile, ma polimorfa<sup>7</sup>.

Anche nel contesto provvisorio emerge quello che è il carattere distintivo del rapporto tra partito ed eletto nello Stato democratico pluralista – e che sarà successivamente recepito nella Costituzione italiana –, contraddistinto da una ferrea disciplina interna e da un controllo quasi assoluto da parte del partito rispetto alla vita politica dei propri candidati ed eletti<sup>8</sup>. Talmente forte era la legittimazione dei partiti politici dell'epoca, che non si riteneva neppure necessario intervenire con una disciplina normativa che regolasse i rapporti tra elettori, eletti e partito: sono stati, di conseguenza, «i fatti, la prassi, al più le fonti consuetudinarie a dominare la scena»<sup>9</sup> in materia, e così sarà anche in seguito all'adozione della Carta repubblicana del 1948.

L'art. 67 della Costituzione è stato redatto in questo contesto, dove la presenza, la forza e la legittimazione dei partiti politici era senza precedenti. Com'è stato ripetutamente osservato, la sua approvazione è stata rapida<sup>10</sup>, ma non per questo sbrigativa o inconsapevole. La discussione è stata «breve perché essenziale», e nonostante la formulazione della disposizione non si sia discostata molto rispetto a quella contenuta nell'art. 41 dello Statuto albertino, il dibattito ha fatto emergere una diffusa consapevolezza che non si trattasse solo di riprodurre il principio classico del libero mandato secondo i canoni della tradizione liberale<sup>11</sup>. Al contrario, i Costituenti hanno

---

<sup>6</sup> G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di dir. pubbl.*, 1, 1946, 69. Come rileva anche Zanon, i Comitati di Liberazione, attraverso il ruolo svolto dai partiti, emergono come «gli unici organismi adatti ad evocare e surrogare il principio della sovranità popolare» (cfr. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 216). Secondo la nota interpretazione di Mortati, ai Comitati di Liberazione Nazionale è riconosciuto un compito analogo a quello del Parlamento, retto e legittimato dall'opinione politica e sociale prevalente: «Fino a quando pertanto non saranno predisposti nuovi mezzi atti all'adempimento delle funzioni ora dette, il comitato di liberazione non potrà non conservare la posizione di organo del governo provvisorio, ed anzi di organo a cui una preminenza sugli altri proviene dall'essere più immediata espressione del sentimento popolare, occupando così una posizione analoga a quella tenuta dal parlamento, sia pure con diversa modalità di funzionamento» (cfr. C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano* (1945), ora in *ID.*, *Raccolta di Scritti – Vol. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 234).

<sup>7</sup> G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di dir. pubbl.*, 1, 1946, 68.

<sup>8</sup> Si rinvia alla ricostruzione svolta nell'ultimo paragrafo del I Capitolo.

<sup>9</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 343.

<sup>10</sup> L'art. 64 del progetto di Costituzione (divenuto poi l'art. 67 del testo definitivo) è stato votato senza alcuna discussione nella seduta del 10 ottobre 1947 (cfr. *Assemblea costituente, Assemblea plenaria, Resoconto stenografico*, Seduta pomeridiana 10 ottobre 1947, 1106).

<sup>11</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 345. Così anche Ridola, che sottolinea che la percezione di un superamento del carattere liberale e individualistico dell'istituto del libero mandato era comune a tutti i Costituenti. Cfr. P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985, 679-684 e S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*.

consegnato un'immagine abbastanza precisa ed evocativa di come intendessero la rappresentanza politica nella neonata democrazia repubblicana, a partire dall'esigenza di non limitare l'oggetto della rappresentanza dei parlamentari ai soli interessi particolari, incluso quelli del suo partito. È in ciò che si sostanzia l'idea della rappresentanza generale, che trova corrispondenza nell'enunciato presentato da Mortati, per cui «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»<sup>12</sup>. Si consideri, però, che la proposta di Mortati rientrava all'interno di un progetto più ampio che riguardava la struttura bicamerale differenziata del Parlamento, dove il Senato si sarebbe dovuto affermare come il luogo della rappresentanza territoriale. L'enunciato normativo, quindi, era stato presentato al fine di chiarire che, in vista della struttura regionale dello Stato, i parlamentari rappresentavano la Nazione e non i collegi elettorali<sup>13</sup>.

Ad ogni modo, nel corso del dibattito emerge con enfasi un'idea di rappresentanza politica caratterizzata principalmente dal ruolo spiccato dei partiti politici, ma anche dal profondo legame che intercorre tra divieto di mandato imperativo e pluralismo politico. Tali questioni sono state trattate a più riprese e in distinte occasioni, a partire dalla stesura dell'art. 49 Cost.; infine, il modo in cui si è sviluppato il dibattito attorno all'art. 67 Cost. fa pensare che uno dei temi centrali fosse proprio il rapporto tra il singolo eletto e i partiti politici, un rapporto segnato e definito in tutti i suoi aspetti dalla disciplina interna.

All'interno della Seconda Sottocommissione, il tema è stato inizialmente introdotto da Mortati, che aveva avvertito sin da subito l'esigenza di affrontare la questione della disciplina di partito<sup>14</sup>. In particolare, si chiede se il rapporto di dipendenza tra eletti e partiti, che, secondo lui, si accentua in un sistema elettorale di tipo proporzionale<sup>15</sup>, dovrebbe comportare la decadenza del parlamentare in caso di espulsione dal partito di

---

*Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004. Zanon adotta una lettura più scettica in N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 214. Per l'Autore, è difficile capire se l'approvazione dell'art. 67 rappresenti la mera recezione di un principio tradizionale, o se invece rappresenti «la volontà di dar vita ad una Costituzione non rigidamente "adeguata alla realtà dei partiti"». In questo passaggio, Zanon riprende la posizione di Esposito, secondo cui una Costituzione interamente adeguata alla realtà dei partiti avrebbe dovuto «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» (cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 215). Anche secondo Savignano sono incerte le ragioni che hanno indotto il costituente italiano a sancire il divieto di mandato imperativo (cfr. A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della Facoltà Giuridica*, vol. 36, 1970, 277).

<sup>12</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto stenografico*, Seduta n. 17, 19 settembre 1946.

<sup>13</sup> A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della Facoltà Giuridica*, vol. 36, 1970, 308 pone particolare enfasi su questo punto.

<sup>14</sup> In un suo successivo contributo, Mortati scriverà che le Camere sono «l'espressione di forze organizzative, le quali sono portatrici di esigenze e di ideologie tendenti a farsi valere nell'azione dello Stato, e pretendono dai parlamentare la fedeltà ai programmi a cui è collegato il mandato politico» (C. MORTATI, *Sovranità popolare e diritto di voto secondo la Costituzione*, in *Amm. Civ.*, 1958, n. 10-11, 8).

<sup>15</sup> Anche se, come hanno rilevato alcuni studi di stampo politologico, la disciplina di partito si è dimostrato uno strumento utile a razionalizzare l'attività dei partiti operanti in un sistema maggioritario e bipartitico (cfr. G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano: 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, 307).

appartenenza. La riflessione si lega alla considerazione più generale per cui l'eventuale espulsione, legata a motivi di dissenso rispetto alla disciplina interna e, quindi, al programma di partito, potrebbe «turbare» l'equilibrio politico riflesso in Assemblea a seguito dell'espressione della volontà popolare in sede di voto<sup>16</sup>. Mortati non è l'unico a mostrare una sensibilità verso la questione, che viene posta al centro del dibattito in seguito alla proposta dell'On. Conti di prevedere, oltre al principio della rappresentanza della Nazione, anche il libero mandato parlamentare, secondo la formulazione: «I deputati esercitano liberamente la loro funzione»<sup>17</sup>. A questa formulazione, l'On. Mannironi propone di aggiungere anche la dicitura «senza vincolo di mandato», incontrando, tuttavia, forti resistenze da parte di coloro che ritengono che tutti i deputati siano, nei fatti, vincolati da un mandato. Come puntualizza l'On. Grieco, ad esempio, i candidati si presentano alle elezioni sostenendo un programma, cioè un orientamento politico particolare, e la proposta dell'On. Mannironi avrebbe, in realtà, potuto favorire il sorgere del «malcostume politico»<sup>18</sup>.

È chiaro che i lavori della Seconda Sottocommissione mettono in contrapposizione due opposti principi: da una parte, vi è il tentativo di rafforzare la disciplina di partito, recependo in Costituzione il rapporto di forza tra apparato partitico ed eletto. Dall'altra parte, invece, vi è l'intento di garantire, in continuità con la dottrina più classica, la libertà di opinione, di parola e di voto del parlamentare, anche nei confronti del partito di

---

<sup>16</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto stenografico*, Seduta n. 17, 19 settembre 1946, 223. Nel ricordare la soluzione della legge elettorale cecoslovacca del 1920, Mortati sembra configurare l'ipotesi della revoca tacita del mandato ad opera del corpo elettorale (cfr. C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, G.C. Sansoni, 1946, 23 ss). Zanon osserva che nella visione di Mortati non è inimmaginabile una norma costituzionale che, pur proclamando ogni deputato rappresentante della Nazione, preveda anche la stretta dipendenza del mandato dalle vicende del rapporto tra parlamentare e partito (N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 231). Sull'opportunità di prevedere gli istituti della revoca o della decadenza, si rinvia anche agli scritti di Basso, il quale ne invocava la necessità ai fini di dare compimento al principio democratico sancito in Costituzione (cfr. L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il Ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, vol. IV, 15).

<sup>17</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto stenografico*, Seduta n. 17, 19 settembre 1946, 223.

<sup>18</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto stenografico*, Seduta n. 17, 19 settembre 1946, 223. L'On. Grieco non elabora ulteriormente sul punto, ma si può dedurre che si riferisca al fenomeno, che si è successivamente verificato, del “transfughismo”, ossia la situazione per cui i singoli parlamentari lasciano il gruppo del partito sotto le cui insegne sono stati eletti per iscriversi a un altro, ovvero creano un partito formato da parlamentari fuorusciti dai gruppi di cui facevano inizialmente parte. Il motivo per cui si attribuisce a questo fenomeno l'appellativo di «malcostume» risiede nel fatto che viene a rompersi il rapporto tra elettori ed eletti che esiste all'interno del partito politico: gli elettori non votano solo per il partito, né votano solo per l'eletto, ma votano contemporaneamente per l'uno e per l'altro. Votano per il partito attraverso un candidato, e per un candidato in quanto espressione di un partito di cui condivide gli obiettivi politici. Negare ed escludere che il parlamentare sia vincolato nei confronti del proprio partito viene considerato in questo senso un'alterazione della sua funzione rappresentativa. Vedi *ex plurimis* S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare* in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Torino, Giappichelli, 2001, 92. Al fine di arginare il fenomeno, è intervenuto in particolare il Senato della Repubblica con due riforme regolamentari, nel 2017 e nel 2022. Sul punto si permetta il rinvio a M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2023.

appartenenza<sup>19</sup>. Secondo quest'ultima prospettiva, il divieto di mandato imperativo diventa funzionale all'autonomia dell'organo parlamentare, svincolando i suoi membri da obblighi e limiti che potrebbero compromettere la libertà decisionale del potere legislativo<sup>20</sup>. Dinanzi a tale tensione, la Sottocommissione ha deciso di non intervenire normativamente, ma di lasciare la disciplina del rapporto tra parlamentare e partito al «costume politico»<sup>21</sup>, alla prassi. Il punto è particolarmente importante perché dà rilievo al ruolo che assumeranno sia la disciplina di partito sia quella di gruppo nel bilanciare, da una parte, il rapporto che lega il parlamentare alla formazione politica di appartenenza, e, dall'altra, il grado di libertà che il rappresentante ha per poter partecipare al processo decisionale<sup>22</sup>.

In seguito alla decisione di non regolare espressamente il rapporto tra disciplina di partito e libertà del parlamentare non è da sorprendersi che l'art. 64 del progetto di Costituzione sia stato votato senza particolare discussione. Al termine della seduta viene approvata la dizione: «I deputati esercitano liberamente la loro funzione e senza vincoli di mandato; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori». Come si può facilmente osservare sin da subito, rispetto alla formulazione approvata al termine della discussione, la versione finale della seconda parte dell'art. 67<sup>23</sup> omette l'avverbio *liberamente*, indicando che ad essere prescritto non è il libero mandato parlamentare, ma il divieto di mandato imperativo. In altre parole, e come sembra indicare anche la Corte

---

<sup>19</sup> Emblematico di questa tensione è l'intervento di Calamandrei nella seduta del 4 marzo 1947, mentre riflette sull'impatto dei partiti nella «vita costituzionale» e sulla necessità di dover regolare l'organizzazione interna: «Avrebbe dovuto esser vanto della nuova Costituzione italiana riuscire ad inquadrare questa realtà nei congegni giuridici: i partiti, in realtà, come voi sapete, sono le fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge. I partiti hanno cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari. Vedete: qui, mentre io vi parlo (e vi ringrazio della indulgenza con cui mi ascoltate), so benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo, essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che quando si tratterà di votare, voi, pur avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me. E allora io mi domando: se le discussioni si fanno nell'intento di persuadersi, a che giova continuare qui a perdere il tempo in anticipo su tutti i punti? Questa è la conseguenza dell'esistenza dei partiti: dei quali non si può dire se sia bene o male che ci siano; ci sono, e questa è la realtà. E allora si sarebbe desiderato che nella nostra Costituzione si fosse cercato di disciplinarli, di regolare la loro vita interna, di dare ad essi precise funzioni costituzionali. Voi capite che una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici» (Assemblea costituente, Assemblea plenaria, *Resoconto stenografico*, Seduta n. 49, 4 marzo 1947, p. 1753).

<sup>20</sup> Azzariti sottolinea questo punto con enfasi, nel rilevare la «doppia valenza garantista» del divieto di mandato imperativo (G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 345-346).

<sup>21</sup> Cfr. A. SAVIGNANO, *Il Mandato Imperativo* in *Annali della Facoltà Giuridica*, vol. 36, 1970, 278.

<sup>22</sup> Come si avrà modo di vedere nel corso del lavoro, anche i regolamenti parlamentari sono intervenuti a più riprese per regolare la tensione espressa dalle due esigenze. Basti pensare alla disciplina in merito alla costituzione dei gruppi parlamentari, specie al Senato, così come quel gruppo di norme che garantiscono spazi di dissenso per i singoli parlamentari che intendono esprimersi in maniera difforme rispetto alla linea politica adottata dal gruppo di appartenenza. Cfr. Cap. II, §3.

<sup>23</sup> La seconda parte dell'art. 67, che prescrive il divieto di mandato imperativo, prevede che il parlamentare «esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Questa formula definitiva è il frutto del lavoro di coordinamento finale, del quale, però, non esiste documentazione.

costituzionale nella sua essenziale giurisprudenza sull'art. 67<sup>24</sup>, la disposizione non vieta il mandato, ma più semplicemente la sua natura vincolante. La scelta dei Costituenti è, quindi, quella di incorporare nella Costituzione italiana il rapporto di rappresentanza determinato dal ruolo dei partiti politici di massa, che hanno dato forma allo stato democratico pluriclasse all'inizio del XX secolo, lasciando così alle spalle quel modello di rappresentanza incentrato su una dimensione atomistica dei rappresentanti, ormai appartenente alla più lontana forma di stato liberale.

## 2. *L'art. 67 in una prospettiva costituzionale sistematica*

Dai lavori in Assemblea costituente emergono chiaramente le tensioni tra i principi di derivazione liberale e quelli di trazione democratico-pluralista, ma non per questo essi si devono ritenere incompatibili tra loro. Il tentativo è, anzi, quello di conciliare il divieto di mandato imperativo, elemento, come si dirà, strutturante della rappresentanza politica generale, con il ruolo costituzionale riconosciuto ai partiti politici, ritenuti attori necessari a dare effettività al principio democratico della sovranità popolare. Basti leggere, infatti, l'art. 67 in combinato disposto con gli artt. 1, c. 2, 48, c. 1, 49, 72, c.3 e 82, c.2<sup>25</sup> per individuare il circuito di rappresentanza politica espresso dalla Costituzione italiana, composto da un sistema formato da più attori – eletti, gruppi parlamentari, partiti ed elettori<sup>26</sup> – e da più rapporti. Come si cercherà di evidenziare nelle pagine che seguono, è attraverso una lettura congiunta delle disposizioni che fondano questo sistema complesso di rappresentanza che si può configurare il divieto di mandato imperativo come l'aspetto di una relazione rappresentativa «attenta al collegamento fra parlamento, partiti e società civile»<sup>27</sup>.

La Costituzione identifica la democrazia come la forma organizzativa della comunità politica (art. 1, c. 1)<sup>28</sup> e sancisce il principio di sovranità popolare (art. 1, c. 2)<sup>29</sup>; ma vi è di più, poiché secondo il dettato costituzionale la sovranità non emana, non proviene, dal popolo, ma gli appartiene: esso è il titolare giuridico della sovranità, e, in attuazione del principio democratico, ne mantiene il possesso in maniera continuativa e permanente. Il

---

<sup>24</sup> Si fa riferimento alle sentenze nn. 14/1964 e 207/2021, che saranno approfondite nel paragrafo che segue.

<sup>25</sup> L'art. 1, c. 2 Cost. recita che «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»; l'art. 48, c. 1 Cost.: «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età»; l'art. 49 Cost.: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»; art. 72, c. 3 Cost., nella parte in cui prevede che i regolamenti parlamentari delle due Camere stabiliscono «in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari [...]»; art. 82, c. 2 Cost., che specifica che la Commissione di inchiesta deve essere «formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi».

<sup>26</sup> A cui ormai bisogna aggiungere altri soggetti che agiscono politicamente, tra cui le associazioni, i gruppi di pressione e altri gruppi di interessi particolari.

<sup>27</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 86.

<sup>28</sup> «L'Italia è una Repubblica democratica [...]».

<sup>29</sup> Come si è specificato in nota (n. 24), «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

popolo, però, è un'entità complessa. Si presenta sia come soggetto idealmente unitario, sia come un insieme composto non solo da individui che risiedono tutti su un piano di astratta eguaglianza (art. 3, c. 1)<sup>30</sup>, ma che esiste anche nelle sue articolazioni in gruppi, associazioni o formazioni sociali (art. 2)<sup>31</sup>. In questo gioco tra unità e molteplicità, i partiti politici vengono individuati dalla Costituzione come il principale strumento di esercizio della sovranità popolare.

I Costituenti consolidano, così, l'idea dei partiti politici come «cinghia di trasmissione tra società e Stato»<sup>32</sup>, riconoscendo il diritto di tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49). I destinatari della disposizione sono, sì, i cittadini, ma viene riconosciuto espressamente il ruolo costituzionale dei partiti, che svolgono la funzione necessaria di «decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pur sono concretamente materati, misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale»<sup>33</sup>. I partiti sono, secondo questa prospettiva, uno degli strumenti principali della rappresentanza politica, intesa come rappresentanza generale, e ad essi spetta il compito di «immettere il popolo come totalità nello Stato come unità»<sup>34</sup>. In altre parole, essi esercitano un ruolo di «concretizzazione» delle forme democratiche definite dalla Costituzione, e fungono da corpi ricettivi e dialogici nel senso che sono contemporaneamente «rappresentativi di grandi istanze popolari (e dunque collettori e “mediatizzatori” di quelle istanze), ma anche capaci di rappresentare agli occhi dei cittadini modelli di società e di “produrre” azione politica – e conseguentemente decisione politica – in cui i diversi settori della società [possono] rispecchiarsi ed effettivamente si [rispecchiano]»<sup>35</sup>.

Tale prospettiva ha, peraltro, trovato conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale sulla legittimazione (o meno) dei partiti politici a sollevare un conflitto

---

<sup>30</sup> L'art. 3, c. 1 dispone che «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

<sup>31</sup> «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

<sup>32</sup> D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in AA.VV., *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale AIC*, Padova, Cedam, 2001, 60.

<sup>33</sup> V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 209.

<sup>34</sup> V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 210.

<sup>35</sup> E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in A.A.V.V., *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana: Atti del XXXVIII Convegno Annuale AIC*, Padova, Cedam, 2023, in corso di pubblicazione. La prospettiva di Grosso sembra rievocare quella di Esposito, secondo cui i partiti sono associazioni dirette a determinare la vita politica dello Stato. Come evidenziava il giurista, tuttavia, il tratto distintivo dei partiti politici rispetto alla più ampia categoria dell'associazione è che «i partiti non si limitano a perseguire solo singole e puntuali finalità politiche, ma tendono a determinare la “politica nazionale”, ad acquisire, cioè, influenza generale sulla vita politica, a partecipare all'insieme di tale vita, ed a concorrere in genere alla soluzione dei problemi, che storicamente si presentano o si presenteranno allo Stato» (C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 219).

inter-organico ai sensi dell'art. 134 Cost. Nel rispondere negativamente a tale quesito, il giudice del conflitto ha, sì, negato la possibilità di riconoscere i partiti quali poteri dello Stato, ma ne ha evidenziato il ruolo fondamentale all'interno del circuito rappresentativo. Infatti, nonostante l'art. 49 non attribuisca ad essi «specifici poteri di carattere costituzionale», essi sono ad ogni modo «garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati», e poiché a tale «diritto di associazione [si ricollega] la garanzia del pluralismo», i partiti politici vengono individuati come «organizzazioni proprie della società civile», funzionali alla realizzazione del principio pluralista *ex art. 2 della Costituzione*<sup>36</sup>.

A tal fine, i gruppi parlamentari svolgono un ruolo fondamentale. Previsti espressamente dagli artt. 72, c. 3 e 82, c. 2 Cost., essi sono disciplinati dai regolamenti parlamentari con maggiore dettaglio sia nella loro composizione, sia nelle loro funzioni. Come è stato enfatizzato da una parte della dottrina<sup>37</sup>, i gruppi svolgono un ruolo cruciale non solo perché rappresentano lo strumento principale attraverso cui si è cercato di ridurre la complessità della rappresentanza e consentire, quindi, il funzionamento delle Camere, ma anche perché essi costituiscono il principale, se non unico, strumento attraverso cui i partiti politici diventano organi istituzionali, e sono, dunque, in grado di attuare l'indirizzo politico all'interno delle istituzioni rappresentative<sup>38</sup>. È per questo che risulta necessario e indispensabile che l'indirizzo politico elaborato dal partito sia fatto proprio

---

<sup>36</sup> Ordinanza 79 del 2006, confermata nelle successive ordd. 120/2009 e 196/2020. Cfr. G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016, che osserva che la giurisprudenza della Corte è stata strumentale a porre in rilievo il profilo dei partiti come «fenomeni associativi», riflettendo, così, «il consapevole rifiuto dell'incorporazione dei partiti nei pubblici poteri, venendo a radicarne la collocazione nel pluralismo associativo su cui si fonda il processo politico, e riconducendoli correttamente alle organizzazioni proprie della società civile». L'orientamento della Corte costituzionale, a partire dalla pronuncia del 2006, è stato oggetto di critiche da parte di coloro che hanno rilevato che la legittimazione dei partiti a sollevare un conflitto tra poteri potrebbe consentire ai soggetti principali del pluralismo politico di contribuire ad assicurare trasparenza e parità di *chances* agli attori del processo politico. Cfr. P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668-674; A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2006; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (Prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2006; F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, 1629-1642; M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2009.

<sup>37</sup> Vedi, ad esempio, R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale, Padova, Cedam, 2001, 87, che distingue il ruolo dei gruppi parlamentari a seconda che essi operino nel sistema costituzionale ovvero in quello parlamentare.

<sup>38</sup> Ferri definisce il gruppo parlamentare come organo di attuazione dell'indirizzo generale politico elaborato dal partito corrispondente (cfr. G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950, 152). Così anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Milano, Giuffrè, Milano, 1960, 605; G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 220; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, 20-26; M. RUBECHI, *Il diritto di voto: Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, 80-87.

dal gruppo parlamentare, il quale, mediante la disciplina di gruppo, potrà trasformare i fini politici in diritto.

Alla luce di quanto detto sul principio democratico e su quello della sovranità popolare sancito in Costituzione (art. 1) e sul ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti politici (art. 49), come strumento di realizzazione di quella stessa sovranità popolare, in quale senso va letto l'art. 67? La disposizione si compone di due enunciati normativi, che riguardano rispettivamente il principio della rappresentanza nazionale («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione») <sup>39</sup> e quello del divieto di mandato imperativo («ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»). Il collegamento tra i due enunciati sarà approfondito successivamente (§4 di questo capitolo), qui ci si limita a rilevare il loro collegamento rispetto alle disposizioni sopra analizzate, al fine di giungere ad un'interpretazione sistematica delle norme che costituiscono il circuito rappresentativo.

Innanzitutto, occorre rilevare il nesso che la Costituzione crea tra il «circuito democratico» e quello rappresentativo <sup>40</sup>. Secondo quanto già accennato prima, la sovranità popolare si esplica in particolar modo attraverso il momento elettorale, caratterizzato dalla partecipazione di tutti i cittadini al voto (art. 48) e dal diritto di questi ultimi di associarsi liberamente in partiti politici per concorrere alla determinazione della politica nazionale (art. 49), in condizioni di parità di accesso alle cariche elettive (art. 51). Questo gruppo di disposizioni si collega a loro volta alle modalità di composizione delle due Camere (artt. 56, 57 e 58), che insieme formano il Parlamento (art. 55), inteso come la sede della rappresentanza generale (art. 67). Infatti, come ha ricordato anche la Corte costituzionale, solo il Parlamento (e non anche i consigli regionali) è «la sede della rappresentanza politica nazionale», che «imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica e infungibile» <sup>41</sup>. Da ciò consegue che quando l'art. 67 dispone che ciascun membro

---

<sup>39</sup> La prima parte dell'art. 67 nasce dalla proposta di Mortati di prevedere che «i Deputati rappresentano la Nazione nel suo insieme», stando ad indicare non solo che il parlamentare non sia rappresentante di interessi particolari (di partito o di categoria), ma che egli debba rappresentare l'interesse generale (si rinvia al dibattito Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, *Resoconto stenografico*, Seduta n. 17, 19 settembre 1946, 222 ss.). È opportuno ricordare, tuttavia, che la proposta di Mortati faceva parte di un disegno istituzionale più ampio, che riguardava l'istituzione di un Parlamento bicamerale differenziato, con una camera alta rappresentante delle regioni. L'obiettivo della disposizione era, dunque, quello di chiarire che i deputati fossero rappresentanti della Nazione, e non dei collegi elettorali (cfr. A. SAVIGNANO, *Il Mandato Imperativo in Annali della Facoltà Giuridica*, 36, 1970, 308).

<sup>40</sup> Cfr. M. RUBECHI, *Il diritto di voto: Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, 80-87. L'Autore distingue tra il «circuito democratico» e il «circuito rappresentativo». Per il primo concetto, egli intende il modo con cui le più importanti decisioni nell'ordinamento italiano devono essere prese, sia che esse traggano legittimazione da votazioni di tipo elettivo, sia deliberativo. Mentre per il secondo, Rubechi intende il modo in cui le istituzioni si devono strutturare e funzionare, rispetto al circuito democratico.

<sup>41</sup> A partire dalle sentt. 106 e 306 del 2002, la Corte costituzionale enfatizza il nesso che esiste tra il Parlamento inteso come sede della rappresentanza politica e le funzioni che sono attribuite ad esso. In altre parole, è in virtù della sua tipizzazione come sede della rappresentanza politica generale che si può spiegare il carattere «tipico e infungibile» delle sue funzioni, ed è per tale motivo che «il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza

del Parlamento rappresenta la Nazione, si intende che deputati e senatori, in virtù del mandato ricevuto dal corpo elettorale, rappresentano l'interesse generale, e non gli interessi di un determinato collegio o circoscrizione elettorale. Viene ribadito, quindi, il carattere generale della rappresentanza politica moderna, che si contrappone a quello particolaristico e corporativo della rappresentanza politica propria dell'*ancien régime*.

Per quanto attiene alla seconda parte dell'art. 67, si è detto che essa sancisce il divieto di vincolo di mandato. Una sua lettura rigida, orfana di una teoria classica del parlamentarismo liberale, porterebbe ad escludere un rapporto verticale continuo tra la base (gli elettori) e il vertice (ogni membro del Parlamento), ponendosi, così, in palese contrasto con il principio della sovranità popolare e impedendo la piena realizzazione del ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti politici nel circuito democratico e rappresentativo. Un'interpretazione così rigida, che intende esaltare la situazione di piena autonomia del parlamentare, tuttavia, non può essere accolta, in quanto non trova corrispondenza nel testo costituzionale<sup>42</sup>.

Al contrario, sono emerse principalmente due letture, che, nonostante le nette differenze che esistono tra esse, hanno in comune il fatto che riconoscono sia il valore preminente dell'art. 49, che rappresenta «un fatto nuovo nella storia costituzionale»<sup>43</sup> italiana, sia l'esigenza di implementare strumenti di democrazia interna al gruppo politico. Secondo una lettura proposta da una parte della dottrina che è rimasta minoritaria, il divieto di mandato imperativo si pone come un principio recepito solo passivamente dai Costituenti. È, in altre parole, un residuo della cultura parlamentare ottocentesca, che «mal si concilia con l'attribuzione ai partiti politici del potere di concorrere alla determinazione della politica nazionale», così come con le attribuzioni *ex artt.* 72, c. 3 e 82, c. 2 Cost. riconosciute ai gruppi parlamentari<sup>44</sup>. Questa interpretazione

---

connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*» (Punto 4 del Considerato in diritto della sent. 106/2002). Questo orientamento è stato ulteriormente rinforzato nella successiva sent. 1 del 2014, nella parte in cui si legge che «le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di “una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo sul governo, anche le delicate funzioni connesse alla garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali» (Punto 3.1 del Considerato in diritto).

<sup>42</sup> Come osserva D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 63, alla luce di questa teoria, «la posizione di piena indipendenza del parlamentare finirebbe per parificarsi idealmente a quella del giudice: ambedue dovendo fare, in perfetta e quasi ascetica solitudine, applicazione dei canoni, il primo, della cura dell'interesse generale ed il secondo, della legge».

<sup>43</sup> Come osserva Ferri, «Per la prima volta il partito politico viene considerato da una Costituzione in senso formale, direttamente e unitariamente, ossia in quanto organizzazione per la sua specifica funzione» (G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950, 128).

<sup>44</sup> A. SAVIGNANO, *Il Mandato Imperativo* in *Annali della Facoltà Giuridica*, vol. 36, 1970, 297-299. Si rinvia anche alla nota alla sent. n. 14 del 1964 molto critica di E. LOPANE, *Il mandato parlamentare e i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 1964, 144-147. In questo senso si è espresso in tempi più recenti anche A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 73, per cui la presenza del divieto di mandato imperativo nel testo costituzionale è il risultato di una

porta a sostenere la tesi per cui il principio contenuto nell'art. 67 debba essere inteso più limitatamente come un divieto posto al parlamentare di manifestare in Parlamento interessi territoriali o particolari, esaltando, quindi, il principio della rappresentanza generale della Nazione. Il divieto di vincolo di mandato non è inteso, quindi, anche come un divieto che può incidere nella sfera dei rapporti tra l'eletto e il partito o il gruppo di appartenenza, giacché sussiste un vero e proprio mandato di partito<sup>45</sup>. Nel valorizzare gli artt. 1 e 49 della Costituzione, questa interpretazione ritiene prevalente il rapporto che si instaura tra eletto, gruppo, partito ed elettori, e porta a sostenere due tipi di conclusioni: secondo una prospettiva più mite, si ammette la possibilità della decadenza o della revoca del mandato parlamentare in caso di espulsione o abbandono dal partito o dal gruppo di appartenenza<sup>46</sup>. Secondo, invece, una prospettiva più rigida, non si esclude l'eventualità di una revisione dell'art. 67, adeguando l'istituto del divieto di mandato imperativo «ad una realtà che è radicalmente mutata e che richiede una ben diversa disciplina del rapporto rappresentativo»<sup>47</sup>. Sarebbe più opportuno, quindi, limitare il valore del divieto di mandato imperativo nel senso che i parlamentari devono farsi portatori esclusivamente degli orientamenti politici della comunità nazionale.

Tuttavia, nell'escludere qualsiasi rilevanza del divieto di mandato imperativo all'interno del rapporto tra eletto e partito o gruppo parlamentare, questa interpretazione incontra due possibili limiti. Innanzitutto, essa si basa sull'idea che la Costituzione legittimi una condizione di privilegio, quasi esclusiva, dei partiti, mentre una lettura più ampia delle norme costituzionali sembra indicare una concezione dei partiti politici come uno (ma non l'unico) dei principali soggetti del pluralismo<sup>48</sup>. In secondo luogo, essa rischia di rievocare una prospettiva identitaria della democrazia, creando, in particolare, una sorta di identificazione tra popolo e partiti, idealizzando la funzione di questi ultimi e facendone i diretti mandatari del corpo elettorale<sup>49</sup>. Così facendo, il voto diventa lo strumento attraverso il quale il corpo elettorale conferisce un mandato giuridicamente rilevante agli eletti, i quali dovranno limitarsi all'attuazione del programma proposto dai

---

«passiva ricezione di istituti e concetti propri di precedenti esperienze storiche, sorti e consolidati per dare una risposta ad esigenze concrete della società e dell'organizzazione costituzionale del tempo, poi recepite e perpetuate anche in società e sistemi politici successivi in cui quelle esigenze non sono più attuali».

<sup>45</sup> Cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 67, 1985, 35 ss.

<sup>46</sup> In tal senso cfr. A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 135-137; *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004.

<sup>47</sup> A. SAVIGNANO, *Il Mandato Imperativo* in *Annali della Facoltà Giuridica*, vol. 36, 1970, 307.

<sup>48</sup> Cfr. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 72, il quale considera il divieto di mandato imperativo come un completamento del regime costituzionale dell'associazionismo politico. Si rinvia anche a G. PASQUINO, *Rappresentanza e decisione*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, 33, che osserva che la lettura congiunta dell'art. 67 con l'art. 49 rivela, sì, che la rappresentanza ha da essere politica e fondamentalmente partitica, ma questo non implica necessariamente anche che la rappresentanza politica debba estrinsecarsi unicamente in partiti, o che debba esaurirsi esclusivamente nei partiti.

<sup>49</sup> Questa critica è stata mossa anche da D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 67.

partiti politici<sup>50</sup>. In definitiva, viene riproposta in veste nuova la concezione tipicamente giacobina della rappresentanza politica come “stare per” e come meccanismo di responsabilità (cfr. Cap. I, §5).

Con questa nota critica verso l’interpretazione appena descritta, non si intende adottare una lettura dell’art. 67 che ignori il circuito di rappresentanza politica sancito in Costituzione. È per questo che appare più convincente l’interpretazione sistematica che è stata data alla norma, la quale viene commisurata rispetto alle altre disposizioni che formano il sistema di rappresentanza politica, incluso il rapporto che lega i singoli eletti al partito e al gruppo parlamentare di appartenenza. Parte della dottrina costituzionalistica ha, infatti, colto la conciliabilità tra il divieto di mandato imperativo e l’appartenenza dei parlamentari alle organizzazioni che ne indirizzano l’attività politica. Tra i primi studiosi a esprimersi in questo senso vi è, senz’altro, Vezio Crisafulli, che chiarisce con estrema precisione la compatibilità del mandato parlamentare con le istanze democratiche espresse in Costituzione<sup>51</sup>.

Secondo un’interpretazione sistematica degli artt. 1, c. 2, 48, c. 1, 49, 67, 72, c.3 e 82, c.2, il divieto di vincolo di mandato deve essere inteso come un limite a possibili implicazioni estreme che si volessero trarre dal principio risultante dal combinato disposto degli artt. 1 e 49, che esigerebbe in astratto piena rispondenza dei parlamentari alla volontà degli elettori e dei partiti in cui essi sono organizzati. In altre parole, «attraverso una connessione sistematica dell’art. 67 e dei principi risultanti dagli artt. 1 e 49 si rispecchia il compromesso tra i principi rigorosamente liberali, che vogliono comunque garantita la libertà di coscienza e di azione dei parlamentari, e i principi democratici, che, portati alle estreme conseguenze, condurrebbero invece ad affermare la

---

<sup>50</sup> Sembra prendere parzialmente le mosse da questa impostazione la tesi avanzata da S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, il quale, tuttavia, attenua la prospettiva in modo tale da dargli una lettura complessivamente più conciliativa delle disposizioni sulla rappresentanza politica, pur evidenziando il ruolo centrale degli artt. 1 e 49 della Costituzione (vedi spec. 99-106). In particolare, l’Autore mette in rilievo il rapporto che si instaura tra elettori, partito ed eletti, enfatizzando che «non esiste 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* 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 elettori» (95). In altre parole, vi è una successione di rapporti binari, che hanno le peculiarità di andare in un’unica direzione. All’interno di questo quadro, il programma politico si pone come lo strumento attraverso cui gli elettori conferiscono «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 termine» (85), e le elezioni sanciscono la responsabilità politica dei partiti, più che quella dei parlamentari. Da ciò consegue che l’eletto, in qualità di rappresentante degli elettori del partito, «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» (106, corsivo mio). Alla luce della natura del rapporto che lega i parlamentari al partito politico, l’Autore giunge alla conclusione per cui occorre implementare forme di democrazia interna al partito, affinché si eviti che quest’ultimo possa esercitare un pieno ed incontrollato dominio giuridico sui suoi parlamentari (spec. 118-120).

<sup>51</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, 595-606. È tornato sul punto anche in seguito in V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 207 ss.

stretta dipendenza degli eletti dagli elettori, e perciò il mandato di partito, la lista bloccata, la revoca in corso di legislatura, e via dicendo»<sup>52</sup>. L'esclusione del vincolo di mandato, quindi, può soltanto significare un limite al contenuto potenziale dei principi enunciati dagli artt. 1 e 49, escludendo qualsiasi effetto giuridico automatico dei particolari obblighi assunti dai candidati verso i rispettivi partiti «ed altri analoghi raggruppamenti organizzati»<sup>53</sup>.

La dottrina prevalente ha, quindi, interpretato il divieto sancito all'art. 67, c. 2 in maniera restrittiva<sup>54</sup>: esso esclude il mandato imperativo degli elettori, ma non il vincolo che lega politicamente i parlamentari al partito o al gruppo, così come la conseguente sottoposizione alla loro disciplina interna. L'art. 67 va inteso, più limitatamente, come una garanzia che assicura all'eletto la possibilità di sottrarsi alla disciplina di partito o di gruppo senza subire effetti giuridici sul suo *status* di parlamentare. Tali conseguenze sono note: la perdita del mandato nel caso di uscita o di espulsione da un partito e/o trasmigrazione ad altra formazione politica, così come l'imposizione di sanzioni pecuniarie nel caso di ribellione alle direttive, ovvero le dimissioni con la data in bianco consegnate al partito o al gruppo parlamentare<sup>55</sup>. I singoli parlamentari, in quanto membri eletti entro le fila di un partito politico e in quanto membri di un gruppo parlamentare, sono, infatti, legittimamente condizionati e condizionabili da questi ultimi nel corso del mandato, senza che sia configurabile, per ciò solo, un contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo. La Corte costituzionale ha confermato questo orientamento, dapprima, nella sentenza n. 14 del 1964, e, più recentemente, nella sentenza n. 207 del 2021.

Partendo dalla decisione più risalente nel tempo (sent. n. 14/1964), si osserva che il giudice delle leggi si sofferma solo brevissimamente sul particolare rapporto che intercorre tra la manifestazione di voto del parlamentare e le direttive del partito cui esso appartiene, ma non per questo si può ritenere la sentenza poco incisiva sulla materia che

---

<sup>52</sup> V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1960, 605, nota 7.

<sup>53</sup> V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1960, 606. Vedi anche V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 212-214. In tal senso si esprime anche Esposito, che rileva sin da subito che i legami dei parlamentari con i partiti e «la disciplinata e confessa obbedienza dei parlamentari alle direttive di partito» siano conformi allo spirito della Costituzione. A suo avviso, bisogna attribuire un significato ristretto all'art. 67, secondo il quale si esclude la possibilità di un mandato imperativo, ma non anche «la liceità del vincolo dei parlamentari ai gruppi spontaneamente accolti o la sottoposizione alla disciplina di partito o di gruppo» (C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 229-230). La posizione di Crisafulli si pone in continuità con il pensiero di G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di Simona Forti in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 330 ss.

<sup>54</sup> Cfr. per tutti, N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 47-78; R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale, Padova, Cedam, 2001, 87-108.

<sup>55</sup> D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 63.

qui ci interessa. La decisione aveva ad oggetto la legge istitutiva dell'ENEL<sup>56</sup> e veniva lamentata una violazione dell'art. 67, con la conseguente illegittimità costituzionale della legge. In particolare, si sosteneva che la disposizione fosse stata violata in quanto alcuni deputati, al momento della deliberazione, avevano dichiarato che il loro voto a favore della legge fosse stato determinato per intero dalla disciplina interna di partito. Nella questione, infatti, si rilevava che i parlamentari, «in misura maggiore o minore per la parte che compone la maggioranza e che quindi ha determinato la formazione della volontà di ciascuna assemblea, avrebbero determinato la propria volontà e l'avrebbero espressa o in obbedienza al mandato imperativo che li vincolava o nell'esercizio di una funzione di rappresentanza di un soggetto particolare e non di tutta la Nazione o di tutto il corpo elettorale»<sup>57</sup>. Nell'ordinanza di remissione veniva, infatti, evidenziato il problema dell'esistenza di un mandato imperativo vietato dall'art. 67 Cost., e delle conseguenze che sarebbero derivate da esso, a partire dalla presunta illegittimità del procedimento di formazione della legge per effetto della violazione della disposizione, che avrebbe investito l'intero atto normativo.

La Corte ha ritenuto infondata la censura, cogliendo, tuttavia, l'occasione per determinare con maggiore chiarezza la rilevanza del divieto di mandato imperativo nel sistema rappresentativo delineato in Costituzione. Partendo dalla premessa che l'art. 67 sia collocato tra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non tra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, il giudice costituzionale puntualizza innanzitutto che la disposizione «non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolta ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento». In secondo luogo, in uno dei passaggi più noti della decisione, la Corte mette a fuoco ed evidenzia il contenuto centrale della garanzia offerta dall'art. 67: «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»<sup>58</sup>. Rievocando l'interpretazione elaborata in dottrina, anche secondo la Corte la garanzia offerta dalla disposizione costituzionale non può porsi in contrasto con la funzione essenziale svolta dai partiti politici; al contempo, però, questi ultimi non possono vincolare giuridicamente l'esercizio del mandato parlamentare. Nell'operare questo bilanciamento, viene quindi riconosciuta la legittimità della disciplina di partito, purché questa incida solo politicamente sulla vita del parlamentare. Ne risulta che l'art. 67 non intende disconoscere il legame fra eletti e partiti, specie in un sistema rappresentativo fondato sul principio democratico della sovranità popolare, ma ha la funzione (più limitata) di escludere che i parlamentari diventino meri portavoce, stabilendo, così, l'irrilevanza giuridica delle vicende che si consumano all'interno del rapporto tra il

---

<sup>56</sup> L. n. 1643 del 1962, sulla nazionalizzazione della produzione e distribuzione dell'energia elettrica. Oltre al profilo attinente all'eventuale violazione dell'art. 67 Cost., la legge era ritenuta in contrasto con il Trattato istitutivo del mercato comune europeo e, di conseguenza, con l'art. 11 della Costituzione.

<sup>57</sup> Ritenuto in fatto, sent. 14/1964.

<sup>58</sup> Punto 2 del Considerato in diritto, sent. 14/1964.

rappresentante e il partito di appartenenza. In altre parole, possono essere stipulati accordi, così come impartite istruzioni, ma questi non saranno assistiti da alcuna garanzia giuridica<sup>59</sup>, e la loro osservanza sarà rimessa interamente alla coscienza del singolo rappresentante.

La sent. 14/1964 è rimasta «malinconicamente isolata nelle rassegne di giurisprudenza che trattano della norma»<sup>60</sup> fino alla più recente sent. 207/2021<sup>61</sup>, nella quale la Corte costituzionale torna sul divieto di mandato imperativo arricchendolo di alcune sfumature. Nel riprendere quanto aveva già stabilito precedentemente, il giudice afferma che se, da una parte, «può certamente accadere (e di regola accade) che, in riferimento all'esercizio del mandato, vengano stipulati accordi, impartite istruzioni o fatti valere vincoli di fedeltà», «proprio in forza di quanto disposto dall'art. 67 Cost., tali accordi, istruzioni e vincoli non sono assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare»<sup>62</sup>. La garanzia riconosciuta dall'art. 67 non consente, quindi, «l'instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli – da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale – idonei a incidere giuridicamente sullo *status* del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo»; anzi, il mandato «può e deve continuare ad essere svolto liberamente, in

---

<sup>59</sup> Cfr. D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 53-54. È rimasta minoritaria, invece, la tesi secondo cui l'art. 67 comporti una dichiarazione di nullità *ex art.* 1418 c.c. degli accordi e delle istruzioni di questo genere. (L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1291). Sebbene questa interpretazione enfatizzi il valore del divieto di mandato imperativo così come il carattere tradizionale della rappresentanza non vincolata (cfr. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 288 ss.), essa trova un limite nell'individuare meccanismi sanzionatori o nello stabilire l'organo legittimato a valutare tali atti. Sul piano comparato, è interessante osservare che la Costituzione francese prevede, all'art. 27, c. 1, la nullità dei mandati imperativi («*Tout mandat impératif est nul*»).

<sup>60</sup> N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 2, 383.

<sup>61</sup> Il giudizio è sorto da una questione sollevata dalla Commissione tributaria di primo grado di Trento sulla legittimità dell'art. 11, c. 4-bis del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito con modificazioni dalla Legge n. 21 febbraio 2014, n. 13. La questione era stata già sollevata dalla medesima Commissione tributaria nel 2019, in occasione della quale il giudice costituzionale aveva disposto la restituzione degli atti per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni sollevata alla luce del mutato quadro normativo (ord. 182/2019). Secondo il rimettente, le somme versate dall'eletto in Parlamento in favore del partito politico di appartenenza nel corso dello svolgimento del suo mandato non hanno natura di erogazioni liberali, e, soprattutto, sono espressione di un «rapporto sinallagmatico», in forza del quale a fronte della disponibilità del partito di offrire al ricorrente la possibilità di essere candidato alle elezioni, quest'ultimo assume obbligazioni, con contratto di donazione, di corrispondere al partito, in caso di elezione, una determinata somma. Sempre secondo il rimettente, consentendo la detraibilità dall'imposta sui redditi delle erogazioni eseguite anche in assenza dello spirito di liberalità, la disposizione censurata presupporrebbe, o comunque favorirebbe, mediante l'attribuzione di vantaggi di natura fiscale, l'instaurazione di rapporti giuridici di credito tra i partiti politici e i membri del Parlamento, in contrasto con lo spirito dell'art. 67. Nel rigettare la questione, la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata non consente di evincere alcuna indebita incidenza sullo *status* del parlamentare, né alcun condizionamento sulle modalità di esercizio del mandato, rimettendo ciononostante la valutazione circa la validità dei contratti conclusi tra candidati e partiti al giudice comune.

<sup>62</sup> Punto 4.1 del Considerato in diritto, sent. 207/2021.

conformità o meno agli indirizzi del partito o gruppo di riferimento»<sup>63</sup>. L'avverbio *liberamente* sta a indicare che non è determinante il motivo che induce il parlamentare a comportarsi in un certo modo: può essere che il rappresentante consideri la decisione del partito o del gruppo volta all'interesse generale; può anche essere che si consideri così legato alla forza politica da voler sacrificare la propria opinione, ma può anche essere che voglia semplicemente evitare gli svantaggi che deriverebbero da uno scostamento rispetto alla disciplina di partito<sup>64</sup>. Emerge così con enfasi la portata della garanzia offerta dall'art. 67, delimitata, tuttavia, dalla disciplina di partito e di gruppo, in quanto elemento necessario per dare concretezza alla funzione di rappresentanza svolta anche dalle forze politiche: l'accettazione della candidatura nelle liste di un partito politico e la conseguente elezione fanno sorgere, sì, un "mandato di partito" (e di gruppo) in capo al parlamentare, ma questo deve essere inteso in maniera lasca, poiché il deputato o senatore assumerà l'impegno *politico* di rispettare la disciplina interna, pena eventuali sanzioni *politiche* (quali, ad esempio, la sospensione o l'espulsione).

Oltre a perfezionare ulteriormente il perimetro della garanzia offerta dall'art. 67, c. 2, la sent. 207/2021 allarga l'ambito di applicazione della disposizione, enfatizzando, per la prima volta, la sua rilevanza ed efficacia anche nella relazione che intercorre tra parlamentare e gruppo di appartenenza. Il giudice delle leggi ricorda, infatti, che, sebbene il divieto di mandato imperativo sia stato in origine concepito come garanzia dell'eletto nei confronti dei suoi elettori, la dimensione della tutela si è poi evoluta nel comprendere anche la garanzia del rappresentante nei confronti sia del partito politico di riferimento, sia del gruppo parlamentare di appartenenza. Che il gruppo non potesse vincolare giuridicamente il mandato lo si assumeva già per via analogica, ma solo con questa pronuncia la Corte lo conferma espressamente<sup>65</sup>. La precisazione non è di poco conto se si considera l'evoluzione dei rapporti tra gruppi e partiti, il progressivo indebolirsi di questi ultimi e la crescente autonomia dei primi<sup>66</sup>. Il percorso di autonomia dei gruppi parlamentari è stato, infatti, in parte valorizzato anche dalle modifiche regolamentari approvate nel 2012, che, come vedremo, hanno introdotto vincoli di destinazione delle

---

<sup>63</sup> Punto 4.1 del Considerato in diritto, sent. 207/2021.

<sup>64</sup> Come specifica Leibholz, sono molti gli strumenti di pressione che il partito ha a disposizione per «riportare alla ragione» i membri «insubordinati», inclusa la mancata candidatura alla successiva tornata elettorale (cfr. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di Simona Forti in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 388).

<sup>65</sup> Punto 4.1 del Considerato in diritto, sent. 207/2021.

<sup>66</sup> Il punto sarà approfondito successivamente, rinviando per il momento a R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, 254 ss.; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 152, che osserva che «la stabile organizzazione dei partiti non è più una caratteristica forte del sistema politico, come anche il rapporto di forza tra organi di vertice dei partiti, singoli parlamentari e gruppi non risulta più così chiaramente sbilanciato a favore dei primi. In particolare, sta venendo meno quella che era considerata integrazione organica tra partiti e gruppi, che aveva avuto come fondamento teorico le garanzie insite in un sistema democratico pluralistico e come conseguenza unanimemente riconosciuta, tra le altre, la restrizione della libertà di azione del singolo parlamentare».

risorse trasferite dalle Camere a ciascun gruppo, incidendo significativamente sulla loro capacità di gestire le proprie risorse.

Dal punto di vista del contenuto delle garanzie offerte dal divieto di mandato imperativo, dalla sent. 207/2021 si può trarre il duplice oggetto della tutela accordata dall'art. 67. Secondo le parole della Corte, infatti, questo sembra ricomprendere sia lo *status* di parlamentare sia le «modalità di svolgimento del mandato elettivo», e cioè le modalità attraverso cui il rappresentante svolge il proprio mandato, che viene inteso come elemento ulteriore rispetto al primo<sup>67</sup>. Il concetto di *status*, infatti, attiene alla situazione giuridica del parlamentare e si sostanzia in una serie di poteri, competenze e garanzie previste dalla Costituzione e talvolta integrate da disposizioni legislative nonché dai regolamenti parlamentari<sup>68</sup>. Secondo tale prospettiva, la libertà di esercizio del mandato va intesa non come elemento esterno allo *status* del parlamentare, ma come una sua componente intrinseca, in quanto ne consente la piena e concreta realizzazione. Attraverso questa interpretazione, la Corte riempie di contenuto materiale la più astratta categoria dello *status*, che comprende, sì, quel plesso di poteri, competenze e garanzie che permettono al parlamentare di svolgere la sua funzione di rappresentanza politica, ma che non necessariamente assicura che lo stesso sia tutelato da atti e comportamenti che possono ostacolarne l'effettivo esercizio<sup>69</sup>.

### 3. *Segue: La tensione tra il divieto di mandato imperativo e la disciplina di gruppo*

Alla luce delle riflessioni sin qui svolte, si può concludere che all'interno del circuito di rappresentanza politica delineato in Costituzione il divieto di mandato imperativo opera come limite alle estreme conseguenze che risulterebbero da una lettura “giacobina” del principio democratico, combinata al riconoscimento del ruolo fondamentale dei partiti politici. Tra queste implicazioni estreme si è soliti includere la previsione della decadenza dalla carica in caso di uscita del parlamentare dal partito nella cui lista sia avvenuta l'elezione<sup>70</sup>, così come l'obbligo di firmare, all'atto di accettazione della candidatura, una

---

<sup>67</sup> Punto 4.1 del Considerato in diritto, sent. 207/2021.

<sup>68</sup> Come ricorda N. ZANON, *Parlamentare (Status di)* in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 616, il complesso delle prerogative parlamentari è posto a tutela diretta della funzione parlamentare, e non invece dei parlamentari singolarmente considerati. Nel suo commento all'art. 67, anche Ciaurro precisa che la disposizione costituzionale garantisce sul piano giuridico l'autonomia e l'indipendenza dei membri del Parlamento. A tal fine, essa fa «sistema con una serie di norme costituzionali, che nel loro insieme sono dirette a tutelare la piena libertà del parlamentare da condizionamenti esterni: dagli artt. 65 e 66 fino agli stessi artt. 68 e 69 Cost., che possono configurarsi complessivamente come una sorta di “statuto” della libertà dei parlamentari» (cfr. L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1289).

<sup>69</sup> Il punto sarà approfondito nel capitolo che segue, ma basti pensare ad una norma contenuta in uno statuto di un gruppo parlamentare che impone una sanzione economica ogniqualvolta il deputato prenda parola in aula in dissenso rispetto alla linea adottata dalla maggioranza del gruppo. In questo caso ad essere leso non è, in senso stretto, lo *status* del rappresentante, ma la possibilità di svolgere il suo mandato elettivo.

<sup>70</sup> Anche se, come ha osservato la dottrina più recente, negli ultimi anni è aumentata la tendenza ad approvare misure volte a scoraggiare la mobilità parlamentare, ricorrendo persino alla previsione della decadenza. Tra i casi più noti in Europa vi è certamente quello del Portogallo, la cui Costituzione prevede

lettera di dimissioni senza alcuna indicazione della data<sup>71</sup>. Tuttavia, poiché la Costituzione repubblicana esclude una concezione atomistica della rappresentanza politica, ma prescrive un'interazione tra i soggetti che sono alla base di questo circuito rappresentativo, il divieto di mandato imperativo va inteso nel senso che non vieta un mandato di partito di natura politica, né il conseguente impegno, in capo al parlamentare, a rispettare la disciplina imposta internamente alla formazione politica.

In questo quadro, rileva in particolar modo il rapporto che si instaura tra il singolo parlamentare e il gruppo di appartenenza, in ragione della funzione di quest'ultimo, non solo come proiezione dei partiti politici all'interno delle Camere, ma anche come organo principale volto ad attuare, mediante i procedimenti di indirizzo politico, il programma presentato dal partito in sede elettorale. È nell'ambito delle decisioni che riguardano l'attuazione del programma, la direzione dell'indirizzo politico, così come gli equilibri tra maggioranza e minoranze parlamentari, che emerge tutta la tensione tra la libertà del singolo parlamentare e la disciplina di gruppo<sup>72</sup>. È inevitabile, infatti, che quest'ultima si ponga come lo strumento principale attraverso cui si realizza il nesso tra il circuito democratico e quello rappresentativo<sup>73</sup>: la sovranità popolare si esprime principalmente attraverso i partiti politici, i quali, a loro volta, si avvalgono dei gruppi parlamentari e della disciplina interna per assicurare che gli eletti perseguano, nell'esercizio delle loro funzioni, gli obiettivi politici prefissati. Una tensione che, a parer di chi scrive, trova il punto di equilibrio proprio nell'art. 67, così come è stato interpretato sino ad ora. Il principio del divieto di mandato imperativo assicura, infatti, all'eletto la possibilità di sottrarsi alla disciplina interna senza subire effetti giuridici sul suo *status* di parlamentare,

---

la decadenza per tutti quei deputati che si iscrivono ad un partito diverso da quello per il quale si sono presentati alle elezioni (art. 160, c. 1). Tuttavia, è fatta salva la possibilità per i deputati che abbandonano il proprio partito di rimanere indipendenti, evitando così di iscriversi ad un'altra formazione politica e, dunque, di entrare in un altro gruppo parlamentare. Inoltre, la misura trova un'ulteriore compensazione nelle previsioni che riguardano l'organizzazione interna dei partiti, che hanno l'obbligo di strutturarsi in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratica e di partecipazione di tutti i loro membri (cfr. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 73 ss.; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2015). Per un approfondimento si rinvia al cap. 4 del presente lavoro.

<sup>71</sup> Per quanto riguarda la presentazione delle dimissioni da parte del parlamentare, si è consolidata la prassi per cui le Camere, come gesto di cortesia nei confronti del deputato o senatore, respingono le dimissioni con la prima votazione, e, solo se riproposte, esse vengono accolte. Inoltre, per prassi vengono respinte le dimissioni motivate politicamente, ed accettate solo quelle fondate su motivi di natura privata. Lo scopo è quello di tutelare il parlamentare da eventuali pressioni, nel rispetto della garanzia offerta dal divieto di mandato imperativo.

<sup>72</sup> Per G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023, 109 si tratta di «bilanciare i doveri che derivano dalla necessaria (auto)organizzazione in Gruppi con la libertà costituzionale del singolo parlamentare di (auto)determinarsi senza subire condizionamenti».

<sup>73</sup> Vedi G. NEGRI e G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, 1, che osservano che, nel rappresentare in Parlamento la volontà dei partiti trasfondendola legalmente nei processi formativi della volontà statale, i gruppi parlamentari si trovano in una «posizione di cerniera» tra lo Stato-comunità e lo Stato-organizzazione. In questo senso, i gruppi assumono una «posizione nevralgica» per il corretto funzionamento delle istituzioni in uno Stato dei partiti.

e il corollario di questa garanzia è la stessa legittimità della disciplina di gruppo, fintantoché da essa non derivino conseguenze giuridiche a carico del rappresentante (sent. n. 14/1964).

Nelle disposizioni dei regolamenti parlamentari emerge chiaramente questo bilanciamento, in quanto essi prevedono, da una parte, una serie di disposizioni che non solo confermano la struttura “gruppo-centrica” del Parlamento<sup>74</sup>, ma che intendono anche consolidare il legame tra eletto e formazione politica (ferma restando l’autonomia politica che domina l’organizzazione interna di questi organi), e, dall’altra, una serie di norme volte a tutelare la posizione del singolo parlamentare rispetto alle direttive del gruppo di appartenenza.

Per quanto concerne le norme che enfatizzano il ruolo nevralgico dei gruppi parlamentari come organi essenziali al buon funzionamento del Parlamento, basti pensare che, in seguito alle elezioni, entro pochi giorni dalla prima riunione delle due Camere<sup>75</sup>, i parlamentari devono dichiarare il gruppo di appartenenza (art. 14, c. 3 r.C. e art. 14, c. 2 r.S.)<sup>76</sup>. Da ciò si possono trarre alcune considerazioni: innanzitutto, il fatto che il parlamentare debba esprimere sin da subito la sua affiliazione politica evidenzia che sia connaturato al suo *status* appartenere ad un gruppo, e, infatti, molte delle sue funzioni possono essere esercitate solo in quanto appartenente ad esso<sup>77</sup>. Per fare alcuni esempi, basti ricordare come sia il gruppo parlamentare a designare la composizione delle commissioni permanenti (art. 19, c. 1 r.C. e art. 21, c. 1 r.S.), assegnando, quindi, i suoi rappresentanti alle commissioni che ritengono più opportune, sulla base di una scelta interamente discrezionale. In altre parole, la possibilità per il singolo eletto di far parte di una commissione più che di un’altra, così come il suo futuro all’interno di essa, dipendono in larghissima misura dal gruppo di appartenenza; nello specifico, basti pensare al fatto

---

<sup>74</sup> Com’è noto, le modifiche apportate nel tempo ai regolamenti parlamentari hanno progressivamente valorizzato il ruolo dei gruppi, a discapito di quello dei singoli deputati e senatori (cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale, Padova, Cedam, 2001, 90). Si rinvia anche alla voce enciclopedia di G. NEGRI e G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, 3, per una ricostruzione delle riforme del regolamento della Camera dei deputati del 1920 e del 1922, che hanno portato al superamento del sistema degli Uffici e all’affermarsi dell’organizzazione “per gruppi”.

<sup>75</sup> Entro due giorni alla Camera dei deputati ed entro tre giorni al Senato.

<sup>76</sup> I parlamentari che non scelgono un gruppo saranno, invece, assegnati d’ufficio al Gruppo Misto (art. 14, c. 4 r.C. e art. 14, c. 4 r.S.). Fatta salva l’eccezione dei senatori di diritto e a vita, i quali, in virtù dell’autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun gruppo sin da inizio legislatura (art. 14, c. 1 r.S.).

<sup>77</sup> È per questo che risulta particolarmente interessante la decisione del Senato di estendere, con la più recente riforma del regolamento, la figura del senatore non iscritto potenzialmente a tutti i parlamentari, incluso quelli eletti. Si ricorda che la novità del senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare è stata introdotta, dapprima con la novella regolamento del 2017, ma poi estesa ulteriormente con la riforma del 2022. La riforma del 2017 aveva già previsto che i senatori di diritto e a vita potessero decidere, in virtù della loro legittimazione, di non aderire ad alcun gruppo. Con la modifica che è entrata in vigore a partire dalla XIX legislatura, la figura del senatore non iscritto è stata invece potenzialmente estesa a tutti i senatori. Si osservi, però, che la facoltà dei senatori eletti (e non, quindi, dei senatori di diritto e a vita) di non appartenere ad alcun gruppo si concretizza solamente nel corso della legislatura, rimanendo fermo l’obbligo di aderire ad una formazione politica a inizio legislatura (art. 14, c. 1 r.S.). Sul punto si permetta nuovamente il rinvio a M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2023, 89 ss.

che dopo due anni la composizione della commissione viene rinnovata (art. 20, c. 5 r.C. e art. 21, c. 7 r.S.), o anche al fatto che il gruppo possa sostituire i propri membri in commissione per la seduta o per il singolo provvedimento (art. 19, c. 3 e 4 r.C. e art. 21, c. 7 r.S.). Ciò non è di secondaria importanza se si considera l'incisività dell'attività delle commissioni permanenti, e la possibilità per il gruppo parlamentare di utilizzare tali poteri per porre rimedio a casi di posizioni dissenzienti al suo interno<sup>78</sup>.

Si consideri anche che il parlamentare gode della possibilità di avvalersi di locali, attrezzature e contributi in ragione della sua appartenenza ad un gruppo. Infatti, l'assegnazione di locali, attrezzature e contributi finanziari è stabilita dall'Ufficio o dal Consiglio di Presidenza, tenendo presente principalmente la consistenza numerica dei gruppi (art. 15, c. 3 r.C. e art. 16, c. 1 r.S.). Si osservi che la disciplina sulla destinazione delle risorse trasferite dalle Camere a ciascun gruppo è stata oggetto di un'importante revisione nel 2012, in seguito ad alcune vicende di malcostume che hanno coinvolto alcuni Consigli regionali nell'utilizzo dei fondi da parte dei gruppi interni<sup>79</sup>. Su un piano, la revisione dei regolamenti parlamentari ha voluto garantire una maggiore trasparenza nella gestione dei finanziamenti, e su un altro, ha irrigidito i meccanismi di controllo sull'utilizzo delle risorse. Oltre ai specifici limiti per ciò che riguarda la destinazione delle risorse, per i quali si rinvia agli art. 15, c. 4 r.C. e art. 16, c. 2 r.S.<sup>80</sup>, occorre notare che, a

---

<sup>78</sup> Tra gli episodi più recenti si ricorda la vicenda che ha investito, dapprima, l'On. Mineo, e successivamente un numero più consistente di senatori, nel corso della XVII legislatura, i quali sono stati sostituiti e rimossi dalla Commissione Affari costituzionali in seguito ad una decisione presa a maggioranza dall'ufficio di presidenza del gruppo parlamentare Partito Democratico. I senatori avevano espressamente manifestato la loro contrarietà rispettivamente verso il progetto di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi, e verso il disegno di legge elettorale c.d. *Italicum*, entrambi promossi dal Governo e fortemente sostenuti dal loro gruppo di appartenenza, in quanto gruppo di maggioranza parlamentare. Considerato l'equilibrio al tempo delicato tra maggioranza e opposizione in Commissione, e al fine di evitare complicazioni nel corso dell'approvazione dei progetti di riforma, il gruppo parlamentare ha deciso di sostituire i parlamentari dissenzienti, garantendo, non senza alcune forzature, la compattezza del gruppo. La decisione di sostituire i rappresentanti in Commissione è stata seguita, in segno di protesta, dall'autosospensione di quattordici senatori dal gruppo parlamentare. Se, da una parte, c'è chi ha ritenuto la decisione del gruppo come una repressione del dissenso politico e come una lesione del mandato parlamentare (G. AZZARITI, *La destituzione non è sostituzione*, in *il Manifesto*, 13 giugno 2014 e G. AZZARITI, *Una sostituzione punitiva e illegittima*, in *il Manifesto*, 22 aprile 2015), c'è, invece, chi ne ha sostenuto la legittimità, sia sulla base della sua compatibilità con quanto disposto dall'art. 31, c. 2 r.S. («Ciascun Gruppo può, per un determinato disegno di legge o per una singola seduta, sostituire i propri rappresentanti in una Commissione, previa comunicazione scritta al Presidente della Commissione stessa»), sia per quanto riguarda il profilo sostanziale concernente la funzione e il funzionamento delle commissioni permanenti (vedi S. CURRERI, *Le sostituzioni di Mauro e Mineo sono legittime*, in *Huffington Post Italia*, 13 agosto 2014; G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023, 135).

<sup>79</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato* in G.T. BARBIERI e F. BIONDI (a cura di) *Il Finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 278; F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni sulle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2012.

<sup>80</sup> Secondo l'art. 15, c. 4 r.C., «[...] i contributi sono destinati dai Gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici». L'art. 16, c. 2 r.S. stabilisce che «[i] contributi a carico del bilancio del Senato complessivamente erogati in favore dei Gruppi parlamentari, come determinati e definiti in base

garanzia della trasparenza e della pubblicità dell'utilizzo di queste ultime, è stato imposto l'obbligo per ciascun gruppo parlamentare di approvare, entro trenta giorni dalla loro costituzione, un regolamento (al Senato) o uno statuto (alla Camera), che sarà poi reso pubblico sul sito internet della rispettiva Assemblea<sup>81</sup>.

Più in generale, il fatto che la costituzione dei gruppi parlamentari sia uno dei primi atti della legislatura indica proprio il loro carattere indispensabile e obbligatorio per il funzionamento del Parlamento<sup>82</sup>. Essi si pongono come «l'ossatura fondamentale delle Assemblee»<sup>83</sup>, contribuendo sia alla formazione e al regolare funzionamento degli altri organi delle Camere, sia alla semplificazione stessa dei lavori parlamentari. Non a caso, è un organo composto dai presidenti di tutti i gruppi insieme al Presidente di assemblea (la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, chiamata anche Conferenza dei capigruppo) a determinare la programmazione dei lavori<sup>84</sup>. Inoltre, avendo la prerogativa di definire gli argomenti che saranno oggetto di discussione, così come i relativi tempi, la Conferenza dei capigruppo si afferma come uno dei principali organi di direzione politica dell'assemblea.

A ulteriore conferma della struttura “gruppo-centrica” del Parlamento repubblicano non si può, infine, non tener conto sia dei penetranti poteri dei presidenti dei gruppi parlamentari, così come della ripartizione dei tempi dei lavori in aula. Nel primo caso, si pensi alla facoltà di presentare un'interpellanza urgente (o, secondo il lessico del regolamento del Senato, un'interpellanza con procedimento abbreviato)<sup>85</sup>, così come il potere, alla sola Camera dei deputati, di presentare una mozione<sup>86</sup>. Il presidente del gruppo ha anche la facoltà di presentare proposte di modifica al programma dei lavori dell'Assemblea<sup>87</sup>, o dichiarare, a nome del gruppo, che un disegno di legge sia fatto proprio dal gruppo stesso<sup>88</sup>. Emerge chiaramente, quindi, il modo in cui i regolamenti parlamentari individuano il presidente del gruppo come il rappresentante dell'organo collegiale.

Per quanto riguarda la ripartizione dei tempi dei lavori, quest'ultima è determinata in rapporto alla consistenza dei gruppi parlamentari, nel rispetto del contingentamento dei

---

alle deliberazioni adottate dal Consiglio di Presidenza, sono destinati dai Gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle attività politiche ad essa connesse, alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad esse ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento dei loro organi e delle loro strutture, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici del personale».

<sup>81</sup> Art. 15, c. 3-*bis* r.S. e art. 15, c. 2-*bis* r.C.

<sup>82</sup> Questo punto rileva anche ai fini del dibattito sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari. Parte della dottrina, infatti, ha osservato che l'obbligatorietà dei gruppi, così come l'esistenza di un gruppo d'ufficio come il Gruppo Misto, rendono la natura giuridica del gruppo «difficilmente configurabile come libera associazione» (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 98).

<sup>83</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008, 36.

<sup>84</sup> Artt. 54 e 55 r.S., e artt. 23 e 24 r.C. Spetta alla Conferenza dei capigruppo definire, all'interno della programmazione dei lavori, sia il programma che il calendario.

<sup>85</sup> Art. 138-*bis*, c. 1 r.C. e art. 156-*bis*, c. 1 r.S.

<sup>86</sup> Alla Camera dei deputati la mozione può essere presentata da sette deputati o da un presidente di gruppo (art. 110 r.C.), mentre tale facoltà, al Senato, è attribuita ad almeno cinque senatori (art. 157, c. 1 r.S.).

<sup>87</sup> Art. 54, c. 4 r.S. e art. 24, c. 5 r.C.

<sup>88</sup> Art. 79 r.S. e art. 76, c. 3 r.C.

tempi<sup>89</sup>. Nello specifico, il tempo non è ripartito in base al numero dei parlamentari presi singolarmente, ma proporzionalmente in base ai gruppi e alla loro consistenza numerica. Sulla base del tempo assegnato al gruppo, è poi quest'ultimo a determinare quale rappresentante potrà intervenire nel corso della discussione e per quanto tempo. Questo punto è particolarmente rilevante se si pensa alla tensione tra il mandato parlamentare e la disciplina di gruppo a cui si è fatto cenno prima; una tensione che si concretizza materialmente nel potere, in capo al gruppo parlamentare, di determinare l'effettivo esercizio del diritto di parola del singolo parlamentare. I regolamenti parlamentari hanno in parte mitigato tale tensione. Infatti, in seguito al progressivo accentuarsi dei poteri attribuiti ai capigruppo e alle crescenti limitazioni al voto segreto, e con l'affermarsi del contingentamento dei tempi<sup>90</sup>, è emersa la necessità di assicurare una qualche minima tutela delle minoranze interne ai gruppi<sup>91</sup>.

A tutela, quindi, della posizione del singolo parlamentare, i regolamenti parlamentari prevedono appositi strumenti a favore dei rappresentanti dissenzienti sia in sede di predisposizione del calendario, sia in sede di dichiarazione di voto. Ad esempio, il regolamento della Camera prevede che la Conferenza dei capigruppo, in sede di programmazione dei tempi di discussione, debba riservare un quinto del totale del tempo ai deputati che desiderano intervenire a titolo personale; questi ultimi devono comunicare tale intento prima dell'inizio della discussione (art. 24, c. 7 r.C.). Lo stesso principio è esteso in sede di esame dei progetti di legge, in quanto è previsto che il Presidente di Assemblea ceda la parola anche ai deputati che intendono esporre posizioni dissenzienti rispetto a quelle del proprio gruppo (art. 83, c. 1 r.C.). Del pari, anche nel regolamento del Senato esistono norme a tutela dei senatori dissenzienti: se, da una parte, non vi sono riferimenti espliciti in sede di predisposizione del calendario, l'art. 84, c. 1 r.S. prevede che i senatori dissenzienti possono iscriversi direttamente a parlare, e il loro intervento non sarà considerato ai fini dell'eventuale computo del tempo assegnato al gruppo<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Per un approfondimento del contingentamento dei tempi, si rinvia alle interessanti riflessioni di L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 225-230.

<sup>90</sup> Parte della dottrina ha rilevato, ad esempio, il rischio che il contingentamento dei tempi si ponga in contrasto con l'art. 67 Cost., sempre che quest'ultimo sia interpretato in modo tale da configurare la rappresentanza politica come di carattere individuale, e non partitica (cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 225; P. GROSSI, *Sulla ripartizione tra i gruppi parlamentari del tempo disponibile per la sessione di bilancio (alcuni interrogativi)*, in *Diritto e società*, 1983, 155-162.

<sup>91</sup> Per N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 285, il rappresentante dissenziente costituisce la più piccola minoranza astrattamente immaginabile.

<sup>92</sup> Al Senato era invalsa la prassi di utilizzare i tempi riservati ai senatori dissenzienti anche da parte di quei rappresentanti che, pur convenendo con il voto indicato dal gruppo, desideravano esprimere una motivazione diversa (cfr. C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo addio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1991, 299). Per evitare casi di ostruzionismo estremo, il regolamento del Senato è stato modificato nel senso che il numero di senatori dissenzienti deve comunque essere inferiore alla metà di quello degli appartenenti al gruppo stesso (art. 109, c. 2 r.S.). Con la modifica più recente del regolamento della Camera (2022), si è ritenuto opportuno precisare in tal senso anche le norme di quest'ultimo. Infatti, per quanto riguarda le norme che attengono all'organizzazione dei lavori, si fa un generico riferimento ai deputati che intendono intervenire a titolo personale; mentre le norme che riguardano le dichiarazioni di voto si riferiscono solo ai deputati che intendono esprimere un voto diverso rispetto a quello del gruppo di appartenenza.

Infine, anche per quanto riguarda il momento del voto, i regolamenti parlamentari garantiscono la facoltà di intervenire per dichiarazioni di voto difformi dalla posizione assunta dal gruppo<sup>93</sup>. In tutti questi casi, emerge in particolar modo il ruolo delicato del Presidente d'Assemblea, in quanto organo deputato a stabilire le modalità e i limiti di tempo degli interventi per i parlamentari dissenzienti. È soprattutto il regolamento della Camera ad attribuire tale compito al Presidente di Assemblea, designandolo come vero e proprio garante delle attribuzioni dei singoli parlamentari<sup>94</sup>.

Infine, il regolamento del Senato ha introdotto nel 1988 l'obbligo per i regolamenti interni dei gruppi parlamentari di stabilire «procedure e forme di partecipazione che consentono ai singoli senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno» (art. 53, c. 7 r.S.). Sebbene sia una norma che concerne l'organizzazione dei lavori, non si può non tener conto che riconosca la rilevanza del ruolo svolto dal singolo senatore nell'attività parlamentare, che si concretizza nella possibilità di contribuire al processo decisionale<sup>95</sup>. Infatti, il fine della norma non è tanto quello di tutelare eventuali posizioni dissenzienti, quanto quello di promuovere forme di democrazia interna al gruppo parlamentare. Non a caso, la disposizione è stata approvata in occasione della riforma che ha generalizzato il voto palese, nell'implicito presupposto che ad esso si doveva unire una maggiore democrazia nei gruppi, così da consentire al dissenso di esprimersi al loro interno. D'altronde, si consideri che il voto palese permette al gruppo di condizionare l'attività e le decisioni dei parlamentari, contribuendo a mantenerle nell'ambito della politica generale predeterminata. È, pertanto, uno strumento che rafforza l'unità dell'attività politica del gruppo, limitando la voce del singolo, e per tale motivo va bilanciato con misure che garantiscano la manifestazione del dissenso interno. Sulla scorta di questa impostazione, emerge chiaramente come anche la disciplina di gruppo sia relativa soprattutto alla fase di esecuzione, e non a quella di formazione delle decisioni, non impedendo, quindi, al singolo parlamentare di introdurre nel corso della discussione interna ulteriori prospettive rispetto a quelle offerte dalla maggioranza.

---

<sup>93</sup> Art. 85, c. 7 e art. 116, c. 3 r.C.; Art. 109, c. 2 r.S.

<sup>94</sup> È nel regolamento della Camera, infatti, che viene esplicitato che spetta al Presidente di Assemblea stabilire «le modalità e i limiti di tempo» degli interventi (art. 83, c. 1 e 85, c. 7 r.C.). Il punto sarà ripreso in maniera più approfondita nel cap. III.

<sup>95</sup> Parte della dottrina ha rilevato alcuni limiti della disposizione: secondo alcuni si tratta di una norma «inutile», o comunque avente solamente carattere esortativo, in quanto priva di sanzioni (cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale, Padova, Cedam, 2001, 90; V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V. ed., Milano, Giuffrè, 2013, 47). Altra parte della dottrina, invece, ha provato a valorizzare l'importanza di tale norma, poiché ha posto fine al tradizionale atteggiamento di indifferenza dei regolamenti parlamentari rispetto agli *interna corporis* dei gruppi parlamentari. Com'è stato rilevato, infatti, il regime di separazione degli statuti e dei regolamenti dei gruppi, rispetto «alle norme di varia specie che reggono l'organizzazione parlamentare, è stato così rigido da configurarsi fino a poco tempo fa in un vero e proprio regime di segretezza» (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 97). Per N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 280, la disposizione può essere considerata «un abbozzo [di una] legislazione di attuazione dell'art. 67 Cost.» e dimostra che vi sia un orientamento del diritto parlamentare «non solo verso la tutela ma anche verso l'ampiamiento del campo d'azione del singolo parlamentare».

Da ciò consegue, inevitabilmente, la rilevanza delle norme contenute negli statuti e nei regolamenti dei gruppi parlamentari al fine di dare maggiori indicazioni sulla natura del rapporto che si instaura tra rappresentante, gruppo e partito. Mentre, infatti, i regolamenti parlamentari prevedono, nei confronti dei gruppi e nel rispetto della loro autonomia politica, una disciplina minimale, sono gli statuti e i regolamenti interni a contenere spesso una disciplina più precisa e dettagliata. Come si è già accennato, in seguito alla riforma dei regolamenti parlamentari del 2012, ai sensi degli artt. 15, c. 2-*bis* e 2-*ter* r.C. e 15, c. 3-*bis* e 3-*ter* r.S., i gruppi *devono* approvare, entro trenta giorni dalla loro costituzione, uno statuto o un regolamento, il quale deve essere trasmesso al Presidente d'Assemblea entro cinque giorni, il quale provvederà alla sua pubblicazione sul sito *internet* della singola Camera. Secondo quanto disposto dai regolamenti parlamentari, tali atti hanno un contenuto minimo: devono indicare l'organo competente ad approvare il rendiconto del gruppo, così come gli organi responsabili della gestione amministrativa della sua contabilità, insieme alle modalità e ai criteri secondo cui l'organo responsabile deve destinare i contributi allocati al gruppo.

Da questo contenuto minimo emerge palesemente l'intento di garantire sia un uso corretto delle risorse, sia una maggiore trasparenza e pubblicità della gestione contabile da parte dei gruppi; tuttavia, in via più generale, la scelta di introdurre l'obbligo di depositare uno statuto, accompagnato dalla sua pubblicazione, rappresenta una svolta nel dibattito che riguarda il grado di autonomia dei gruppi parlamentari e la loro natura giuridica<sup>96</sup>. Com'è stato osservato, infatti, la previsione di uno statuto o regolamento interno «ha accentuato gli elementi di autonomia [dei gruppi parlamentari] rispetto alle formazioni politiche di cui rappresentano un'emanazione»<sup>97</sup>. Inoltre, l'obbligo di

---

<sup>96</sup> Il dibattito sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari è pressoché sterminato e sarà ripreso solamente in piccolissima parte nel cap. III. Qui ci si limita ad accennare che la dottrina si divide tradizionalmente tra due posizioni estreme: da una parte, si ritiene che essi siano organi delle Camere e che quindi abbiano una natura pubblicistica; dall'altra parte, vi è chi ritiene che i gruppi siano associazioni aventi natura privatistica ovvero organi di partito. Negli ultimi tempi si è sviluppata una posizione intermedia, secondo la quale i gruppi parlamentari siano caratterizzati da una natura ibrida, poiché presentano tratti sia privatistici sia pubblicistici. Quest'ultima interpretazione sembra trovare supporto anche nel regolamento della Camera dei deputati, che descrive i gruppi parlamentari come «associazioni di deputati» e «soggetti necessari al funzionamento della Camera» (art. 14 c. 01 r.C.). Per un approfondimento si veda *ex plurimis* P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, 295 ss.; A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, Morano editore, 1965; G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, Vallecchi, 1969; G. NEGRI e G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, 6-8; G.U. Rescigno, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 779-798; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008; S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, Camera dei deputati, 2008, 659; L. DI MAJO e M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento VI, Torino, Utet, 2015, spec. 231-234; A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare: profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, Cacucci, 2019. Infine, si rinvia all'utilissima ricostruzione fatta da L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 133.

<sup>97</sup> T.F. GIUPPONI, *Finanziamento dei Gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato* in G.T. BARBIERI e F. BIONDI (a cura di) *Il Finanziamento della Politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 278. Sull'impatto della riforma regolamentare del 2012 sul dibattito che riguarda la natura giuridica dei gruppi parlamentari, si veda anche

deposito dello statuto e della sua pubblicazione ha inciso profondamente su una prassi molto ben consolidata per cui questi ultimi risultavano assai poco conoscibili<sup>98</sup>. La loro pubblicità e la conseguente «scomparsa del mitico alone di segretezza» che li circondava ha portato, invece, ad accentuare la rilevanza pubblica dei gruppi parlamentari<sup>99</sup>, rinforzando la tesi secondo la quale questi ultimi siano organi delle Camere, autonomi e distinti rispetto ai partiti politici, di cui pure costituiscono una proiezione all'interno delle istituzioni parlamentari.

Data la complessità della natura giuridica dei gruppi parlamentari, è inevitabile che la loro disciplina normativa abbia più profili. Vi è, infatti, un profilo che attiene alla loro regolamentazione in quanto organi delle Camere; ve ne è uno «funzionale», che segna la loro rilevanza sia interna ai lavori delle Assemblee sia esterna, collegata alla vita dei rispettivi partiti politici; vi è, infine, l'aspetto dei rapporti tra i gruppi e i loro componenti<sup>100</sup>. Mentre la disciplina dei gruppi come organi delle Camere è riservata ai regolamenti parlamentari, ciò non è detto per gli altri due profili; infatti, nel caso che qui ci interessa, la disciplina dei rapporti tra gruppo e singoli componenti è scarsamente toccata dai regolamenti parlamentari ed è per lo più contenuta negli statuti o nei regolamenti interni, i quali, oltre a quel contenuto minimo di cui si è parlato, disciplinano in maniera più o meno dettagliata l'organizzazione e il funzionamento del gruppo. Ad esempio, determinano i requisiti di ammissione<sup>101</sup>, così come le cause di espulsione e le

---

A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. 239; F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerione" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, spec. 88 ss., che ha evidenziato anche l'impatto della riforma del regolamento del Senato del 2017. L'Autore osserva, a tal proposito, che «la tendenza più recente dell'ordinamento sembra essere quella di accrescere la regolamentazione dei gruppi in modo da intensificare il legame esistente tra questi e le Camere, così da accentuarne la "strumentalità" rispetto all'esercizio delle loro funzioni costituzionali».

<sup>98</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *AIC, Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale*, Padova, Cedam, 2001, 90 ha descritto gli statuti e i regolamenti interni come «atti semiclandestini». Nel tempo, alcuni lavori hanno provato ad offrire una ricostruzione esaustiva e sistematica degli statuti interni. Tra i più risalenti si ricorda quello di M. D'ANTONIO e G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato e di fronte a se stesso: raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1983. Si veda anche il lavoro di P. MARSOCCI, *La disciplina interna ai gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2004, 147-179, nel quale l'Autrice evidenzia subito le difficoltà che ha avuto nel reperire questi atti e le resistenze che alcuni gruppi parlamentari hanno manifestato.

<sup>99</sup> S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi*, 13, 2018.

<sup>100</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *AIC, Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale*, Padova, Cedam, 2001, 87-88.

<sup>101</sup> Basti prendere in esame gli statuti dei gruppi parlamentari che si sono costituiti alla Camera dei deputati all'inizio della XIX legislatura. Ciascuno di essi prevede una disposizione specifica sui requisiti di ammissione nel gruppo. Per citare alcuni esempi, l'art. 1 dello statuto del gruppo "Alleanza Verde e Sinistra" dispone che il gruppo è costituito (i) dai deputati che alla data di approvazione dello statuto risultavano iscritti al gruppo; e (ii) dai deputati iscritti ad altri gruppi che, in corso di legislatura, eventualmente vi aderiscono. In maniera simile, l'art. 1 del gruppo "Fratelli d'Italia" prevede che il gruppo è composto: (i) dai deputati eletti nelle liste "Fratelli d'Italia con Giorgia Meloni" o, nel caso di collegi uninominali, anche nell'ambito di coalizioni di cui fa parte suddetta lista, e che hanno dichiarato la propria appartenenza al gruppo a inizio legislatura; (ii) dai deputati che vi aderiranno successivamente, previa approvazione del Presidente Nazionale di Fratelli d'Italia e del Comitato Direttivo.

altre tipologie di sanzioni che possono essere comminate<sup>102</sup>. Specificano, inoltre, i doveri che incombono sul parlamentare, a partire dal dovere di partecipare ai lavori del gruppo e degli organi dell'assemblea (nel rispetto dell'obbligo generale che deriva dagli artt. 1, c. 2 r.S. e 48-*bis* r.C.). Si pensi anche all'obbligo di votare secondo le indicazioni del gruppo, esaltando così il carattere ferreo della disciplina interna, che diventa funzionale a portare avanti l'indirizzo politico elaborato internamente, anche attraverso la gestione dell'eventuale dissenso.

Su questo aspetto, è interessante osservare che gli statuti e i regolamenti tendono a tutelare la libertà di coscienza dei parlamentari, ammettendo che su questioni eticamente sensibili il rappresentante sia libero di votare secondo la sua sensibilità<sup>103</sup>. Sembra, quindi, che su temi eticamente rilevanti, operi un'accezione dell'art. 67 che si avvicina maggiormente all'idea del libero mandato parlamentare rispetto a quella del divieto di mandato imperativo, che però pone dei problemi rispetto al circuito rappresentativo che si è sin qui delineato. Risulta essere di tale avviso anche alcuna parte della dottrina, che si è espressa criticamente verso la possibilità per il rappresentante di votare liberamente sulle «questioni di coscienza», in quanto costituisce un'anomalia rispetto al circuito rappresentativo e rischia di trasformarsi in un privilegio del rappresentante<sup>104</sup>. Si pensi alla vicenda che ha riguardato una consigliera dell'Assemblea regionale del Veneto, che, durante l'approvazione della legge regionale sul suicidio medicalmente assistito, non si è attenuta alle indicazioni ricevute dal gruppo<sup>105</sup> e dal partito di appartenenza (Partito Democratico), e ha, attraverso il suo voto, contribuito all'affossamento della legge. La consigliera, infatti, aveva comunicato la sua intenzione di votare in dissenso rispetto alla

---

<sup>102</sup> Vedi, ad esempio, la dettagliata disciplina prevista all'interno dello statuto del gruppo "MoVimento 5 Stelle" alla Camera dei deputati (XIX legislatura): Il Presidente del gruppo, sentito il Comitato Direttivo, nel caso in cui siano segnalate violazioni dello statuto, del Codice etico o del Regolamento relativo al trattamento economico degli eletti del MoVimento 5 Stelle, è tenuto a disporre, sulla base della sussistenza e della gravità dell'atto o del fatto: (i) il richiamo; (ii) la sospensione temporanea; (iii) o l'espulsione dal gruppo di un componente. Costituiscono, comunque, cause di procedimento disciplinare e di sanzione: (i) reiterate ed ingiustificate assenze dai lavori della Camera e del gruppo; (ii) reiterate violazioni dello statuto e del Codice etico; (iii) mancate dimissioni dagli incarichi assunti alla Camera in caso di condanna penale, ancorché non definitiva; (iv) mancato rispetto delle decisioni assunte dall'Assemblea degli iscritti con le votazioni in rete; (v) mancato rispetto delle decisioni assunte dagli altri organi del MoVimento 5 Stelle; (vi) mancata contribuzione economica alle attività del MoVimento 5 Stelle; (vii) comportamenti suscettibili di pregiudicare l'immagine o l'azione politica del MoVimento 5 Stelle o di avvantaggiare le altre forze politiche; (viii) comportamenti connotati da slealtà e scorrettezza nei confronti degli altri iscritti ed eletti; (ix) mancata cooperazione e coordinamento con gli altri iscritti, esponenti ed eletti, anche in diverse assemblee elettive, per la realizzazione delle iniziative e dei programmi del MoVimento 5 Stelle, nonché per il perseguimento dell'azione politica del MoVimento 5 Stelle; (x) tutte le condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell'Associazione "MoVimento 5 Stelle". Un caso particolare è quello del gruppo "Lega – Salvini Premier" alla Camera dei deputati, il cui statuto non prevede alcuna norma specifica in materia di sanzioni. Diversamente, al Senato, il regolamento del gruppo "Lega – Salvini Premier – Partito Sardo d'Azione" dedica una disposizione specifica al procedimento disciplinare.

<sup>103</sup> Cfr. art. 2, c. 3 dello statuto del gruppo "Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE" o art. 2, c. 4 dello statuto del gruppo "Alleanza Verdi e Sinistra".

<sup>104</sup> G. BRUNELLI e P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, 2012.

<sup>105</sup> Il gruppo aveva dato indicazione alla consigliera di uscire dall'Aula al momento del voto, in modo tale da non impattare negativamente sull'esito dell'approvazione.

linea politica del gruppo in virtù della sua libertà di coscienza. Il modo in cui è stata esercitata tale libertà, tuttavia, ha suscitato le reazioni del gruppo politico all'interno del Consiglio regionale, così come quelle del partito, e ha riaperto i riflettori sull'equilibrio tra disciplina interna e divieto di mandato imperativo in relazione al tema della libertà di coscienza del singolo rappresentante. A seguito della vicenda, alcuni esponenti di primo piano del Partito Democratico hanno sottolineato che «la ferita» inferta dalla consigliera non è derivata dal fatto che si trovasse in dissenso, ma dal fatto che «dalla sua decisione autonoma e individuale [fosse] dipeso un voto su cui il gruppo aveva scelto un altro orientamento»<sup>106</sup>. Emerge in maniera evidente che la decisione di agire in difformità rispetto alle istruzioni ricevute dal gruppo, in ragione della natura eticamente sensibile dell'oggetto della deliberazione, non ha creato problemi solamente in termini di rapporto tra singolo e gruppo, ma ha riguardato soprattutto la capacità di quest'ultimo a portare avanti una linea politica conforme alle istanze che provengono dalla società, e che, quindi, intende rappresentare all'interno delle istituzioni. È per questo che si ritiene che la decisione di rimuovere la consigliera dal suo incarico di vicesegretaria provinciale del partito a Verona non abbia posto problemi sul piano del divieto di mandato imperativo<sup>107</sup>, ma ha riaperto, semmai, il dibattito sulla necessità di implementare e garantire procedimenti deliberativi democratici all'interno dei gruppi stessi<sup>108</sup>.

Il fatto che gli statuti e i regolamenti interni disciplinino l'attività dei propri membri non pone problemi di legittimità in relazione al divieto di mandato imperativo, purché l'eventuale violazione di tale disciplina non risulti in una sanzione che incide giuridicamente sullo *status* del parlamentare. Il rappresentante, quindi, deve agire secondo le indicazioni impartite dal gruppo di appartenenza, ma rimane comunque libero di discostarsene, nel limitato senso che dalla sua decisione non possono derivare conseguenze sul suo *status* (proprio come specificato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza, sentt. 14/1964 e 207/2021, vedi *supra* §2). Ne consegue che gli impegni che il rappresentante assume nell'ambito del gruppo parlamentare non danno luogo ad obbligazioni giuridiche, ossia non sono azionabili davanti ad alcun tipo di organo giurisdizionale. Tuttavia, questi atti rilevano sul piano del diritto parlamentare<sup>109</sup>, in

---

<sup>106</sup> D. PREZIOSI, *Intervista a Chiara Braga, Capogruppo del PD alla Camera*, in *Domani*, 21 gennaio 2024.

<sup>107</sup> Sul piano teorico, sarebbe diverso il caso in cui il partito o il gruppo dovesse disporre l'espulsione dell'iscritto e, al contempo, dovesse contemplare, all'interno dello statuto, la libertà di voto per motivi di coscienza. Come si dirà nel Capitolo III, in questo caso il provvedimento di espulsione adottato dal gruppo parlamentare potrebbe essere impugnato dal rappresentante in sede di autodichia, poiché in contrasto con il procedimento regolato dallo statuto.

<sup>108</sup> Il punto è approfondito al para. 5 del presente capitolo.

<sup>109</sup> Com'è stato segnalato dalla dottrina, la qualificazione di questi ultimi come fonti del diritto è tutt'altro che pacifica, in quanto dipende in buona parte dall'orientamento che si ha in merito alla natura giuridica dei gruppi parlamentari. Se si ritiene, infatti, che i gruppi parlamentari siano associazioni tra privati o organi dei partiti politici, difficilmente si potrebbero qualificare i loro atti interni come fonti del diritto. Se, invece, si considerano i gruppi come organi delle Camere, non si possono ritenere giuridicamente irrilevanti, almeno nell'ambito dell'ordinamento delle due Camere, le norme contenute negli atti interni (cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 69 ss.; A. MANNINO e S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2019, 36-37).

quanto affermano e rinforzano il rapporto tra parlamentare e gruppo<sup>110</sup>, e incidono inevitabilmente sull'esercizio del mandato parlamentare e sulla sfera di attribuzioni propria del singolo eletto. Da ciò consegue che statuti e regolamenti interni non possono contenere disposizioni in contrasto né con i regolamenti parlamentari, né tantomeno, con la Costituzione.

La domanda che sorge spontanea diventa, quindi, in quale modo questi strumenti di disciplina interna possano limitare l'esercizio del mandato parlamentare senza entrare in contrasto con la garanzia costituzionale del divieto di mandato imperativo<sup>111</sup>. La difficoltà nel risolvere questo interrogativo è, però, nella definizione stessa del diritto parlamentare: «questo stare a mezza strada tra il popolo e la direzione di governo, questo essere [...] il porticato tra lo Stato e la società civile, è, nello stesso tempo, il fascino e la difficoltà dello studio del Parlamento. Esso deve essere, infatti, allo stesso tempo, per poter svolgere la sua missione, organo della società, organo del popolo e, dall'altra faccia, organo dello Stato, inserito nella struttura e nei procedimenti dell'ordinamento. C'è un'irriducibile politicità, dunque, nel Parlamento. Ma c'è anche una sua irriducibile giuridicità. Se perde la prima, perde i suoi contatti con la società: il canale di comunicazione tra la società e lo Stato non funzionerà più. Opinioni, interessi, sentimenti popolari non saranno più espressi nel Parlamento. Se perde la sua giuridicità, il Parlamento smarrirà le procedure dell'ordinamento [...]»<sup>112</sup>. Si presenta, dunque, la necessità di trovare un bilanciamento tra le esigenze politiche di un organo che si fa carico delle sollecitazioni provenienti dall'esterno, con il rispetto delle procedure e delle regole, necessarie per garantire i livelli più basilari di democrazia.

#### 4. *Segue: Il divieto di mandato imperativo come principio supremo dell'ordinamento*

Come si è detto, l'art. 67 Cost. si compone di due enunciati normativi, che riguardano rispettivamente il principio della rappresentanza nazionale e quello del divieto di mandato imperativo. Secondo l'opinione prevalente, l'abbinamento dei due periodi si risolve in

---

<sup>110</sup> Un rapporto di «leale collaborazione» secondo l'allora Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini (cfr. Camera dei deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVI legislatura, seduta n. 75, 30 ottobre 2008, 25).

<sup>111</sup> Il punto viene ripreso in questo capitolo, al para. 5.

<sup>112</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 30. Si ricorda, a tal proposito, anche la definizione che Tosi dà al diritto parlamentare, inteso, insieme al diritto elettorale, come un vero e proprio «capitolo» del diritto costituzionale, volto a limitare gli abusi del potere della maggioranza parlamentare e a contrastare l'«intrinseca vocazione illegalistica del potere». «Accade infatti che sia giusto che nell'uno e nell'altro settore che le forze politiche inserite in posizioni dominanti godano di notevoli possibilità per portare a compimento atti e fatti rivolti a consolidarne il potere ed a tentarne l'accrescimento. Si che è a tutti nota la tendenza della maggioranza all'abuso e nell'elaborazione della legislazione elettorale (con la quale essa ha da garantirsi per la futura selezione al potere) e nella procedura e prassi parlamentare, con cui essa mira per intanto al più proficuo esercizio del potere medesimo» (S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 76).

una «endiadi normativa»<sup>113</sup>, nel senso che l'uno può essere inteso solo insieme all'altro<sup>114</sup>, ma sembra esservi diversità di vedute, invece, su quale sia il legame logico-consequenziale tra i due principi evocati all'art. 67.

Parte della letteratura ritiene che il divieto di mandato imperativo sia una *conseguenza* della rappresentanza politica, nel senso che poiché gli interessi generali possono essere curati fintantoché i rappresentanti non sono giuridicamente vincolati a perseguire istanze particolari, il divieto di mandato imperativo si presenta come «una logica conseguenza» del principio della rappresentanza nazionale<sup>115</sup>. Tuttavia, appare che tale prospettiva inverte la direzione consequenziale dei due termini; infatti, secondo l'interpretazione che qui si sposa<sup>116</sup>, il divieto di mandato imperativo non è la conseguenza della rappresentanza politica, ma ne è un presupposto necessario, ed è proprio sulla base di questa impostazione che si può, quindi, argomentare che sia un principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

Prima di affrontare tale questione, occorre soffermarsi sul rapporto tra il “popolo” evocato all'art. 1 della Costituzione - e a cui appartiene la sovranità, che va esercitata nelle forme e nei limiti definiti dalla Carta fondamentale -, e la “Nazione”, oggetto della rappresentanza da parte di ogni membro del Parlamento, secondo quanto disposto dall'art. 67. Se, da una parte, la questione sembra richiamare il più classico dibattito tra sovranità popolare (secondo la tradizione giacobina) e sovranità nazionale (secondo la tradizione

---

<sup>113</sup> L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1290.

<sup>114</sup> È interessante osservare anche il contesto comparato. Ci sono, infatti, casi come quello tedesco in cui i due principi (quello del divieto di mandato e quello della rappresentanza politica) sono contenuti nella stessa disposizione (art. 38 della *Grundgesetz*), mentre la Costituzione spagnola sancisce i due principi in due disposizioni diverse. Mentre il principio della rappresentanza è contenuto nell'art. 67, c. 2, quello del divieto di mandato imperativo si rinviene negli artt. 1, c. 2 e 66 della Costituzione spagnola. I due principi non sembrano essere, dunque, necessariamente complementari, né il divieto di mandato imperativo appare costituire il presupposto della rappresentanza nazionale. Da una lettura delle disposizioni della Costituzione spagnola emerge che la rappresentanza del popolo non spetti al singolo parlamentare, ma alle *Cortes* nel loro complesso, in quanto luogo di sintesi delle diverse istanze provenienti dai partiti politici, che emergono come gli attori principali del circuito rappresentativo (si rinvia a E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 2022, 33 e al lavoro monografico di S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005).

<sup>115</sup> Cfr. L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1290; D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 577.

<sup>116</sup> Vedi, per tutti, N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 323-328; C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro (Atti del convegno di Vercelli, 25 novembre 2016)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 51-70; ma anche P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. 63-89 e G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, spec. 361-363, nella misura in cui interpretano il divieto di mandato imperativo come uno strumento funzionale a tradurre il pluralismo sociale in unità politica.

liberale elaborata da Sieyès)<sup>117</sup>, il nodo del dibattito si incentra soprattutto su come si debba interpretare la “Nazione” evocata all’art. 67.

Le interpretazioni proposte sono sostanzialmente due. Secondo la prima, “Nazione” sta per “popolo”, o, più precisamente, per «popolo vivente», le cui «diverse tendenze politiche e le puntuali manifestazioni di volontà istituzionale si vuole siano rispecchiate nella composizione e – almeno per grandi linee – negli indirizzi delle Assemblee destinate appunto, a “rappresentarlo”»<sup>118</sup>. Il termine “Nazione” denota, quindi, il popolo «nella sua concreta articolazione, nella molteplice e discorde varietà degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie, che ne sostanzia storicamente la realtà»<sup>119</sup>. Ne consegue che l’oggetto della rappresentanza non può essere inteso come un «ente collettivo indivisibile, sintesi delle generazioni presenti, passate e future»<sup>120</sup>, e, nel qualificare i parlamentari come rappresentanti del «popolo reale»<sup>121</sup>, l’art. 67 esige che sia mantenuto un permanente collegamento tra rappresentanti e rappresentati, cioè tra popolo e Parlamento<sup>122</sup>. Proprio in virtù di questa lettura, l’identificazione del popolo con la Nazione rischia, tuttavia, di rendere compatibile con il principio della rappresentanza nazionale l’istituto del mandato imperativo, in quanto l’idea della Nazione come popolo vivente non sembra escludere la possibilità, da parte delle diverse parti del popolo, di impartire istruzioni e direttive vincolanti ai parlamentari<sup>123</sup>. Inoltre, secondo tale prospettiva, la prima parte dell’art. 67 non può costituire il fondamento della seconda<sup>124</sup>.

Per quanto riguarda la seconda interpretazione, la declinazione del concetto di Nazione come popolo «vivente» o «attuale»<sup>125</sup> non sembra trovare legittimazione in una lettura sistematica della Costituzione<sup>126</sup>. Per questo motivo qui si propone una diversa ricostruzione sia della rappresentanza sia del divieto di mandato imperativo. Ciò a cui si

---

<sup>117</sup> Questione che, a parere di chi scrive, non si pone nel caso italiano, alla luce del principio di sovranità popolare che viene enunciato in apertura della Costituzione stessa.

<sup>118</sup> V. CRISAFULLI e D. NOCILLA, *Nazione*, in Enc. Dir., XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 813 ss. Vedi anche V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 213.

<sup>119</sup> V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 213.

<sup>120</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il Ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, vol. IV, 127.

<sup>121</sup> Secondo l’espressione di Mannino (A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, 69).

<sup>122</sup> D. NOCILLA e L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in Enc. Dir., vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 584.

<sup>123</sup> Secondo De Fiores, infatti, questa prospettiva crea un «cortocircuito ermeneutico» (C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro* (Atti del convegno di Vercelli, 25 novembre 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 53).

<sup>124</sup> V. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 324-325. Secondo Crisafulli, infatti, non sussiste una necessaria interdipendenza tra i due principi enunciati all’art. 67: il divieto di mandato imperativo è indipendente dal carattere generale della rappresentanza politica perché potrebbe essere ipotizzato anche all’interno di forme di rappresentanza particolaristiche (cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1960, 605, nota 6).

<sup>125</sup> A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2009, 213.

<sup>126</sup> E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 157-159.

riferisce l'art. 67 non è la rappresentanza del popolo «idilliamente inteso come monolitica incarnazione di istanze politiche» condivise. Il popolo è un'entità politica plurale e articolata, e non può, per questo motivo, assumere una configurazione omogenea; per la stessa ragione, il parlamentare non può essere ritenuto una protesi della Nazione, concepita come popolo nella sua uniforme volontà<sup>127</sup>. Ad essere rappresentata è un'entità oggettiva, il «condensato di storia di una comunità». È, in altre parole, l'idea di Nazione che, «nella sua accezione inclusiva e repubblicana, tende a ricomprendere anche tutti coloro che cittadini adulti non sono (come i minori) o che cittadini non sono ancora (come i migranti), trattandosi, in tutti questi casi, di persone che vivono, studiano, lavorano, risiedono stabilmente sul “territorio nazionale” e che della Nazione italiana condividono l'eredità e il futuro. Collocata in questo contesto, l'idea di Nazione parrebbe pertanto alludere a una dimensione aperta e inclusiva sul piano politico e sociale, ma anche temporale»<sup>128</sup>.

Il rischio di questa prospettiva, tuttavia, è che si esalti eccessivamente una concezione della rappresentanza come *situazione*, sottovalutando la dimensione del *rapporto*, e con essa, il ruolo del rappresentato. Non si può sottovalutare il dato che un'interpretazione sistematica della Costituzione, come quella che si vuole ricostruire in questo lavoro, non produce una netta cesura tra popolo e Nazione, anche se i due termini non possono essere sovrapposti come invece sembra indicare la prima prospettiva<sup>129</sup>.

A tal fine, occorre ripartire dalla prima parte dell'art. 67 e dal concetto di rappresentanza politica, intesa come un agire nell'interesse di qualcuno o di qualcosa: in questo caso, nell'interesse generale della Nazione. Ciò implica che il parlamentare deve agire, in primo luogo, in vista del soddisfacimento di quelli che ritiene essere – sulla base anche della sua appartenenza politica (artt. 1 e 49 Cost.) – gli interessi generali, i quali dovranno, in caso di contrasto, prevalere su quelli localistici e particolari. Il rapporto che lega i parlamentari ai partiti politici e, attraverso questi, al popolo, riflette la concezione della rappresentanza politica disegnata dalla Costituzione repubblicana, che esclude che essa si esaurisca nell'elaborazione di un interesse generale trascendente, che sia espressione di un livello di unità politica più alto rispetto alle divisioni della società. La divisione della società, o, meglio, il principio pluralistico sancito in Costituzione, presuppone, al contrario, «una visione della società *fondata* sulla positività e sull'ineliminabilità del conflitto», che va, successivamente, tradotto in unità politica

---

<sup>127</sup> C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro (Atti del convegno di Vercelli, 25 novembre 2016)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 53 ss.

<sup>128</sup> C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro (Atti del convegno di Vercelli, 25 novembre 2016)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 57.

<sup>129</sup> Si è espresso in tal senso A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 85.

attraverso la ricerca di una «tavola di valori comuni alle divisioni»<sup>130</sup>. In questo quadro, la rappresentanza politica diventa funzionale a unificare<sup>131</sup>, o ad organizzare<sup>132</sup>, tale pluralismo di interessi intorno ad un nucleo di valori fondamentali, già individuati dalla Costituzione stessa<sup>133</sup>.

In questa prospettiva, i concetti di popolo e di Nazione non sono né identici, né totalmente distinti tra loro, ma rappresentano le due facce della rappresentanza politica, rispettivamente quella della molteplicità e quella dell'unità. È sulla base di questa impostazione che è possibile argomentare che la Costituzione, attraverso la funzione costitutiva della rappresentanza politica, pone al parlamentare una richiesta di contribuire, specie in una situazione di accentuato pluralismo e frammentazione, alla formazione dell'unità della *polis*, intesa, quest'ultima, come un processo di integrazione<sup>134</sup>. In questo senso, l'enunciato «rappresenta la Nazione» deve essere inteso nella sua accezione prescrittiva come «deve rappresentare la Nazione»<sup>135</sup>, nel senso che nello svolgimento del proprio mandato il parlamentare contribuisce a dare forma, alla luce anche del valore

---

<sup>130</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 67, corsivo mio.

<sup>131</sup> Secondo la prospettiva avanzata da R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, trad. it. di F. FIORE e J. LUTHER, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988. Per l'Autore la funzione della rappresentanza non è quella di dar corpo ad una «razionalità assopita nelle masse», ma quella di esprimere la volontà popolare attraverso un processo di integrazione che traduce il pluralismo sociale in unità politica.

<sup>132</sup> Heller riconduce l'idea di costituzione all'organizzazione della società, trasformando la struttura antagonistica della società in unità di decisione attivata dal basso e democraticamente legittimata (cfr. H. HELLER, *Die Souveränität*, 1927, trad. it. di P. PASQUINO e G. SILVESTRINI in *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello stato e del diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1987, 134 ss.). In questo quadro, la rappresentanza è lo strumento tecnico volto a unificare la volontà; permette, cioè, «al popolo in quanto unità di governare il popolo in quanto molteplicità e di diventare soggetto della sovranità» (ivi, 140).

<sup>133</sup> Questa prospettiva riprende il pensiero elaborato dapprima da alcuna parte della dottrina tedesca di inizio Novecento, che avvertiva il rischio che senza l'adesione ad un obiettivo di integrazione, le costituzioni democratiche si sarebbero limitate all'innesto del principio pluralistico, affidando, però, «la conflittualità sociale al mero spontaneismo fra le forze in competizione» (si rinvia alla ricostruzione di P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, cap. III e IV). Sull'elaborazione di questa dottrina nel contesto italiano, e sull'idea della rappresentanza politica come rappresentanza di *interessi* politici, si rinvia in particolare al pensiero di Mortati in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, Cedam, 1991, 426. V. anche il saggio di A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008, 853 ss.

<sup>134</sup> N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 132.

<sup>135</sup> L'argomentazione sin qui elaborata prende le mosse dal lavoro di A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, spec. p. 86, che sostiene che una possibile composizione unitaria dei concetti di popolo e di Nazione può essere svolta «se si ampliano i confini dell'interpretazione sistematica, legando le disposizioni costituzionali richiamate [artt. 1 e 67], oltre che a quella contenuta nell'art. 49 Cost. sui partiti politici, alle previsioni che enunciano il principio di solidarietà politica (art. 2 Cost.) e il dovere inderogabile di fedeltà alla Repubblica, gravante, in base a quanto previsto dall'art. 54 Cost., su tutti i cittadini, compresi quelli chiamati a rappresentare la Nazione [...]». Sulla base di questa interpretazione, l'Autore sostiene che il primo comma dell'art. 67 debba essere letto nel senso che ogni membro del Parlamento «deve rappresentare la Nazione fedelmente ai principi repubblicani». Il punto dell'argomentazione da cui più si diverge è la conclusione a cui sembra portare la tesi avanzata da Morelli, che pare evocare più l'idea del libero mandato parlamentare rispetto a quella del divieto di mandato imperativo.

ordinante dei principi evocati e sanciti nella Costituzione, alla volontà unitaria delle istanze provenienti dal popolo, il quale dovrà essere organizzato per influire sulla direzione politica dello Stato. La prospettiva non solo valorizza la funzione dei singoli parlamentari, ma legittima anche quei casi in cui i rappresentanti si discostano dalle direttive del partito di appartenenza (nel senso che *devono potersi* discostare dalle direttive e non che *devono* discostarsene) al fine di poter tutelare e promuovere beni di rilevanza costituzionale.

Il singolo parlamentare si ritrova, così, al centro di una trama di relazioni molto articolata, che vede la presenza non solo dei partiti politici e dei rispettivi gruppi parlamentari, ma anche di altri soggetti che contribuiscono ai processi di decisione politica in una società complessa (basti pensare alle associazioni, ai gruppi di interesse, o anche ai gruppi di pressione)<sup>136</sup>. In questa prospettiva la funzione del divieto di mandato imperativo si riepanda: oltre a costituire una garanzia dello *status* individuale del singolo parlamentare, così come dell'autonomia dell'assemblea, il divieto di vincolo di mandato diventa garanzia del pluralismo politico stesso<sup>137</sup>. È anche attraverso il divieto di vincolo di mandato, infatti, che la rappresentanza politica si arricchisce di «inedite virtualità di mediazione»<sup>138</sup>, poiché garantisce che i singoli parlamentari possano rappresentare e mediare punti di vista divergenti da quelli emersi nella linea ufficiale del partito. In altre parole, il divieto di mandato imperativo diventa decisivo per consolidare la capacità del sistema della rappresentanza politica di rispondere alle richieste di una democrazia pluralista e conflittuale.

Sulla base di questa argomentazione è possibile rilevare, dunque, il rapporto logico tra la rappresentanza politica e il divieto di mandato imperativo, nel senso che quest'ultimo non è un principio che consegue a quello della rappresentanza politica generale, ma, diversamente, ne pone le fondamenta stesse. Il divieto di mandato imperativo è, in altre parole, un principio strutturale di un sistema di democrazia rappresentativa, in quanto condizione necessaria a «rendere possibile l'attività rappresentativa, intesa come agire per il popolo nella sua totalità»<sup>139</sup>. È, infatti, attraverso la garanzia accordata dal divieto di vincolo di mandato che è possibile creare le condizioni normative e materiali della rappresentanza politica, perché è grazie alla possibilità di svolgere le proprie funzioni senza l'eventualità di subire effetti giuridici sul proprio *status* che può essere realizzata quell'unità politica evocata dalla prima parte dell'art. 67.

---

<sup>136</sup> Come osserva N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, 6 la «sfera della politica» si è allargata: sono aumentati i soggetti che agiscono politicamente, che collaborano direttamente o indirettamente alla formazione delle decisioni collettive, rendendo più ampio, ancorché più fluido e meno definito e dai confini più incerti lo spazio politico.

<sup>137</sup> Sul divieto di mandato imperativo come garanzia del pluralismo politico si rinvia in particolare a P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 80 ss. Sempre dello stesso autore, si veda P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, 126. Sposa ed elabora ulteriormente questa prospettiva G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009.

<sup>138</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 83.

<sup>139</sup> E.W. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1985, 247.

L'attività dei rappresentanti, quindi, si inserisce all'interno di un «processo di integrazione politica, ove l'unità dei rappresentati è assunta non come dato *a priori* bensì come problema, e come eventuale risultato, appunto, di un processo politico»<sup>140</sup>. Da ciò consegue il valore normativo del principio, poiché il mantenimento di una sfera di autonomia giuridicamente garantita in capo ai rappresentanti diventa una condizione indispensabile per la determinazione di un certo assetto dell'organizzazione politica<sup>141</sup>. In altri termini, è *anche* (insieme agli artt. 1 e 49) attraverso la statuizione del divieto di mandato imperativo che è possibile realizzare il circuito di rappresentanza politica previsto dai Costituenti, ed è per questo che si può ritenere che il divieto di vincolo di mandato (interpretato come si è detto prima, e cioè come libertà del parlamentare da obblighi dotati di efficacia giuridica) rientri nel novero di quei principi fondamentali che non possono essere modificati senza alterare anche la natura stessa dell'ordinamento costituzionale italiano<sup>142</sup>. Il principio, in altre parole, si pone al centro della rappresentanza politica «come elemento indispensabile e *strutturante*»<sup>143</sup>.

##### 5. *Riflessioni sul divieto di mandato imperativo alla luce della complessità del sistema di rappresentanza politica attuale*

La ricostruzione sin qui svolta ci ha portato a evidenziare la doppia valenza garantista del principio sancito all'art. 67 della Costituzione, che opera a favore sia del singolo rappresentante, sia dell'organo rappresentativo. Si è voluto, però, porre enfasi anche sul

---

<sup>140</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 327.

<sup>141</sup> Contra A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, 69 ss. Secondo Mannino, l'art. 67, c. 2 costituisce una norma di mera organizzazione costituzionale.

<sup>142</sup> Zanon puntualizza che soltanto il nucleo essenziale dell'articolo è sottratto alla revisione costituzionale (cfr. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 333). Vedi anche l'inciso di A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Annali Enc. Dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 2016, 273, per cui l'introduzione di un vincolo di mandato per i parlamentari comporterebbe una modifica dell'identità dell'ordinamento costituzionale italiano. È il caso di osservare che nel corso della storia repubblicana il divieto di mandato imperativo è stato oggetto di aspre critiche, legate, negli ultimi decenni, soprattutto al crescente fenomeno del c.d. transfughismo parlamentare. Si rinvia, fra tanti, a A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 135 ss; al lavoro monografico di S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti a toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 137ss.

<sup>143</sup> Sul rapporto consequenziale tra divieto di mandato imperativo e rappresentanza politica, così come il riconoscimento del primo come principio supremo dell'ordinamento si rinvia, per tutti, a N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. 323-329. Nelle prospettive più recenti è stato valorizzato il valore del divieto come principio supremo alla luce della considerazione che i partiti rappresentano solo uno, e non l'unico, strumento per consentire la partecipazione politica dei cittadini (cfr. A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2021, 16).

valore del divieto di mandato imperativo come elemento strutturale della rappresentanza politica e come principio supremo dell'ordinamento, in quanto necessario a ricomporre il tessuto pluralistico attraverso processi di organizzazione e aggregazione quali sono quelli rappresentativi. Infine, occorre valorizzare la funzione di questo principio nel contesto attuale, caratterizzato da una profonda trasformazione del sistema di rappresentanza, determinata dalla crisi dei partiti politici e dalla frammentazione del rappresentato. D'altronde, com'è stato rilevato anche nel capitolo che precede, il contenuto dell'art. 67 muta a seconda della forma che la rappresentanza politica acquista in un determinato contesto politico, sociale ed economico<sup>144</sup>, e bisogna trarne alcune conclusioni.

In particolare, non si può ignorare che siano profondamente cambiate le condizioni materiali che avevano dato origine al disegno costituzionale, a iniziare dal contesto all'interno del quale opera il sistema politico<sup>145</sup>. Per cominciare, i partiti politici hanno perso parte della loro legittimazione, una condizione che invece aveva posto le basi per il rapporto di rappresentanza sancito in Costituzione. Il sistema triangolare costituito da eletti, partiti ed elettori si è, poi, progressivamente dissolto. La categoria degli eletti è ormai composta per lo più da funzionari dei partiti. Gli elettori, invece, hanno smarrito quei tratti identitari (*cleavages*) che ne facilitavano la rappresentanza<sup>146</sup>, comportando inevitabilmente un mutamento dei partiti politici stessi<sup>147</sup>, che, com'è noto, si sono

---

<sup>144</sup> Questo punto è enfatizzato soprattutto nel lavoro di S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, che proprio nell'incipit del primo capitolo riflette che «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». Sembrava essere questa la prospettiva adottata da Maranini, quando osservava che «il perenne fluire della vita e il perenne trasformarsi delle cose continuamente urge e preme contro ogni cristallizzazione di strutture, trasforma gli equilibri delle forze organizzate ed esige che le istituzioni si adeguino agli equilibri nuovi» (G. MARANINI, *Crisi del costituzionalismo e antinomie della Costituzione*, in *Studi politici*, 1-2, 1953, 54).

<sup>145</sup> Ricostruisce il quadro di tale contesto il lavoro monografico di M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, Cacucci Editore, 2017, spec. cap. II.

<sup>146</sup> Luciani, infatti, parla di crisi del rappresentato e non del rappresentante. Una crisi in cui si ha «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» (M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato* in ZANON, N. e BIONDI, F. (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 117). Così anche Azzariti, che avverte che la nostra attenzione dovrebbe vertere non tanto sulla complessità della società, ma sulla sua «liquefazione»: «La perdita di sé, della propria coscienza (di classe, o se si vuole più genericamente di ceto), la privazione di ruolo sociale di molta parte della popolazione, le reiterate offese alla dignità delle persone rendono difficile rappresentare i soggetti nella dimensione pubblica. Sempre più numerosi appaiono i soggetti sradicati, individui isolati senza più relazioni civili, privi di strumenti di organizzazione collettiva, senza storia. Una tale moltitudine – deprivata, esclusa, fuori da ogni collocazione sociale – è ben difficile da “rappresentare” politicamente in Parlamento» (G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro (Atti del convegno di Vercelli, 25 novembre 2016)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 116-117).

<sup>147</sup> Come ricorda Barbera, i partiti sono nati su una serie di fratture sociali, economiche e culturali (città/campagna, chiesa/stato, capitalisti/lavoratori) che hanno perso gravidanza politica, e a cui si sono aggiunte nuove fratture di tipo «post-materialistico». La crisi dei partiti è, per l'Autore, un aspetto del più

trasformati da partiti ideologici di massa in partiti c.d. “pigliatutto” (*catch-all parties*)<sup>148</sup>, ovvero, secondo altri parametri, in c.d. “partiti cartello” (*cartel parties*)<sup>149</sup>. Infatti, in un contesto in cui si affievolisce l’identità collettiva e individuale dei consociati, il partito pigliatutto stempera i suoi caratteri per ottenere un vasto consenso e un immediato successo elettorale<sup>150</sup>, e il voto dell’elettore si trasforma da voto di appartenenza in voto di opinione, che varia di volta in volta in base ai programmi elettorali e ai candidati presentati<sup>151</sup>.

Per quanto riguarda più nello specifico i partiti politici, non si tratta solo della loro smarrita legittimazione sociale, «ma anche della collegata capacità di porsi a capo delle dinamiche politiche e dei processi storici, garantendo al diverso corpo sociale (a “tutti i cittadini”) di partecipare tramite il partito alla determinazione della politica nazionale»<sup>152</sup>, così come sancito all’art. 49 Cost. I partiti hanno, infatti, progressivamente indirizzato la loro azione sempre meno «per il governo», e sempre più «per il potere»<sup>153</sup>, trasformandosi da partiti di «orientamento» in partiti di «occupazione»<sup>154</sup>. Come è stato rilevato da più

---

generale declino delle ideologie (cfr. A. BARBERA, *Una democrazia con i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 4, 1992, 202-203).

<sup>148</sup> Il modello del “*catch-all party*” è stato introdotto da Kirccheimer nel 1966 nel suo contributo O. KIRCHEIMER, *The transformation of the Western European Party System* in J. LA PALOMBARA e M. WEINER (a cura di), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, 17-200. Sulla trasformazione della natura dei partiti politici, si rinvia ai recenti lavori di L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, il Mulino, 2009 e a P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L’incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, il Mulino, 2019.

<sup>149</sup> Il modello del “partito cartello” è stato introdotto da Katz e Mair negli anni ’90, cfr. R.S. KATZ e P. MAIR, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party in Party politics*, 1, 1995, 5-28. Mentre i modelli precedenti, tra cui anche quello del “partito pigliatutto”, tendevano a focalizzarsi sul mutare del rapporto tra partiti e società, il partito cartello ha spostato l’attenzione sul rapporto tra partiti e Stato. Secondo tale modello, la crescente frammentazione della base elettorale ha spinto i partiti politici a rivolgersi allo Stato, diventando agenti di quest’ultimo, e non più intermediari tra Stato e società.

<sup>150</sup> Utilizzando le parole di Azzariti, «la trasformazione dei partiti, coniugata con la crisi sociale e di valore delle società contemporanee, legata alla secolarizzazione delle ideologie e alla loro progressiva neutralizzazione, travolta dai processi di massificazione e omogeneizzazione dei costumi riflessa dall’omologazione tra le diverse opzioni politiche, ha reso irriconoscibili le formazioni politiche. A una società liquida corrispondono ormai partiti liquidi» (G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 351).

<sup>151</sup> Tant’è che N. URBINATI, *Dalla democrazia dei partiti al plebiscito dell’audience* in *Parolechiave*, 1, 2012, 7-21 parla di *audience* e non più di elettori.

<sup>152</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 352. Dello stesso autore, si veda anche G. AZZARITI, *Crisi dei partiti come crisi della loro capacità organizzativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Studi in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, Napoli, Jovene, 2009, 1779. Crisafulli aveva già da tempo intuito la crisi di identità che stava imperversando i partiti politici, in ragione della loro incapacità di adempiere al compito di mediazione politica degli interessi che gli attribuiva la Costituzione (V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 223).

<sup>153</sup> V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1960, 604.

<sup>154</sup> Il partito è un «artropode, che “sta eretto” solo attraverso la corazza esterna costituita dai posti occupati nelle istituzioni» (M. DOGLIANI, *Il partito come strumento di separazione della politica dall’economica*, in M. DOGLIANI, *La ricerca dell’ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, il Mulino, 2015,

parti, i partiti faticano a svolgere la funzione di intermediazione fra istituzioni e società: sono diventati «Stato-centrici», finendo per concepire «il potere e la sua gestione non come un mezzo per attuare politiche corrispondenti ad esigenze sociali, ma come un fine in sé e quindi a considerare la conservazione del potere come l'obiettivo ultimo e supremo, al cui conseguimento tutto deve essere finalizzato»<sup>155</sup>. Questa crisi ha coinvolto inevitabilmente anche le istituzioni tradizionali della rappresentanza politica, a partire dal Parlamento, ma anche gli organi che lo compongono<sup>156</sup>.

L'obiettivo è, quindi, quello di partire dalle condizioni presenti nel nuovo contesto non per giungere alla conclusione per cui si sia interrotto irreparabilmente ogni legame tra la società civile e i suoi rappresentanti (nella forma di partiti, gruppi e parlamentari), ma per riflettere su come ricostituire tale legame e valutare, in questo caso, quale funzione possono svolgere i singoli parlamentari per tessere questo rapporto. La posizione che si intende sostenere è che i singoli rappresentanti, attraverso la garanzia offerta dal divieto di mandato imperativo, possono svolgere una funzione integratrice, partecipando, all'interno dei partiti politici e dei gruppi parlamentari, a selezionare le istanze della società, elaborare programmi e determinare, infine, la politica nazionale attraverso l'attività di indirizzo politico. Andando a integrare le mancanze dei partiti politici, che sempre più hanno difficoltà a dare rappresentanza politica ai diversi soggetti del pluralismo, i singoli parlamentari possono contribuire a organizzare le istanze provenienti dalla società, affinché queste possano influire sulla direzione politica: è in ciò che si sostanzierebbe la rappresentanza come "agire per".

In questa prospettiva, il divieto di mandato imperativo manifesta le sue potenzialità come garanzia del pluralismo politico, della dialettica e del conflitto entro il sistema di rappresentanza politica, al fine ultimo di orientare le istanze sociali e definire le visioni generali della comunità politica, specie attraverso la funzione di indirizzo politico. Il punto centrale che si vuole sottolineare è che la garanzia riconosciuta dal divieto di mandato imperativo non consiste nella possibilità di rispecchiare gli interessi particolari che compongono la società: ciò ridurrebbe la rappresentanza in un mero "stare per" come riflesso, e si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'obiettivo di rappresentanza generale, intesa come sistema complesso volto all'unità della *polis*. Il dovere è quello di ricomporre gli interessi particolari attraverso l'azione politica e all'interno dei limiti e degli orientamenti prescritti dalla Costituzione.

Affinché tutto ciò sia possibile, bisogna valutare le circostanze all'interno delle quali il singolo parlamentare opera e svolge concretamente il proprio mandato<sup>157</sup>. Questo è

---

313. Vedi anche M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, Ediesse, 2016, 189-190).

<sup>155</sup> P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 51.

<sup>156</sup> V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966) in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 226.

<sup>157</sup> Qui potrebbe risultare particolarmente interessante costruire un ponte con l'approccio costruttivista di Saward, che enfatizza il ruolo del rappresentante nel creare e inquadrare le identità e le rivendicazioni dei rappresentati. Invece di presumere che vi sia un insieme preesistente di interessi dei rappresentati che i rappresentanti a loro volta introducono nell'arena politica, Saward sottolinea come la rivendicazione rappresentativa (*representative claim-making*) sia determinata dalle condizioni istituzionali. Per questo

necessario perché le attribuzioni riconosciute al rappresentante ai sensi dell'art. 67 Cost., «possono operare solo nel quadro di *precondizioni* che consentano al parlamentare di essere parte di una “società aperta” di interpreti della Costituzione»<sup>158</sup>. È in questo senso che il divieto di mandato imperativo si pone come «un limite alle tendenze verso l'eccessiva chiusura del sistema politico, oltre che – più tradizionalmente – come garanzia per il singolo parlamentare e per l'autonomia costituzionale del Parlamento, in difesa della “sovranità” dell'organo»<sup>159</sup>. Inoltre, secondo questa prospettiva, il mandato parlamentare non è più riducibile a mera *situazione*, ma vale anche come *rapporto* che lega nel concreto l'eletto alla complessa rete di relazioni di cui è parte, e di cui i partiti politici e i gruppi parlamentari rappresentano i principali, sebbene non esclusivi, attori<sup>160</sup>.

Volgendo uno sguardo a tali precondizioni, non si mette in dubbio che gli eletti esercitino le proprie funzioni all'interno di un organo politico e nell'ambito di un gruppo cui sono necessariamente legati<sup>161</sup>. Si è detto, inoltre, che i rappresentanti, mediante la garanzia del divieto di mandato imperativo, contribuiscono a ricomporre il pluralismo sociale conflittuale in una visione unitaria, specie mediante l'attività di indirizzo politico. Tuttavia, è una maggioranza parlamentare (e non necessariamente la maggioranza in Parlamento) che può materialmente dare una direzione politica all'attività di governo, e a tal fine è necessario che i gruppi parlamentari si possano muovere in maniera compatta e unidirezionale. È questo che giustifica ancora il condizionamento delle scelte dei singoli rappresentanti, che non sono vincolati giuridicamente nel mandato, ma rimangono pur sempre sottoposti alla disciplina di gruppo, sempre più codificata all'interno degli statuti e dei regolamenti interni. In assenza di tale disciplina, infatti, sarebbe irrealizzabile una direzione politica omogenea. Ciononostante, si vuole enfatizzare che quest'ultima deve essere temperata con l'esigenza dei singoli eletti di riuscire ad agire come effettivi canali di comunicazione di questa complessa trama di soggetti del pluralismo; e ciò deve poter

---

motivo, i rappresentati dovrebbero avere l'ultima parola nel giudicare le rivendicazioni portate avanti dai rappresentanti, mentre il ruolo di questi ultimi dovrebbe essere quello di creare istanze che trovino risonanza nella comunità politica. Secondo questa prospettiva, i rappresentanti non sono valutati in misura della loro capacità di promuovere le preferenze o gli interessi dei rappresentati. Bisogna concentrarsi, piuttosto, sulle condizioni istituzionali in cui avviene la rivendicazione di queste istanze (cfr. M. SAWARD, *The representative claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010).

<sup>158</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 113 (corsivo mio).

<sup>159</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 361-362. Come elabora ulteriormente l'Autore, nella «ricerca di un rapporto di effettiva rappresentanza – [nella] ricerca del “rappresentato assente” – il divieto di mandato imperativo può costituire un utile strumento. Per via della sua strutturale ambiguità, ma anche in considerazione delle sue potenzialità a porsi come specifico dispositivo di sistema, il divieto di mandato imperativo può rappresentare un'apertura possibile di collegamento con le istanze vive del pluralismo sociale e conflittuale. In presenza di un progressivo declino della capacità progettuale e rappresentativa dei partiti, il divieto di mandato imperativo può contribuire a mantenere aperto un canale di comunicazione fra organo istituzionale (il Parlamento), organo politico (il partito di appartenenza) e il pluralismo sociale».

<sup>160</sup> Va intesa in questo senso l'affermazione per cui una lettura unitaria delle norme costituzionali sulla rappresentanza politica configura il divieto di mandato imperativo «come aspetto di una relazione rappresentativa attenta al collegamento fra Parlamento, partiti e società civile» (P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 132-133).

<sup>161</sup> Fatta salva, come accennato in precedenza, l'eccezione dei senatori non iscritti.

avvenire non solo verso l'Assemblea, ma anche, e soprattutto, verso il proprio gruppo di appartenenza<sup>162</sup>, attraverso la libera espressione e azione dei parlamentari nel procedimento di formazione delle decisioni. È per questo che appare necessario riflettere sia su efficaci<sup>163</sup> forme di democrazia interna ai gruppi parlamentari (oltre che nei partiti), sia sulle forme di tutela che potrebbero accompagnare lo svolgimento del mandato rappresentativo<sup>164</sup>.

Sul primo dei due aspetti (le forme di democrazia interna ai gruppi) si vogliono compiere, infine, alcune brevissime considerazioni, a partire dal fatto che in continuità con le riflessioni svolte sino ad ora, l'art. 67 Cost. potrebbe costituire un'indicazione «in favore di una democratizzazione della vita interna dei partiti», e, insieme a questi, dei gruppi parlamentari. Secondo questa interpretazione, la garanzia offerta dalla disposizione costituzionale rappresenta un «valido rimedio agli eccessi oligarchici [...]» che, nell'assorbire completamente la determinazione dell'indirizzo politico all'interno dei propri apparati, menomano o, quantomeno, limitano nei fatti la funzione rappresentativa degli eletti<sup>165</sup>. L'interpretazione congiunta e unitaria degli artt. 49 e 67 ci porta, così, a rilevare la necessaria estensione del «metodo democratico» anche alla vita interna dei partiti<sup>166</sup>, e, quindi, l'esigenza di garantire l'espressione del dissenso, in quanto elemento

---

<sup>162</sup> È di questo parere anche D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale AIC*, Padova, Cedam, 2001, 72.

<sup>163</sup> “Efficaci” perché, nonostante la maggior parte degli statuti e regolamenti interni promuovano la partecipazione dei singoli componenti all'elaborazione dell'indirizzo politico, non è chiaro in quale modo queste norme possano essere fatte valere sul piano effettivo. È proprio su questo aspetto che si collega, quindi, il discorso sulle forme di tutela a disposizione del singolo parlamentare anche nei confronti del gruppo di appartenenza.

<sup>164</sup> Quest'ultimo aspetto sarà analizzato più approfonditamente nel cap. III.

<sup>165</sup> N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 248. Sull'idea che il divieto di mandato imperativo sia intimamente connesso alla democraticità interna ai partiti, si veda anche D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale AIC*, Padova, Cedam, 2001, 73.

<sup>166</sup> Così ci ricordano anche alcune riflessioni risalenti di Mortati, per cui «l'imposizione della disciplina di partito agli aderenti al gruppo parlamentare può apparire giustificata solo in quanto ogni decisione del gruppo stesso sia presa con tutte le più minute garanzie di una libera discussione e di una chiara decisione» (C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di “Ricerca”*, s.l., 1949, ora in ID., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos*, 2, 2015, 18). Vedi anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1960, 612, che sposta l'attenzione dai caratteri esterni dei partiti politici, così come dei gruppi parlamentari, alla loro vita interna e alla loro organizzazione. Ormai la dottrina attuale appare compatta nel ritenere che l'art. 49 Cost. vada interpretato nel senso di prevedere una disciplina legislativa che modelli gli standard di democrazia minima cui devono adeguarsi i partiti politici. Per tutti, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017; F. SCUTO (a cura di), *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2018; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. Cfr. le posizioni emerse al convegno AIC, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009. In particolare, si rinvia alla relazione di sintesi di A. BARBERA, in *ivi*, 362 ss. Si veda anche E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2016, 61 ss. e G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021. Per un'opinione contraria, cfr. di recente M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019.

strutturale della democrazia stessa<sup>167</sup>. Ciò perché se, da una parte, la disciplina è necessaria per la stessa sopravvivenza della formazione politica (specie in un'organizzazione gruppopcentrica dell'assemblea, dove peraltro la programmazione dei lavori non solo è determinata dai capigruppo, ma è anche sottoposta al contingentamento dei tempi), dall'altra parte, la disciplina non può impedire, e anzi deve armonizzarsi, con la funzione costituzionalmente attribuita ad ogni membro del Parlamento. È in quest'ottica, ad esempio, che bisogna leggere l'obiettivo perseguito dall'art. 53, c. 7 r.S. esaminato poc'anzi<sup>168</sup>, e che riecheggia, sul piano comparato, l'interpretazione che è stata data alla disciplina di gruppo (*Fraktionsdisziplin*) e alla sua conformità con l'art. 38, c. 1 della Costituzione del 1949<sup>169</sup>, nel senso di prevedere una dialettica democratica interna al gruppo, cui ogni parlamentare deve poter partecipare e dalla quale scaturisce la decisione finale. Ne consegue che il divieto di mandato imperativo acquisisce particolare rilevanza soprattutto in seno al gruppo parlamentare, poiché è anche all'interno di questo che deve essere riconosciuta e rispettata la funzione di rappresentanza politica che spetta al singolo eletto<sup>170</sup>.

Secondo la ricostruzione che si è voluto presentare, il divieto di mandato imperativo si colloca, dunque, all'interno di una complessa trama di rapporti, di cui i singoli parlamentari fanno parte e per cui sono dotati di una funzione particolare: quella di contribuire a ricomporre il conflitto, trasformando il pluralismo sociale in unità politica, mediante l'ingresso degli interessi all'interno del processo decisionale. In questo senso, il principio si pone come elemento per consolidare l'idea della rappresentanza politica come processo di organizzazione del pluralismo in uno stato democratico, realizzandone la sua concezione come sistema complesso volto all'unità della *polis*. Nel valorizzare questa interpretazione dell'art. 67, si è giunti, infine, alla conclusione secondo la quale

---

<sup>167</sup> Se, infatti, la decisione democratica si ispira anche al principio maggioritario, necessariamente implica l'esistenza di una minoranza dissenziente. Dove il dissenso è proibito, che valore ha realmente il consenso che si forma nella maggioranza?

<sup>168</sup> Si ricorda che la disposizione recita che «I regolamenti interni dei gruppi parlamentari stabiliscono procedure e forme di partecipazione che consentono ai singoli senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno».

<sup>169</sup> L'art. 38, c. 1 prevede che «I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza». Si rinvia in particolar modo al dibattito che si è aperto in seguito ad alcune prime sentenze del *Bundesverfassungsgericht* del 23 ottobre 1952 e del 17 agosto 1956, che hanno visto da vicino la relazione tra il divieto di mandato imperativo sancito all'art. 38, c. 1 GG e il ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti ai sensi dell'art. 21 GG. Si rinvia a S. ORTINO, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, Giuffrè, 1966, 67 ss.; U. LOHMAR, *Innerparteiliche Demokratie: eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, F. Enke, 1963; G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 328 ss. Si rinvia al cap. IV per un approfondimento.

<sup>170</sup> Secondo recente dottrina, lo spirito di queste disposizioni si ispira anche al principio personalista *ex* art. 2 Cost., poiché i gruppi parlamentari, in quanto comunità intermedie, sono il luogo privilegiato per lo sviluppo del parlamentare in quanto persona. In quest'ottica, i gruppi parlamentari, in quanto manifestazione del pluralismo politico, pongono anche un problema di tutela dei diritti dei singoli parlamentari che vi aderiscono (Cfr. A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 616-631).

un'organizzazione democratica all'interno del gruppo tenderà non solo a tutelare il ruolo del singolo rappresentante, ma anche ad esaltare la pluralità degli interessi che devono poter trovare ingresso all'interno del processo politico decisionale al fine di determinare l'interesse generale<sup>171</sup>. Tuttavia, affinché ciò si realizzi nel concreto, sono imprescindibili effettive forme di tutela del parlamentare rispetto al gruppo di appartenenza. La domanda che sorge spontanea, e che sarà indagata nel restante del lavoro, è se esistano rimedi per i singoli eletti per far valere la propria sfera di attribuzioni quando queste vengono lese.

---

<sup>171</sup> Usando le parole di Mortati, il divieto di mandato risponde «alla finalità più ampia di garantire l'indipendenza del parlamentare da ogni influenza, da qualunque parte provenga, suscettibile di compromettere l'esercizio della funzione equilibratrice, di composizione e di sintesi degli interessi sezionali nel modo che meglio si adegui all'interesse generale» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, Cedam, 1991, 493).

### CAPITOLO III

## Le forme di tutela a disposizione del singolo parlamentare nei confronti del gruppo di appartenenza.

### La prospettiva del “giudice mobile”

SOMMARIO: 1. L'esercizio del mandato parlamentare e la questione degli strumenti per la sua tutela. Il concetto di “giudice mobile”. – 2. C'è un giudice in Parlamento? Il Presidente d'Assemblea come organo di chiusura del sistema parlamentare. – 2.1 Le funzioni e i poteri del Presidente d'Assemblea. Una panoramica. – 2.2 La tutela del divieto di mandato imperativo attraverso l'osservanza della Costituzione e del regolamento parlamentare. – 3. La violazione del contenuto degli atti normativi interni dei gruppi al vaglio degli organi di autodichia delle Camere. – 3.1 Premessa: la dibattuta legittimità degli organi di giurisdizione domestica delle Camere. – 3.2 La recente e versatile prassi parlamentare sul contenzioso tra gruppo e membro di appartenenza. – 3.3 Limiti e prospettive nel riconoscere la competenza degli organi di autodichia. – 4. Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: alcuni nodi irrisolti nell'auspicio di una sua concreta percorribilità, a partire dall'ord. 17/2019 della Corte costituzionale.

#### 1. *L'esercizio del mandato parlamentare e la questione degli strumenti per la sua tutela. Il concetto di “giudice mobile”*

L'interpretazione sistematica delle norme costituzionali che definiscono il circuito di rappresentanza politica ha enfatizzato la necessità di giungere ad un equilibrio di fondo tra l'organizzazione fondamentale “gruppo-centrica” del Parlamento italiano e la funzione rappresentativa dei singoli parlamentari. L'inevitabile tensione che sorge tra la disciplina di gruppo e la libertà del rappresentante dovrebbe, quindi, essere risolta nel senso che la disciplina di gruppo può legittimamente limitare l'esercizio del mandato parlamentare, senza, tuttavia, porsi in contrasto con la garanzia costituzionale del divieto di mandato imperativo.

Qual è, però, il contenuto materiale di questa garanzia?

Come si è detto<sup>1</sup>, nella sent. 14/1964 la Corte costituzionale aveva già in parte risposto a tale quesito, constatando che «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»<sup>2</sup>. Il giudice costituzionale ha, poi, ulteriormente raffinato il contenuto di questa garanzia,

---

<sup>1</sup> Cfr. Cap. II, §2

<sup>2</sup> Punto 2 del Considerato in diritto, sent. 14/1964.

osservando, nella più recente sent. 207/2021, che esiste un duplice oggetto della tutela accordata dal divieto di vincolo di mandato. Quest'ultimo ricomprende, infatti, lo *status* di parlamentare, e quindi quella condizione giuridica che si sostanzia in una serie di poteri, competenze e garanzie, previste in Costituzione e integrate dai regolamenti parlamentari. Ricomprende anche, però, le modalità di svolgimento del mandato elettivo, che si pongono come elemento ulteriore rispetto a quello dello *status*, e che sono necessarie alla sua concreta realizzazione<sup>3</sup>. Da ciò consegue che quel plesso di poteri e competenze che formano lo *status* di parlamentare deve essere garantito nel senso che la funzione di rappresentanza politica che spetta a ciascun membro del Parlamento non deve essere limitata in maniera irragionevole da atti o decisioni che provengono dal gruppo parlamentare, così come, in via più generale, dalla Camera di appartenenza. In caso contrario, è necessario che esistano possibili rimedi rispetto ad atti o comportamenti, rilevanti sul piano del diritto parlamentare, che ostacolano l'effettivo esercizio del mandato rappresentativo.

Una prospettiva del genere si pone in continuità con un altro orientamento della Corte costituzionale, che è stato elaborato a partire dalla storica decisione sui c.d. parlamentari pianisti (sent. n. 379/1996)<sup>4</sup>, e nella quale la Corte ha lanciato un monito ben preciso ai due rami del Parlamento. Il giudice costituzionale ha evidenziato che, in presenza di atti o comportamenti che ledono l'esercizio della funzione parlamentare, la Camera di appartenenza dovrebbe provvedere, in ragione della sua autonomia, alla difesa delle prerogative del parlamentare. Le due Camere hanno, infatti, piena autonomia nel determinare il proprio funzionamento e, per quanto attiene lo svolgimento del mandato parlamentare, hanno «esclusiva competenza a prevedere ed attuare i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidono negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudicano il corretto svolgimento dei lavori»<sup>5</sup>. Quest'autonomia comporta, tuttavia, che esse devono anche garantire l'osservanza delle regole che si danno, perché «nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà»<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Punto 4.1 del Considerato in diritto, sent. 207/2021.

<sup>4</sup> La sentenza sorge da un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati, che sosteneva che la sua posizione di autonomia e di indipendenza fosse stata violata dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma. Il conflitto traeva origine dalle indagini avviate dalla Procura di Roma nei confronti di due deputati inquisiti in relazione alle ipotesi di reato previste dagli artt. 479 e 494 c.p. Secondo una prassi poco virtuosa, alcuni parlamentari, detti "pianisti", votavano per i colleghi assenti utilizzando la loro tessera magnetica, spostando le loro mani per votare da un seggio all'altro con la velocità e abilità di un pianista. La Corte ha riconosciuto a ciascuna Camera il potere di difendere la propria autonomia interna rispetto ad iniziative del potere giudiziario, con particolare riferimento alla qualificazione dei comportamenti posti in essere dai loro componenti in occasione di votazioni in Assemblea.

<sup>5</sup> Sentenza n. 379/1996, Punto 2 del Considerato in diritto.

<sup>6</sup> *Ibid*, Punto 9 del Considerato in diritto.

Alla luce di questo monito, si intende riflettere su quali potrebbero essere le forme di tutela a disposizione del singolo parlamentare che intende lamentare una lesione del principio del divieto di mandato imperativo. Si valuteranno, innanzitutto, i rimedi che potrebbero essere esperibili internamente alle due Camere, a partire dal ruolo del Presidente dell'Assemblea, coadiuvato, a seconda dei casi, dall'Ufficio o Consiglio di Presidenza, ovvero dalla Giunta per il regolamento. In particolare, si vuole mettere in rilievo il ruolo del Presidente come organo di chiusura del sistema parlamentare, a presidio della stabilità e della funzionalità dell'Assemblea. Si terrà conto anche di un eventuale giudizio da parte della giurisdizione domestica, che potrebbe dimostrarsi significativo per quelle controversie che, data la natura della questione, non potrebbero rientrare nella sfera di competenza della Presidenza. Infine, si rifletterà sulla percorribilità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che, nonostante i difficili paletti posti dalla giurisprudenza costituzionale sui conflitti sollevati da singoli parlamentari, è ritenuto, a parere di chi scrive, come un «mezzo di ricorso sussidiario»<sup>7</sup>, ma fondamentale, ai fini di tutelare l'esercizio del mandato parlamentare e le connesse prerogative del singolo rappresentante.

In ultima istanza, ciò che si vuole consegnare è il concetto di “giudice mobile”, e cioè l'idea per cui non vi sia un solo organo esclusivamente competente a tutelare il rispetto del divieto di mandato imperativo, ma una rete più ampia di rimedi, che si distribuisce tra alcuni organi dell'Assemblea, in particolare il Presidente d'Assemblea e gli organi di giurisdizione domestica, e la Corte costituzionale. Secondo la prospettiva che si vuole presentare, la forma di tutela può essere determinata solo a seconda del caso concreto, proprio in ragione dell'eterogeneità della natura delle controversie che possono riguardare il singolo parlamentare e lo svolgimento del suo mandato, determinata in larga misura dall'atto o dal comportamento che rischia di porsi in contrasto con la garanzia offerta dall'art. 67 della Costituzione. Da ciò consegue, necessariamente, una certa duttilità dei rimedi esperibili.

## 2. *C'è un giudice in Parlamento? Il Presidente d'Assemblea come organo di chiusura del sistema parlamentare*

Rispetto alle lesioni che incidono sulla funzione rappresentativa del singolo parlamentare *ex art. 67 Cost.*, provocate anche da decisioni prese dal gruppo di appartenenza, si ritiene che dovrebbe vegliare il Presidente dell'Assemblea. Al fine di sostenere questa tesi, è, però, necessario prima ricostruire per linee generali il dibattito sul ruolo di questo fondamentale organo parlamentare<sup>8</sup>, così come il quadro normativo che ne disciplina i poteri.

---

<sup>7</sup> A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022, 226.

<sup>8</sup> Per una lettura più approfondita sul tema, si rinvia, *ex plurimis*, G. FERRARA, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965; G.F. CIAURRO, *Presidenti delle Assemblee*

## 2.1 Le funzioni e i poteri del Presidente d'Assemblea. Una panoramica

Nel corso degli anni sono state espresse diverse tesi circa la posizione e le funzioni del Presidente d'Assemblea in ragione del fatto che il suo ruolo dipende in larga parte dalla forma di governo all'interno della quale opera, così come dal contesto costituzionale e politico-istituzionale all'interno del quale egli esercita le sue funzioni. In generale, anche tenendo conto del piano comparato, la figura del Presidente d'Assemblea oscilla tra due poli estremi: egli può svolgere un ruolo notarile, ovvero un ruolo decisivo di indirizzo. Si pensi, ad esempio, al modello Westminster, dove il forte peso del Governo all'interno del Parlamento, specie nella Camera dei Comuni, ha contribuito a configurare lo *Speaker* come il «magistrato» dell'Assemblea, in posizione di assoluta neutralità<sup>9</sup>. Nel sistema statunitense, invece, la Presidenza della Camera dei rappresentanti è tradizionalmente attribuita al *leader* del partito di maggioranza, ed è, quindi, strettamente collegata o agli orientamenti dell'esecutivo o del partito di opposizione (in caso di governo diviso). È chiaro, tuttavia, che «tra il bianco ed il nero ci sono infiniti toni di grigio, e anche nel mero ruolo di Presidente “arbitro” o di Presidente “notaio” ci sono notevoli poteri di autonomia, così come nel ruolo di Presidente “co-gestore” dell'indirizzo politico è implicito un imprescindibile ruolo di garanzia»<sup>10</sup>. Il modello italiano sembra porsi a metà strada: il Presidente d'Assemblea si presenta come un organo «a due volti»<sup>11</sup>, o, secondo una nota immagine, come un «Giano bifronte»<sup>12</sup>, rivolto tanto verso l'interno dell'Assemblea, nella sua funzione di garante *super partes*<sup>13</sup>, quanto verso l'esterno, nella sua dimensione di uomo politico.

---

*parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, 1-12; A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 373-398; M. IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001; N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl.* (Aggiornamento), Torino, Utet, 2010; V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

<sup>9</sup> Cfr. A. TORRE, *Lo Speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 45 ss.

<sup>10</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023, 121.

<sup>11</sup> G.F. CIAURRO, *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, 3.

<sup>12</sup> F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale del Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, Colombo editore, 1962, 34. La tesi del «Giano bifronte» è stata successivamente sposata da A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea: saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000. Sul rischio che la proiezione esterna possa adombrare anche quella interna, v. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2007, 43-60.

<sup>13</sup> Sin da quando Francesco Crispi, nel 1877, ha disposto la cancellazione del proprio nome dalla chiama delle votazioni, la presidenza è stata interpretata come magistratura imparziale volta ad assicurare il corretto funzionamento della camera di pertinenza.

In generale, è stato rilevato che «nell'esperienza repubblicana il ruolo del Presidente non è mai stato quello di un mero arbitro del procedimento, ma piuttosto quello di un garante attivo, quasi un mediatore istituzionale dell'equilibrio determinato e da determinarsi in concreto tra i vari soggetti istituzionali operanti in Parlamento in una specifica legislatura e cioè, in primo luogo, tra i gruppi di maggioranza e quelli di opposizione, ma anche dei rapporti con il governo»<sup>14</sup>. In questo senso, egli si è tradizionalmente affermato come «garante istituzionale»<sup>15</sup>.

Il ruolo del Presidente di Assemblea è, dunque, mutato a seconda del contesto politico-istituzionale, e sulla base degli equilibri che si sono progressivamente creati tra i vari soggetti che hanno operato all'interno dell'Assemblea, determinati anche dal sistema elettorale vigente<sup>16</sup>. Nei primi decenni di vita della Repubblica, ad esempio, l'elezione del Presidente di Assemblea era ritenuta strumentale al mantenimento degli equilibri dell'accordo di coalizione, e quindi vedeva la figura rivestita da personalità interne alla maggioranza parlamentare. A partire dalla metà degli anni '70 dello scorso secolo, invece, in concomitanza con la stagione politica aperta dal compromesso storico, che ha visto anche la breve esperienza dei governi di solidarietà nazionale, è andata affermandosi la convenzione che vedeva attribuita al principale partito di opposizione la Presidenza della Camera. In tale contesto, è emerso il ruolo del Presidente di Assemblea come garante di un equilibrio politico proprio di un Parlamento "consociativo"<sup>17</sup>. Il sistema ha subito, poi, una netta trasformazione all'inizio degli anni '90, con l'introduzione di un sistema elettorale di stampo tendenzialmente maggioritario, che ha dato vita ad un sistema partitico tendenzialmente bipolare, nel quale il Presidente di Assemblea si è affermato sempre meno come organo *super partes*, e sempre più come soggetto attivo nell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza. A partire dalla stagione del maggioritario, infatti, la scelta del Presidente d'Assemblea è diventata prerogativa della maggioranza parlamentare, e funzionale alla tenuta dell'accordo di coalizione, rievocando una prassi già nota tra il 1948 e il 1976<sup>18</sup>. La XVII legislatura ha rappresentato,

---

<sup>14</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023, 122.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Si rinvia, in generale, alla ricostruzione di G.C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014, 57-71.

<sup>17</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023, 122. Non si può ignorare, tuttavia, che tale prassi ha rappresentato soprattutto un tentativo di coinvolgere a livello istituzionale il partito principale di opposizione, al fine di raggiungere un compromesso tra forze politiche, e non, quindi, al solo fine di istituire una figura di pura garanzia. In tal senso, si rinvia a L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 172.

<sup>18</sup> Sebbene riferendosi ad un altro contesto politico-istituzionale, G. FERRARA, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 248 ss. aveva già intuito questo aspetto del ruolo del Presidente di Assemblea, descritto come «garante delle condizioni in base alle quali la maggioranza può realizzare le finalità del programma che costituiscono il contenuto del rapporto che collega, da una parte, i gruppi che ad essa appartengono e, dall'altra, i suddetti gruppi e il Governo». Vedi anche N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2061.

per un certo verso, una breve parentesi rispetto alla prassi che andava consolidandosi, a causa, da una parte, dell'esito non bipolare delle elezioni del 2013, che hanno riconsegnato una rappresentanza politica più frammentata, e, dall'altra, della vicenda che aveva riguardato, durante la XVI legislatura, l'allora Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini<sup>19</sup>. Sebbene, infatti, la scelta per le Presidenze delle due Camere sia ricaduta comunque su due profili della maggioranza, sono state elette due personalità interamente prive di esperienza parlamentare<sup>20</sup>. Nel 2018, invece, date le difficoltà nel formare il Governo, e data l'incertezza circa la maggioranza parlamentare che avrebbe sostenuto quest'ultimo, è stata eletta come Presidente della Camera dei deputati una figura di vertice del partito più votato, mentre al Senato è stata eletta una figura appartenente alla coalizione vincente. Infine, le elezioni del 2022 hanno ristabilito interamente la prassi, vedendo l'elezione, alla Presidenza della Camera dei deputati, di un esponente della coalizione vincitrice (Lorenzo Fontana, deputato della Lega), e alla Presidenza del Senato, di un esponente dello stesso partito del Presidente del consiglio (Ignazio La Russa, senatore di Fratelli d'Italia). In generale, non vi sono dubbi che negli ultimi anni sia emersa, nella scelta del Presidente di Assemblea, la preminenza del criterio dell'appartenenza politica rispetto a quello della conoscenza del Parlamento e della sua prassi<sup>21</sup>, a conferma dell'elevato tasso di politicità che contraddistingue questo organo parlamentare. D'altronde, al pari di tutti gli altri membri del Parlamento, anche il Presidente di Assemblea è iscritto ad un gruppo parlamentare, ed è, dunque, un soggetto a pieno titolo politico, anche se, di solito, non partecipa alla vita politica del suo gruppo<sup>22</sup>. Va considerato, inoltre, che questo organo è assistito da una complessa e ben consolidata

---

<sup>19</sup> Ripercorrendo con estrema sintesi la vicenda, la questione nacque in seguito alla rottura tra i due fondatori del partito di maggioranza, il Popolo della libertà (PdL): Silvio Berlusconi, all'epoca Presidente del Consiglio, e Gianfranco Fini, Presidente della Camera dei deputati. Quest'ultimo venne espulso dal partito e fu esortato ripetutamente a rassegnare le proprie dimissioni dalla Presidenza dell'Assemblea; la richiesta di dimissioni venne più volte rifiutata. Nel rigettarle, Fini sottolineò «la stabilità del suo ruolo, che, per il suo carattere prettamente istituzionale e di garanzia, non poteva essere minacciato da vicende che riguardavano unicamente le forze politiche o la maggioranza di governo» (cfr. N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014, 17 ss. Come ha osservato l'Autore, questa vicenda ha portato la tesi della separazione tra ruolo interno ed esterno del Presidente dell'Assemblea alle sue estreme conseguenze). Si rinvia anche alla ricostruzione e alle riflessioni di F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011, spec. 350 ss.

<sup>20</sup> Si rinvia al commento di C. BERGONZINI, *L'eterogenesi dei Fini: a proposito del ruolo (politico) dei presidenti di Assemblea*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, 487-489.

<sup>21</sup> E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come "uomo/donna della Costituzione"*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 290.

<sup>22</sup> N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl. (Aggiornamento)*, Torino, Utet, 2010, 444-451. Un interrogativo interessante che viene sollevato dall'Autore è se le caratteristiche che contrassegnano questa figura, insieme alla titolarità di poteri che hanno un autonomo rilievo nel sistema costituzionale, rendano il Presidente di Assemblea una figura distinta sul piano giuridico-formale da quella degli altri parlamentari. In altre parole, va configurato come un *primus inter pares* o, al contrario, gode di uno *status* costituzionale differenziato da quello degli altri parlamentari?

macchina amministrativa parlamentare, designata specificatamente a guidarlo nello svolgimento delle sue funzioni<sup>23</sup>.

Ad ogni modo, nonostante i cambiamenti comportati dal mutato contesto politico-istituzionale, il Presidente tende ad affermarsi come figura di garanzia dell'autonomia di ciascuna Camera<sup>24</sup>, e, soprattutto, come organo centrale di tutta la vita parlamentare<sup>25</sup>. Basti anche solo pensare al suo ruolo in sede di programmazione dei lavori, definito, da un'attenta dottrina, come il più politico tra quelli che egli svolge<sup>26</sup>; un ruolo che, peraltro, sembra sottolineare l'incisività della figura del Presidente d'Assemblea anche all'interno degli equilibri tra maggioranza e minoranze parlamentari<sup>27</sup>. Un'incisività che, tuttavia, non può propendere interamente verso la sola maggioranza parlamentare senza che questa sia anche accompagnata da strumenti concreti a disposizione delle minoranze<sup>28</sup>. In questo senso, il Presidente di Assemblea si deve affermare come «arbitro attivo, in funzione degli interessi dell'istituzione che rappresenta»<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda, più da vicino, le funzioni del Presidente di Assemblea, la classificazione dominante nella dottrina costituzionalistica italiana distingue i suoi poteri a seconda delle loro finalità. Esistono, in questo senso, (i) poteri di attivazione delle funzioni parlamentari; (ii) poteri di nomina; (iii) poteri di direzione dei lavori

---

<sup>23</sup> Si rinvia al recente contributo di taglio comparato di L. GIANNITI e R. DI CESARE, *The internal administrative structure and the relationship with the Speaker*, in T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO e N. LUPO (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London-New York, Routledge, 2023, 38-51.

<sup>24</sup> Come ha sottolineato anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1981, nella parte in cui ha rilevato che il Presidente dell'Assemblea è legittimato a promuovere un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato in quanto esso è competente a dichiarare definitivamente la volontà della Camera che presiede, con particolare riguardo ai casi in cui si tratti di attribuzioni rivendicate in nome dell'*indipendenza* e dell'*autonomia* dell'Assemblea (Punto 2 del Considerato in diritto).

<sup>25</sup> La sua posizione di assoluta centralità rispetto a tutti i procedimenti parlamentari emerge chiaramente nelle seguenti parole: «Tutta la vita delle due Camere passa – come per un obbligato crocevia – attraverso le mani del Presidente [...]», cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 172.

<sup>26</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, il Mulino, 2003, 148, secondo cui la politicità di questa funzione rende il Presidente d'Assemblea un soggetto di indirizzo politico, sebbene non di maggioranza.

<sup>27</sup> Ciò era stato già colto da G. FERRARA, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 5 e spec. 209 ss., che aveva sottolineato che il Presidente di Assemblea rappresenta e garantisce gli interessi permanenti ed istituzionali della Camera che presiede; interessi che, a loro volta, sono condizionati dalla piena funzionalità del rapporto Parlamento-Governo.

<sup>28</sup> Si muovono in questa direzione anche le riflessioni di S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 293-295.

<sup>29</sup> C. PINELLI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI (a cura di), *Quaderno n. 9. Seminario 1998*, Torino, Giappichelli, 69. La prospettiva dell'Autore ricorda quella già esposta da G. FERRARA, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 209 ss., quando evidenzia la «funzione di garanzia della stabilità e della funzionalità delle istituzioni parlamentari». Si esprime criticamente rispetto all'utilizzo del termine "arbitro" per qualificare la figura del Presidente di Assemblea, N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl. (Aggiornamento)*, Torino, Utet, 2010, 459.

parlamentari; e, infine, (iv) poteri di controllo e di esternazione<sup>30</sup>. Secondo una tassonomia più recente, le funzioni del Presidente (limitatamente all'ambito del sistema parlamentare) possono essere ricondotte a tre categorie, che corrispondono in larga misura anche ai tre organi collegiali che egli presiede, e che lo coadiuvano nell'esercizio di alcune di queste funzioni. Egli svolge, secondo questa prospettiva: (i) funzioni di interprete e giudice delle regole parlamentari (con l'ausilio della Giunta per il regolamento); (ii) funzioni di garanzia dell'autonomia parlamentare (con l'ausilio dell'Ufficio o Consiglio di presidenza); e (iii) funzioni di coordinamento e programmazione (con l'ausilio della Conferenza dei capigruppo)<sup>31</sup>.

A livello normativo, la figura è disciplinata dall'art. 8 di entrambi i regolamenti parlamentari, dai quali emerge, in particolar modo, la sua funzione di «coordinatore»<sup>32</sup> di tutto l'apparato organizzativo parlamentare, nonché di garanzia del corretto funzionamento della Camera. In tal senso, le disposizioni prevedono che il Presidente d'Assemblea ha il compito di rappresentare la Camera che presiede, di garantire l'osservanza del regolamento, e di assicurare il corretto e ordinato svolgimento dei lavori, nonché il loro buon andamento<sup>33</sup>. In generale, quindi, il Presidente garantisce la piena funzionalità dell'organizzazione parlamentare, anche attraverso la corretta applicazione del regolamento, assicurata dal suo potere di interpretare le norme in esso contenute. In questo caso, il suo porsi come «custode del regolamento»<sup>34</sup> non è, quindi, il fine esclusivo dell'attività presidenziale, ma è strumentale ad una finalità ulteriore, e cioè quella di assicurare che la Camera svolga il ruolo istituzionale previsto in Costituzione, e che tutti i suoi organi, ciascuno per le proprie competenze, funzionino regolarmente<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> G. FERRARA, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 213 ss. Vedi anche G.F. CIAURRO, *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, 6 ss.

<sup>31</sup> L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 173-174. Vedi anche N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubblc. (Aggiornamento)*, Torino, Utet, 2010, 453 ss.

<sup>32</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 140.

<sup>33</sup> L'art. 8 r.C. recita: (1) Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il Regolamento, e dell'amministrazione interna. Sovrintende a tal fine alle funzioni attribuite ai Questori e ai Segretari. (2) In applicazione delle norme del Regolamento, il Presidente dà la parola, dirige e modera la discussione, mantiene l'ordine, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto e ne annuncia il risultato. In maniera simile, ma non del tutto uguale, l'art. 8 r.S. prevede: Il Presidente rappresenta il Senato e regola l'attività di tutti i suoi organi, facendo osservare il Regolamento. Sulla base di questo, dirige la discussione e mantiene l'ordine, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni e ne proclama i risultati. Sovrintende alle funzioni attribuite ai Questori ed ai Segretari. Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'Amministrazione del Senato. Com'è stato prontamente notato, l'art. 8 dei due regolamenti parlamentari riassume le attribuzioni del Presidente, ma soltanto attraverso la lettura integrale delle due fonti normative è possibile conoscere tutti i poteri posseduti dal Presidente d'Assemblea. Ciò a dimostrazione anche della sua intrinsecità al funzionamento della Camera. Vi sono, poi, quelle attribuzioni previste in Costituzione, ovvero in leggi ordinarie (v. V. DI CIULO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V. ed., Giuffrè, Milano, 2013, 289).

<sup>34</sup> G.F. CIAURRO, *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, 6.

<sup>35</sup> G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023, 185. Vedi anche N. LUPO, *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto*

## 2.2 La tutela del divieto di mandato imperativo attraverso l'osservanza della Costituzione e del regolamento parlamentare

Alla luce di questa accezione si ritiene che il Presidente di Assemblea svolga una funzione «di sistema»<sup>36</sup>, ed è in base a tale interpretazione che si sostiene anche che il Presidente di Assemblea debba porsi come “custode”, non solo degli equilibri tra maggioranza e minoranze, ma anche tra gruppo parlamentare e singolo rappresentante, limitatamente a quei casi in cui a venir compreso è lo *status* di rappresentante e lo svolgimento del suo mandato elettivo. In particolar modo, si ritiene che da una lettura dei regolamenti parlamentari si possa desumere un implicito potere di controllo da parte di questo organo sulle disposizioni contenute negli statuti e nei regolamenti interni ai gruppi. Nonostante, infatti, i regolamenti parlamentari non contengano alcun riferimento esplicito sul punto, si potrebbe argomentare che al Presidente, in qualità di garante del funzionamento dell'Assemblea, spetti il compito di vigilare che gli atti normativi adottati internamente dai gruppi non contengano norme in contrasto con i regolamenti parlamentari ovvero con la Costituzione. Si noti bene che in nessun caso si intende mettere in discussione la sfera di intangibilità che caratterizza i gruppi parlamentari in ragione della loro natura intrinsecamente politica; tuttavia, tale autonomia trova il suo limite negli stessi principi costituzionali, tra cui anche quello del divieto di mandato imperativo. Ne consegue, quindi, che i loro atti di auto-organizzazione non possono contenere previsioni direttamente in contrasto con la Costituzione, e che il Presidente dell'Assemblea - garante del sistema - dovrebbe intervenire affinché operi, anche nell'ambito dell'organizzazione interna dei gruppi, «il dominio della Costituzione»<sup>37</sup>.

Al fine di verificare tale tesi, è utile partire da una vicenda che si è consumata all'inizio della XVIII legislatura, e che è scaturita da uno scambio epistolare tra due deputati, gli On. Magi e Ceccanti, e il Presidente della Camera, Roberto Fico. I due parlamentari avevano invitato quest'ultimo a provvedere ad una verifica della legittimità di alcune clausole contenute nello statuto del Gruppo MoVimento 5 Stelle, tra cui una disposizione che prevedeva una sanzione economica per i deputati espulsi dal gruppo, ovvero per coloro che avevano deciso volontariamente di abbandonarlo<sup>38</sup>. Secondo i due

---

parlamentare, in V. LIPPOLIS e N. LUPO, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 188.

<sup>36</sup> Per dirla come A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 148.

<sup>37</sup> Si esprime in questo senso E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 2, 485.

<sup>38</sup> Anche al Senato è stata portata all'attenzione della Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberti Casellati, la medesima questione, sollecitata dal sen. Parrini, il quale chiedeva alla Presidenza di esprimere una chiara valutazione sulle disposizioni contenute nel regolamento interno del gruppo. Tuttavia, tale lettera non ha mai ricevuto alcuna risposta. Sulle differenze che esistono tra Camera dei deputati e Senato a livello regolamentare e di precedenti che avrebbero potuto portare, al Senato, ad un esito diverso rispetto a quello a cui è pervenuto il Presidente Fico, si rinvia a S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018. È interessante osservare che, sebbene le problematiche disposizioni contenute negli atti normativi del gruppo alla Camera e al Senato

rappresentanti, tale clausola si poneva in contrasto con l'art. 67 della Costituzione. Rispondendo alle perplessità manifestate, il Presidente della Camera si è dichiarato di fatto incompetente a decidere sulle questioni poste, per due ordini di motivi. Innanzitutto, ha rilevato che il regolamento parlamentare non prevede alcuna forma di controllo sul contenuto degli statuti dei gruppi da parte della Presidenza o di altri organi parlamentari, nel pieno rispetto dell'autonomia spettante in materia ad essi. In secondo luogo, ha richiamato un precedente della XVII legislatura a supporto della sua decisione, ritenendo che, alla luce dell'immutato contesto normativo, dovesse attenersi alla prassi.

Il precedente richiamato riguardava una questione simile, ma non uguale. In quel caso, era stata sottoposta all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza l'applicazione della novella regolamentare del 2012 e la conformità, rispetto ad essa, di alcune disposizioni contenute nello statuto del gruppo MoVimento 5 Stelle, in materia di spese per la comunicazione. Nella riunione del 26 giugno 2013, l'Ufficio di Presidenza prese atto delle conclusioni che erano state già formulate dal Collegio dei Questori, secondo le quali non si rinvenivano, a normativa vigente, disposizioni che attribuivano ad alcun organo parlamentare la competenza ad effettuare i controlli richiesti<sup>39</sup>. Senza poterci soffermare su questo punto, occorre, tuttavia, rilevare la problematica questione dell'utilizzo del precedente nelle decisioni del Presidente di Assemblea e nel diritto parlamentare in generale. Com'è stato osservato da un'attenta dottrina, il precedente – anche quello «peggiore»<sup>40</sup> – tende, infatti, a prevalere sul dettato costituzionale e regolamentare, rischiando di capovolgere la tradizionale gerarchia delle fonti del diritto parlamentare<sup>41</sup>. Per quanto riguarda il caso verificato durante la XVII legislatura, ad esempio, è stato rilevato che il Presidente della Camera abbia fatto ricorso alle conclusioni formulate dal Collegio dei Questori, e non, invece, ad una decisione dell'organo a cui spettano, per

---

“MoVimento 5 Stelle” non siano state sottoposte ad alcun tipo di sindacato (interno o esterno), nel corso della XVIII legislatura il gruppo ha modificato il proprio statuto e regolamento sanando alcune criticità, tra cui, ad esempio, la disposizione che prevedeva la sanzione di centomila euro.

<sup>39</sup> Si legge che «[...] il Collegio ha convenuto circa l'insussistenza dei presupposti per corrispondere all'istanza formulata dal deputato, posto che l'esame della normativa vigente non evidenzia disposizioni che attribuiscono al Presidente della Camera o ad altro organo parlamentare la competenza ad effettuare riscontri riconducibili alla tipologia richiamata [...]», cfr. Camera dei deputati, XVII legislatura, Bollettino degli organi collegiali n. 4, 26 giugno 2013, 23.

<sup>40</sup> N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University press, 2007, spec. 43 ss.

<sup>41</sup> C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, 741 ss. Inoltre, la dottrina ha evidenziato la tendenza verso l'«inseguimento del peggior precedente», attraverso riferimenti acritici ai precedenti, nella forma di *cherry picking*, in considerazione della convenienza politica del momento, e non, quindi, sulla base di una maggiore conformità a Costituzione (cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University press, 2007, spec. 43 ss.). Sull'utilizzo del precedente si rinvia, in generale, a D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, 533 ss.; i contributi nel volume di N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare: politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015.

regolamento, «i pareri sulle questioni di interpretazione [di quest'ultimo]» (art. 16, c. 2 r.C.), e cioè la Giunta per il regolamento. Inoltre, la questione sollevata nella legislatura precedente non sembrava presentare le criticità evidenziate dai deputati Magi e Ceccanti, e non si basava neppure sulla richiesta di valutare se il Presidente dell'Assemblea, nell'adempimento dell'obbligo di far osservare il regolamento *ex art. 8 r.C.*, poteva ritenere invalide alcune disposizioni degli statuti interni ritenute in contrasto con esso. In altri termini, la verifica richiesta all'inizio della XVIII legislatura aveva una natura sostanzialmente diversa rispetto a quella presentata durante la legislatura precedente. Per questi motivi, c'è chi ha ritenuto che tale precedente sia stato evocato in maniera impropria dal Presidente Fico, e che doveva essere considerato, in realtà, non vincolante ai fini di determinare il proprio ruolo nella questione sollevata<sup>42</sup>.

Tornando al cuore della questione, come si è detto, il Presidente dell'Assemblea ha il dovere di far osservare il regolamento, agendo come «giudice del diritto parlamentare»<sup>43</sup>. In questo caso, questa fonte del diritto si pone come vero e proprio parametro nelle valutazioni svolte dall'organo in sede di risoluzione delle questioni, le quali potrebbero avere ad oggetto, secondo la prospettiva che si presenta qui, anche le norme contenute all'interno degli statuti o dei regolamenti dei gruppi. Si pensi, ad esempio, all'art. 53, c. 7 r.S., che potrebbe fungere da norma parametro nel caso in cui un regolamento interno di un gruppo parlamentare non dovesse stabilire procedure e forme di partecipazione che consentono ai singoli senatori di esprimere i loro orientamenti e di presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori. In questo caso, agendo nell'ambito della sua attività di garanzia, sarebbe legittimato, secondo quanto si sostiene qui, un intervento (vedi *infra*) da parte del Presidente di Assemblea.

In questa stessa direzione si può ragionare sulle norme degli statuti e dei regolamenti dei gruppi che si distanziano dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari in tema di organizzazione interna del gruppo, e che sono state approvate con le riforme regolamentari del 2012. Le novelle, come si è già avuto modo di vedere, hanno introdotto l'obbligo (*ex art. 15, c. 2-bis r.C.* e *art. 15, c. 3-bis r.S.*) dei gruppi a dotarsi di un atto interno, da rendere pubblico, e che deve includere determinati contenuti minimi essenziali<sup>44</sup>. Nel caso in cui lo statuto di un gruppo dovesse escludere alcuni di questi contenuti minimi, si potrebbe ipotizzare, quindi, un intervento da parte del Presidente dell'Assemblea, nella forma di una verifica dell'ottemperanza all'obbligo. Sebbene, infatti, la riforma del 2012 non abbia previsto in forma specifica questo potere, non si esclude che la norma corrispondente possa essere ricavata, quale norma implicita, attraverso un'interpretazione logico-sistematica dell'art. 15, c. 2-*bis*, c. 2-*ter*, c. 3 e c. 4

---

<sup>42</sup> Cfr. S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018, 16.

<sup>43</sup> N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl. (Aggiornamento)*, Torino, Utet, 2010, 455; N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2053-2090.

<sup>44</sup> Cfr. Cap. II, §3.

r.C. e degli artt. 15, c. 3-*bis*, 3-*ter*, 3-*quater*, e 16 r.S.<sup>45</sup>. Le disposizioni prevedono, infatti, da un lato, l'obbligo di ciascun gruppo di adottare e trasmettere alla Presidenza un proprio atto interno entro trenta giorni dalla propria costituzione, e, dall'altro, la disciplina in merito ai locali, alle attrezzature e ai contributi destinati ai gruppi, sulla base di una determinazione fatta dall'Ufficio o dal Consiglio di Presidenza. Invero, tali disposizioni rispondono ad un «disegno unitario»<sup>46</sup>, ove l'obbligo di trasmissione degli atti ai Presidenti delle Camere non può essere considerato fine a sé stesso; né il Presidente dell'Assemblea può essere ridotto ad un semplice «passacarte» tra il gruppo parlamentare e i gestori dei siti *internet* delle Camere<sup>47</sup>. Al contrario, tale obbligo di comunicazione (e di connessa pubblicità) appare correlato al contributo finanziario di cui sono destinatari i gruppi. Da ciò consegue l'idea per cui «i richiesti adempimenti in termini di trasmissione e pubblicità degli statuti e dei regolamenti dei gruppi [sono] in prima battuta finalizzati proprio a consentire l'esplicazione della generale attività di vigilanza sul corretto funzionamento del complessivo ordinamento camerale – di cui il Presidente dell'Assemblea è il naturale garante – in relazione alla successiva distribuzione dei finanziamenti [...]»<sup>48</sup>. Motivo per cui si potrebbe ipotizzare, in presenza di una difformità tra i regolamenti parlamentari e il contenuto degli statuti e dei regolamenti interni, la comminazione di una sanzione che investa direttamente la misura delle contribuzioni finanziarie destinate ai gruppi fino a quando non sarà sanato il vizio. In particolare, si potrebbe prevedere una riduzione nell'ammontare, o, per i casi più gravi, una loro esclusione. Questa possibilità è già prevista, ad esempio, nel caso in cui il gruppo non trasmetta il rendiconto entro il termine individuato nel regolamento parlamentare. Infatti, a seguito dell'accertata violazione da parte dei Questori, il Consiglio di Presidenza provvede a comminare la sanzione, che consiste nella decadenza dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, dei contributi finanziari (art. 15-*ter*, c. 7 r.C. e art. 16-*bis*, c. 8 r.S.).

Si ricorda, a tal proposito, che le disposizioni dei due regolamenti (art. 15, c. 3 r.C. e art. 16, c. 2 r.S.) prevedono che le risorse finanziarie siano determinate dall'Ufficio o dal Consiglio di Presidenza. Questo rinvio a criteri di volta in volta determinabili lascia evincere una certa discrezionalità nella determinazione delle risorse da destinare all'attività dei gruppi; discrezionalità che potrebbe essere condizionata, secondo alcuni, anche dall'osservanza della Costituzione, in quanto fonte sulle fonti anche del diritto

---

<sup>45</sup> In tal senso, v. A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2021, 41; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, 13, 2018, 7 ss.

<sup>46</sup> A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2021, 41.

<sup>47</sup> Evidenzia questo rischio anche E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 2, 485.

<sup>48</sup> A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2021, 41.

parlamentare<sup>49</sup>. Questo punto, tuttavia, necessita di alcune precisazioni, al fine di non incorrere nella possibilità che si concretizzi il rischio che l'Ufficio di presidenza si avvalga di strumenti di interpretazione che non gli sono propri. Per evitare che ciò accada, pare opportuno distinguere i casi in cui il controllo di conformità è svolto da parte del Presidente dell'Assemblea, coadiuvato dall'Ufficio di presidenza, rispetto a quelli in cui è più adeguato un coinvolgimento della Giunta per il regolamento, posto che, a prescindere dai casi, sia sempre l'Ufficio o il Consiglio di presidenza a comminare l'eventuale sanzione (cioè, la decurtazione del contributo finanziario), sulla base di una propria determinazione.

Nei regolamenti parlamentari vi è, com'è noto, una tendenza a non «lasciar solo» il Presidente rispetto a quelle decisioni dall'evidente impatto politico, radicando, quindi, le sue scelte in un organo collegiale<sup>50</sup>. Ciò che si intende sottolineare ai fini di questa riflessione è che, per quanto riguarda la possibilità di valutare la conformità del contenuto degli statuti e dei regolamenti interni rispetto ai regolamenti parlamentari, si ritiene che sia sicuramente adeguato un coinvolgimento da parte dell'Ufficio di presidenza, limitatamente, però, a quei casi in cui il regolamento parlamentare può operare da norma-parametro, senza che sia richiesta anche un'opera di interpretazione della norma. Rientrerebbero all'interno di questa fattispecie tutti quei casi menzionati sino ad ora, nei quali l'Ufficio di presidenza dovrebbe limitare le sue valutazioni ad una mera verifica formale della corrispondenza del contenuto degli statuti e dei regolamenti rispetto ai requisiti prescritti nel regolamento parlamentare. Ciò includerebbe, ad esempio, anche l'ipotesi in cui il regolamento del gruppo non dovesse stabilire forme di partecipazione che consentono ai singoli rappresentanti di esprimere i loro orientamenti *ex art. 53, c. 7 r.S.*<sup>51</sup>. Questo criterio, inoltre, conferma quanto è già previsto dal regolamento della Camera dei deputati per quanto concerne eventuali profili di criticità delle deliberazioni assunte dagli organi direttivi del Gruppo misto (art. 15-*bis*, c. 2 r.C.). Infatti, nell'eventualità in cui gli organi direttivi non tengano conto, proporzionalmente, della consistenza numerica delle componenti politiche interne al Gruppo misto, è prevista la possibilità per la componente politica pregiudicata di ricorrere al Presidente della Camera,

---

<sup>49</sup> Questa tesi è sviluppata anche da A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2021, 42. Si esprime in tal senso anche R. BIN, *La strana risposta del presidente Fico: è così che si rilancia il ruolo del Parlamento?*, in *laCostituzione.info*, 18 aprile 2018. Si osservi, inoltre, che non sarebbe la prima volta in cui la distribuzione delle risorse verrebbe condizionata da una serie di principi ricavati in Costituzione. Si pensi alla novella regolamentare al Senato del 2022, che ha disposto, all'art. 7 delle Disposizioni finali, la riduzione del 50% del contributo finanziario proporzionale nei confronti del gruppo del quale un senatore cessa di far parte, e che attribuisce il 30% del contributo finanziario proporzionale iniziale al gruppo di destinazione. La disposizione persegue il chiaro intento di disincentivare il transfughismo parlamentare, e di incentivare, in partenza, la coesione all'interno del gruppo, nello spirito del principio che si ricava dal combinato disposto degli artt. 1 e 49 Cost.

<sup>50</sup> F. BIONDI, *Presidenti di Assemblea e gruppi parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014, 136 ss.

<sup>51</sup> In tal senso, vedi N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2068 e nota 43.

ovvero sottoporre la questione all'Ufficio di presidenza. Il fine ultimo di questo criterio è quello di preservare la natura per lo più amministrativa di questo organo, senza che esso rischi di entrare nella "sfera di competenza" della Giunta per il regolamento, organo designato a supportare il Presidente di Assemblea nell'esercizio del suo potere di interpretazione.

Per quanto riguarda, invece, quei casi in cui ad essere leso sia lo svolgimento del mandato parlamentare attraverso la violazione, da parte di una norma contenuta nello statuto o nel regolamento interno al gruppo, di una disposizione del regolamento parlamentare che disciplina il funzionamento e l'organizzazione dell'Assemblea (e non, quindi, l'organizzazione interna del gruppo), allora si ritiene che sia più opportuno che il controllo venga effettuato dal Presidente dell'Assemblea, coadiuvato dalla Giunta per il regolamento. In questo caso, la figura del Presidente opererebbe come «giudice del diritto parlamentare», capace di intervenire anche in quei casi concreti che non trovano una risposta puntuale nei regolamenti; a «integrazione», quindi, del regolamento stesso, «allo scopo di colmare lacune o silenzi del diritto parlamentare scritto»<sup>52</sup>. In questo caso, il supporto che il Presidente dell'Assemblea riceverebbe dalla Giunta per il regolamento diventerebbe necessario ai fini di evitare «l'isolamento del Presidente di Assemblea nella funzione di garante della legalità parlamentare»<sup>53</sup>. Al momento, questa prospettiva sembra più facilmente realizzabile al Senato, considerato che il regolamento risulta più esplicito sul punto, in quanto prevede, da una parte, che spetta alla Giunta il parere su questioni di interpretazione del regolamento ad essa sottoposte dal Presidente del Senato (art. 18, c. 3 r.S.), e, dall'altra, che il Presidente dell'Assemblea ha il più ampio compito di regolare l'attività di tutti gli organi del Senato, facendo osservare il regolamento (art. 8 r.S.). Il regolamento della Camera dei deputati, invece, si limita ad una formulazione più scarna, prevedendo, da una parte, che alla Giunta sono deferiti i pareri sulle questioni di interpretazione del regolamento (art. 16, c. 2 r.C.), e, dall'altra, che il Presidente dell'Assemblea fa osservare il regolamento (art. 8 r.S.).

A ciò si aggiunge un'ulteriore ipotesi, e cioè quella di estendere l'ambito del controllo per includere anche i principi costituzionali posti alla base della «stabilità e del funzionamento»<sup>54</sup> dell'Assemblea<sup>55</sup>. Un precedente significativo che sembra muoversi in

---

<sup>52</sup> N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2082.

<sup>53</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2007, 58.

<sup>54</sup> Impiegando i due termini proprio nel senso in cui dice G. FERRARA, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 225 ss. In generale, la "stabilità" afferisce all'equilibrio tra i vari poteri degli organi che compongono l'ordinamento costituzionale, mentre la "funzionalità" si collega alla relazione tra tutte le possibili esigenze che affiorano dalla struttura sociale e la capacità delle istituzioni parlamentari ad inserirle nel quadro costituzionale attraverso soluzioni normative che non contraddicono i principi su cui poggia l'istituzione statale.

<sup>55</sup> In questa direzione si sono mosse alcune riflessioni, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, 142, che parla di «uomo della Costituzione», e quindi titolare «non di astratti poteri arbitrari ma di precisi interessi politico-costituzionali»; N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol.

questa direzione è quello che ha riguardato la formazione politica Lega Nord durante la XIII legislatura, quando il Presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante, ha dichiarato inammissibile il nome scelto dai deputati per il proprio gruppo parlamentare. Secondo il Presidente dell'Assemblea, la denominazione "Lega Padania indipendente" contrastava con il principio fondamentale dell'unità ed invisibilità della Repubblica sancito dall'art. 5 Cost.<sup>56</sup>. In virtù del suo «generale potere» di assicurare il buon andamento dell'attività della Camera e, in quanto garante dell'osservanza «della Costituzione e del regolamento»<sup>57</sup>, ne dichiarò l'inammissibilità. In questo caso, quindi, il Presidente dell'Assemblea ha incluso tra i parametri della propria valutazione anche la Costituzione.

Secondo la prospettiva che si è avanzata sarebbe, quindi, ammesso un controllo delle regole interne contenute negli statuti e nei regolamenti dei gruppi da parte del Presidente dell'Assemblea, al fine di verificare che gli obblighi di disciplina imposti dal gruppo ai suoi membri non si traducano in un'indebita compressione dell'esercizio del mandato rappresentativo. In caso il Presidente dovesse riscontrare eventuali difformità, al suo controllo farebbe seguito la richiesta di sanare il vizio e la comminazione di una sanzione che incida direttamente sui contributi finanziari erogati al gruppo dall'Assemblea, e determinati dall'Ufficio o Consiglio di Presidenza. Invero, tornando, in parte, da dove si è partiti, la riforma dei regolamenti del 2012 ha introdotto un onere di trasparenza nella vita interna dei gruppi, la cui la finalità non può essere limitata a soli motivi di rendicontazione<sup>58</sup>. A parere di chi scrive, si potrebbe sostenere che una maggiore trasparenza non può non comportare anche una maggiore attenzione verso eventuali profili di illegittimità, rispetto al regolamento, ma anche rispetto alla Costituzione. È anche alla luce di tale tesi che l'obbligo di pubblicazione non può che aver prodotto un effetto positivo, nel senso di aver reso più stringente anche la necessità di una piena corrispondenza degli statuti e dei regolamenti ai principi costituzionali. Infine, per quanto riguarda il Presidente dell'Assemblea, mediante un controllo anche preventivo del contenuto degli statuti e dei regolamenti dei gruppi, egli adempirebbe alla sua funzione di garante del rispetto delle regole del gioco in Parlamento, che consiste anche nella

---

III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2068; S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1, 2023, 239.

<sup>56</sup> La disposizione prevede che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

<sup>57</sup> Camera dei deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XIII legislatura, seduta del 15 maggio 1996, 42. A conclusione del dibattito che si è aperto a seguito di un richiamo al regolamento, il Pres. Violante ha ulteriormente specificato che «Noi siamo vincolati da una Costituzione che stabilisce che la Repubblica è una e indivisibile. È evidente, quindi, che il Presidente della Camera dei deputati di questa Repubblica non può accettare una denominazione che disegna una configurazione separata di una parte del nostro paese» (p. 61).

<sup>58</sup> *Contra*, F. BIONDI, *Presidenti di Assemblea e gruppi parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014, 133 ss., secondo cui i vincoli contenuti nei regolamenti parlamentari sono esclusivamente preordinati ad assicurare maggiore trasparenza nella gestione delle risorse destinate ai gruppi e a rendere più rigoroso il controllo sull'utilizzo dei fondi.

garanzia del principio per cui tutte le norme che concorrono a disciplinare la vita parlamentare devono essere compatibili con i principi costituzionali, oltre che con le disposizioni regolamentari.

### 3. *La violazione del contenuto degli atti normativi interni dei gruppi al vaglio degli organi di autodichia delle Camere*

Diverso è il caso, invece, in cui il mandato parlamentare sia leso – illegittimamente – attraverso la violazione diretta non di una norma del regolamento generale dell'Assemblea, ma di una norma contenuta nello statuto interno del gruppo. A cambiare è, quindi, il parametro che è violato.

In questo caso, prendendo in considerazione la normativa vigente, è più problematico ipotizzare un eventuale ruolo da parte del Presidente dell'Assemblea secondo la prospettiva avanzata in precedenza. Ciò perché ad essere violati, a stretto rigore, non sono i regolamenti parlamentari, né la Costituzione, ma una norma dell'atto normativo interno al gruppo. Per tale motivo si ritiene che, in attesa di un chiarimento a livello normativo che disponga espressamente tali poteri di verifica del Presidente di Assemblea, non si possa escludere un'eventuale competenza dell'organo di autodichia, che si afferma, secondo l'orientamento più recente della giurisprudenza costituzionale, come «espressione fisiologica dell'autonomia»<sup>59</sup> degli organi costituzionali. Come vedremo, la questione si è posta in particolar modo nel corso della XVIII legislatura, quando l'espulsione di alcuni deputati e senatori dal gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle ha dato origine ad un significativo e consistente contenzioso, dapprima presso la giurisdizione ordinaria, e, successivamente, davanti agli organi di autodichia di entrambi i rami del Parlamento.

#### 3.1 *Premessa: la dibattuta legittimità degli organi di giurisdizione domestica delle Camere*

Prima ancora di verificare la tesi per cui gli organi di autodichia possono costituire un rimedio a disposizione del singolo parlamentare che lamenta una lesione scaturita dal mancato rispetto delle regole interne che il gruppo stesso decide di darsi, è necessario ripercorrere, seppur per brevi linee, l'annoso dibattito sulla controversa legittimità di tali organi.

A tal proposito, la dottrina si è tradizionalmente divisa in due opposte posizioni. Da un lato, c'è chi ritiene che la giurisdizione domestica non trovi alcun solido fondamento

---

<sup>59</sup> L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 204. L'Autore fa chiaro riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017, nella parte in cui afferma che l'autodichia «costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali» (Punto 7.1 del Considerato in diritto).

normativo in Costituzione, e che, per tale motivo, bisognerebbe contestare sia l' idoneità della sola fonte regolamentare a prevederla e disciplinarla, sia (di conseguenza) la sua legittimità costituzionale<sup>60</sup>. Non si può non osservare, infatti, che sul piano del dato normativo, il fondamento positivo dell'autodichia delle Camere può essere ricavato unicamente in alcune limitatissime disposizioni dei regolamenti parlamentari: gli art. 12, c. 3, lett. d) e f) r.C.<sup>61</sup> e art. 12, c. 1 r.S.<sup>62</sup>; mentre la Costituzione non la evoca in alcun momento, facendo riferimento esclusivamente all'autonomia regolamentare delle Camere (art. 64, c. 1 Cost.)<sup>63</sup>, e, per quanto attiene a quelle forme particolari di giurisdizione interna, richiama espressamente il solo istituto della verifica dei poteri (art. 66 Cost.)<sup>64</sup>.

Dall'altro lato, invece, c'è chi sostiene che il fondamento giuridico dell'autodichia sia intimamente legato all'autonomia regolamentare di cui godono le Camere<sup>65</sup>. Secondo questa prospettiva, «la rivendicazione da parte degli organi parlamentari del potere di decidere in modo esclusivo ed inappellabile sull'applicazione delle norme che disciplinano la loro organizzazione interna e le modalità di svolgimento della loro attività ha da sempre accompagnato la analoga “pretesa” di tali organi rappresentativi di dettare in via autonoma regole di natura procedurale sull'esercizio delle funzioni ad essi spettanti (la c.d. autonomia regolamentare)»<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Vedi recentemente L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e Pensiero, 2018, 95-96.

<sup>61</sup> L'art. 12, c. 3 r.C. prevede che l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: (d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; (f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima.

<sup>62</sup> Secondo l'art. 12, c. 1 r.S., il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato [...] approva i regolamenti interni dell'amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti. Tale formulazione, rispetto a quella contenuta nel regolamento della Camera dei deputati, è stata descritta come «più laconica» (cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2023, 185).

<sup>63</sup> «Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

<sup>64</sup> «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

<sup>65</sup> Si rinvia al lavoro monografico di L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019, 22-25, secondo cui «l'autodichia delle Camere esibisce non un diretto radicamento costituzionale, ma un radicamento “di riflesso”, nel senso che rinviene la propria fonte (sulla produzione) nel regolamento generale». Le Camere, quindi, si sono dotate della giurisdizione domestica nell'esercizio del potere regolamentare ad esse attribuito dall'art. 64, c. 1 Cost., e con successivi regolamenti minori l'hanno resa concretamente operativa.

<sup>66</sup> A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, 1. Si osservi, tuttavia, che la prospettiva offerta dall'Autore si fonda su un'accezione dell'autonomia dell'Assemblea ormai superata dalla giurisprudenza costituzionale più recente. Per D'Andrea, l'autodichia si fonda sulla «attuale superiorità democratica degli organi camerali, espressione immediata del corpo elettorale e titolari della suprema funzione legislativa» (ivi, 180). Così come risulta superata la lettura data dalla dottrina che legava la legittimità dell'autodichia all'indipendenza dell'organo costituzionale, cfr. A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autodichia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, 1831.

È stata la Corte costituzionale a fare un po' di chiarezza su questo tema così «controverso»<sup>67</sup>, accogliendo con favore, a partire da un recente orientamento giurisprudenziale, l'ultima delle due prospettive citate in dottrina. Il giudice costituzionale è stato investito più volte della questione di legittimità delle norme del regolamento parlamentare in materia di autodichia, e, sebbene non abbia mai deciso la questione della sua legittimità nel merito, nel tempo ha offerto alcune indicazioni al fine di perimetrare la costituzionalità dell'istituto. A tal proposito si richiama, innanzitutto, la sentenza n. 154 del 1985, la quale è sorta da una questione di legittimità sollevata dalla Corte di cassazione sulle disposizioni del regolamento della Camera in materia di autodichia per contrasto con i principi costituzionali in tema di tutela giurisdizionale. Pur dichiarando l'inammissibilità della questione in ragione dell'art. 134 Cost., che non annovera i regolamenti parlamentari tra gli atti che possono essere oggetto di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (precludendone, quindi, la sindacabilità), il giudice delle leggi ha colto l'occasione per evidenziare alcune sue riserve sulla costituzionalità dell'autodichia. Esso ha, infatti, ammonito che «indipendenza e imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia»<sup>68</sup>. In altre parole, la possibilità di sottrarre alla competenza dei giudici ordinari e amministrativi le controversie tra dipendenti delle Camere o altri soggetti e l'amministrazione deve affermarsi nel pieno rispetto delle garanzie giurisdizionali<sup>69</sup>.

Qualche anno dopo, e stante le differenze tra gli ordinamenti e i giudizi, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha espresso un orientamento simile a quello già offerto dalla Corte costituzionale, ribadendo che l'autodichia non rappresenta di per sé una violazione dell'art. 6, para. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>70</sup>, purché gli organi di giurisdizione domestica siano costituiti in modo tale da assicurare le condizioni di precostituzione, imparzialità e indipendenza che devono circondare l'esercizio della giurisdizione ordinaria<sup>71</sup>. Se, infatti, i giudici di Strasburgo

---

<sup>67</sup> È stato proprio il giudice costituzionale a parlare di «questione controversa» nella sent. 120/2014 (Punto 4.3 del Considerato in diritto).

<sup>68</sup> Sentenza n. 154/1985, Punto 4.4 del Considerato in diritto.

<sup>69</sup> Si ricorda che a seguito delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, sia la Camera dei deputati che il Senato si sono dotati di procedimenti paragiurisdizionali volti ad assicurare proprio un maggior rispetto dei principi evocati. Si rinvia, in particolare, alla Deliberazione 29 aprile 1988, “Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti” adottato dall'Ufficio di Presidenza della Camera e alla Deliberazione 18 dicembre 1987, “Nuovo regolamento interno degli uffici e del personale” adottato dal Consiglio di presidenza del Senato.

<sup>70</sup> La disposizione recita che «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. [...]».

<sup>71</sup> Sentenza *Savino e altri c. Italia* (28 aprile 2009). Nel caso specifico, sette cittadini italiani, di cui due dipendenti della Camera dei deputati e cinque aspiranti tali, avevano presentato tre distinti ricorsi alla Corte di Strasburgo lamentando di non aver avuto accesso ad un tribunale ai sensi dell'art. 6, para. 1 CEDU. A loro avviso, gli organi di autodichia non potevano considerarsi tribunali istituiti per legge perché, in ragione della loro modalità di designazione, non presentavano i necessari requisiti di indipendenza e imparzialità.

non hanno rilevato profili di problematicità rispetto alla previsione dell'autodichia in sé e per sé considerata<sup>72</sup>, hanno, tuttavia, rilevato una violazione dell'art. 6, para. 1 CEDU rispetto al profilo dell'imparzialità dei competenti organi giurisdizionali interni della Camera, ad un tempo sia giudici che parti in causa<sup>73</sup>.

Nella sua successiva e più recente giurisprudenza, la Corte costituzionale ha confermato il suo cauto approccio<sup>74</sup> verso il tema della compatibilità degli organi di autodichia con i principi costituzionali in materia di giurisdizione e tutela giurisdizionale dei diritti, indicando anche alcune utilissime coordinate in materia. Risulta particolarmente interessante, ad esempio, la via tracciata dalla Corte nella sentenza n. 120 del 2014, sorta da un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità della norma

---

La Corte EDU ha escluso che il difetto di indipendenza possa consistere nel mero fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera siano scelti tra i deputati, poiché il requisito del giudice indipendente ex art. 6, para. 1 CEDU non richiede che tali giudici debbano necessariamente essere incardinati in apparati che rispondono alla classica nozione di potere giudiziario. Tuttavia, per quanto attiene il profilo dell'imparzialità, la Corte EDU ha riscontrato una violazione della disposizione-parametro, rilevando come l'organo giurisdizionale competente a decidere in via definitiva fosse integralmente composto dai membri dell'Ufficio di presidenza, e quindi dal legislatore interno della Camera che aveva adottato gli atti all'origine della controversia. Il fatto, quindi, che in capo allo stesso organo fosse attribuita sia la competenza a adottare gli atti amministrativi oggetto della controversia sia gli la competenza a giudicare sulla loro legittimità non poteva che comportare un difetto di imparzialità. Per un approfondimento sulla sentenza *Savino e altri c. Italia*, si rinvia a G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2019, 1077-1097; S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. II, Napoli, ESI, 2011, 913 ss.; C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019; N. LUPO, *Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

<sup>72</sup> Sul punto si sottolinea che la Corte EDU ha precisato che «non è in discussione il potere della Camera dei deputati italiana e di altri organi costituzionali statali di disporre di un ordinamento giudiziario interno e di regolamentare in modo autonomo la tutela giurisdizionale dei loro dipendenti e i rapporti giuridici con terze persone» (Punto 91 del Considerato, sentenza *Savino e altri c. Italia*).

<sup>73</sup> Vedi spec. punto 100-107 del Considerato, sentenza *Savino e altri c. Italia*. Per superare le censure mosse dalla Corte EDU, la Camera dei deputati ha modificato l'art. 12, c. 6 r.C., che ora esclude espressamente la possibilità per i componenti dell'Ufficio di presidenza di far parte degli organi di giurisdizione interna.

<sup>74</sup> Talmente cauto che in dottrina è stato rilevato che ancora nella sent. 120/2014 trapela «qualche dubbio sulla piena compatibilità costituzionale dell'autodichia delle Camere, espressamente ricondotta ad "un'antica tradizione interpretativa", e non ad una vera e propria consuetudine costituzionale [...]» (T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3 luglio 2014).

regolamentare in materia di autodichia (art. 12 r.S.)<sup>75</sup>, aprendosi, tuttavia, verso una nuova prospettiva: quella del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>76</sup>.

I termini della questione che riguardano la materia dell'autodichia, quindi, mutano, spostandosi interamente sull'esigenza di ristabilire i legittimi confini tra i poteri esercitati dagli organi competenti. Nella sua sentenza, infatti, la Corte ha indicato al remittente la via maestra del conflitto quale «sede naturale» in cui ristabilire il confine tra l'autonomia delle Camere (e, quindi, i poteri ivi esercitati che gli competono) e la «legalità-giurisdizione», al fine ultimo di assicurare il rispetto della «grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti»<sup>77</sup>. D'altronde, come osserva la Corte, anche norme non sindacabili – come i regolamenti parlamentari – possono essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili, e deve, quindi, ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio – incluso quello esercitato da un organo di giurisdizione interna – che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità<sup>78</sup>.

Alla prospettiva del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato si aggiunge, inoltre, l'importante inciso contenuto nella sentenza n. 262 del 2017, con il quale la Corte offre, per la prima volta, una lettura «scopertamente favorevole dell'istituto»<sup>79</sup>, definendone, altresì, il fondamento e il confine. Per la Corte, l'autodichia può essere spiegata e perimetrata<sup>80</sup> alla luce dell'autonomia normativa riconosciuta agli organi costituzionali;

---

<sup>75</sup> Il giudizio è sorto dopo che la Corte di cassazione a sezioni unite ha riproposto una questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 r.S. sostanzialmente identica a quella che aveva portato alla precedente sent. 154/1985. Anche in questo caso, il giudice delle leggi ha confermato l'insindacabilità dei regolamentari parlamentari, ma, a differenza della sentenza capostipite, ha precisato che tale insindacabilità sia legata esclusivamente al testo dell'art. 134 Cost. e non anche a motivi storico-sistematici («L'art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale» (Punto 4.2 del Considerato in diritto, sent. 120/2014).

<sup>76</sup> Tale lettura era stata già avanzata in dottrina, cfr. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 245 ss. Sull'ambiguità della soluzione offerta dalla sent. 120/2014 v. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103 ss.

<sup>77</sup> Punto 4.4 del Considerato in diritto, sent. 120/2014.

<sup>78</sup> *Ibid*

<sup>79</sup> E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2017, 2844 ss.

<sup>80</sup> Per quanto riguarda il limite dell'autodichia, si rinvia all'*obiter dictum* nella sent. 262/2017: «se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive [...]. Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune» (Punto 7.2 del Considerato in diritto, sent. 262/2017). Proprio su questo aspetto si è concentrata una recente decisione della Corte di cassazione (sent. n. 15236 del 2022), che ha respinto il ricorso presentato dalla Camera dei deputati per regolamento di giurisdizione avverso una precedente sentenza del Consiglio di Stato (sent. n. 4183 del 2020), con la quale era stato accolto nel merito un ricorso presentato

la giurisdizione domestica costituisce, in altre parole, la «manifestazione tradizionale della sfera di autonomia» riconosciuta, in questo caso, ai due rami del Parlamento<sup>81</sup>. Come osserva il giudice del conflitto, infatti, poiché gli organi costituzionali possono decidere, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, di regolare da sé i rapporti con il proprio personale, ne consegue che la potestà di decidere alcune controversie attraverso organi di giurisdizione interna non rappresenta altro che il riflesso di tale autonomia, e cioè «il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali»<sup>82</sup>. La Corte rievoca, così, un principio già espresso in precedenza<sup>83</sup>, rimarcando che «l'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella [mera] normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza».

In sintesi, l'autodichia «rappresenta la mera conseguenza, per definizione legittima, del potere normativo di auto-organizzazione spettante a tutti gli organi costituzionali. Una volta esercitato, quest'ultimo porta con sé tanto il potere di adottare provvedimenti nella materia regolata, quanto quello di valutare in via esclusiva la legittimità di questi ultimi»<sup>84</sup>. Posta, quindi, la compatibilità di tale istituto con il sistema costituzionale, occorre rispostare l'attenzione sulla possibilità di riconoscere un ruolo in capo agli organi di autodichia delle Camere ad agire come giudici nelle controversie che riguardano specificatamente la violazione delle norme contenute negli statuti e nei regolamenti interni dei gruppi parlamentari che comportano una lesione del mandato rappresentativo.

### *3.2 La recente e versatile prassi parlamentare sul contenzioso tra gruppo e membro di appartenenza*

Nel 2019, il sen. Gregorio De Falco è stato espulso dal gruppo MoVimento 5 Stelle per aver votato e per essersi espresso in Aula, in più occasioni, in senso diverso rispetto alle decisioni del gruppo, e per non aver preso parte a votazioni ritenute di particolare

---

da un gruppo di imprese in merito all'esclusione da un appalto di servizi informatici. La Camera dei deputati ha, quindi, sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti della decisione della Corte di cassazione, che è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ord. n. 179 del 2023.

<sup>81</sup> Punto 7.1 del Considerato in diritto, sent. 262/2017. Si esprime in maniera dubbiosa rispetto a questo orientamento L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e Pensiero, 2018, 200 e 260 ss, secondo cui non è tanto il dato positivo, quanto piuttosto la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, a fondare l'autodichia delle Camere. Per una ricostruzione dell'autodichia anche in termini storici si rinvia a N. OCCHIOUPO, *Autodichia in Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, Treccani, 1988, 1.

<sup>82</sup> Punto 7.3 del Considerato in diritto, sent. 262/2017.

<sup>83</sup> Vedi sentt. 129/1981, 120/2014 e 379/1996. Sul punto si veda M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2838-2844, spec. 2841.

<sup>84</sup> M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2841.

rilievo politico, violando, così, l'art. 21 del regolamento del gruppo<sup>85</sup>, volto proprio a sancire le norme di disciplina interna. Il senatore ha convenuto in giudizio il gruppo parlamentare davanti al Tribunale di Roma, impugnando il provvedimento di espulsione, in quanto ritenuto immotivato e comunque adottato in difformità rispetto a quanto previsto dal regolamento interno. Il Tribunale ha rilevato che la controversia rientrava in un'ipotesi tipica di auto-organizzazione ricollegabile al principio di autonomia delle Camere, e perciò si doveva escludere la competenza della giurisdizione ordinaria. Di conseguenza, il senatore ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo alla Corte di cassazione di determinare il giudice competente a decidere sulla pretesa illegittimità del provvedimento di espulsione. Nella decisione<sup>86</sup>, le Sezioni unite hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, mettendo in rilievo non solo la natura pubblicistica della controversia, ma anche il necessario intervento da parte degli organi interni (ma non esplicitamente di autodichia), in ragione del principio di autonomia delle Camere, che, com'è stato specificato anche dalla giurisprudenza costituzionale, «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza»<sup>87</sup>.

Nello specifico, le Sezioni Unite hanno rilevato che, nella controversia riguardante l'impugnazione del provvedimento di espulsione, emerge il rapporto che «si svolge tutto all'interno del piano di attività parlamentare del gruppo stesso, nella sua configurazione di associazione necessaria di diritto pubblico strumentale all'esercizio della funzione legislativa e al funzionamento del Senato della Repubblica». Per questo motivo ha ritenuto che la questione – che include altresì la natura del rapporto tra gruppo e singolo parlamentare – sia attratta «al cono d'ombra che gli *interna corporis* e il diritto parlamentare frappongono alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali dinanzi al giudice comune dei diritti soggettivi», ed è, quindi, sottratta alla giurisdizione ordinaria. Tuttavia, la Corte di cassazione, in un esercizio di cautela, non si è spinta oltre per affermare la giurisdizione degli organi di autodichia, e ha lasciato impregiudicata la

---

<sup>85</sup> L'art. 21 del regolamento stabiliva sia il procedimento attraverso cui veniva deliberata la sanzione, sia le diverse cause di sanzione, che includevano: reiterate ed ingiustificate assenze dai lavori del Senato e del gruppo; reiterate violazioni al presente regolamento e del Codice etico; mancate dimissioni dalla propria carica in caso di condanna penale, ancorché non definitiva; mancato rispetto delle decisioni assunte dall'Assemblea degli iscritti con le votazioni in rete; mancato rispetto delle decisioni assunte dagli altri organi del MoVimento 5 Stelle; mancata contribuzione economica alle attività del MoVimento 5 Stelle; comportamenti connotati da slealtà e scorrettezza nei confronti degli altri iscritti ed eletti; mancata cooperazione e coordinamento con gli altri iscritti, esponenti e eletti, anche in diverse assemblee elettive, per la realizzazione delle iniziative e dei programmi del MoVimento 5 Stelle, nonché per il perseguimento dell'azione politica del MoVimento 5 Stelle; tutte le condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell'Associazione "MoVimento 5 Stelle". Sono in ogni caso espulsi dal gruppo i componenti del gruppo che aderiscono ad altro gruppo parlamentare o al gruppo misto.

<sup>86</sup> Ordinanza 6458 del 6 marzo 2020. Cfr. i commenti di D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020, 607-631; F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerione" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, 77-106.

<sup>87</sup> Sentenze n. 129/1981 e n. 379/1996, citate anche nelle sentt. n. 120/2014 e 262/2017, nonché nell'ord. 17/2019.

questione se l'espulsione rientri, oppure no, tra gli atti sottoposti alla giurisdizione interna delle Camere (vedi *infra*)<sup>88</sup>.

Questa decisione si pone in continuità con un importante precedente del 2004, nel quale le Sezioni Unite, sempre in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, avevano sottolineato la duplice e ambivalente natura giuridica dei gruppi parlamentari, che può essere definita solo in relazione al caso concreto. Nella loro attività, infatti, si devono distinguere due piani: «uno squisitamente parlamentare in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto, molto stretto, ed in ultima istanza di subordinazione, del singolo gruppo con il partito di riferimento. In tale ambito, i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati»<sup>89</sup>. Solo al di fuori delle funzioni di diritto parlamentare, quindi, i gruppi operano come associazioni non riconosciute, alle quali si applicano le relative norme di diritto privato<sup>90</sup>. Per tutto il resto, i gruppi non solo trovano la loro disciplina all'interno del diritto parlamentare, ma dovrebbero trovare anche gli strumenti di risoluzione di eventuali controversie all'interno dell'ordinamento parlamentare stesso; queste condizioni si pongono proprio a presidio dell'autonomia delle due Camere e di tutte quelle attività, e di tutti quei rapporti, che attengono alla funzione rappresentativa. Ciò include, potenzialmente, anche il rapporto tra gruppo parlamentare e singolo deputato o senatore, in tutti quei casi in cui la natura della questione non risulta rientrare nell'ambito di competenza del Presidente di Assemblea<sup>91</sup>.

Negli ultimi anni, gli organi di autodichia sembrano aver sposato questo orientamento solo in minima parte, a partire da un contenzioso che, dal febbraio 2021, ha riguardato le espulsioni di parlamentari appartenenti, anche in questo caso, al gruppo MoVimento 5

---

<sup>88</sup> Nell'invocare il principio di autonomia che permea l'organizzazione delle Camere, le Sezioni Unite affermano che: «[...] in questa sede è sufficiente rilevare che rientra nel potere del Senato della Repubblica decidere autonomamente e secondo le modalità da esso stabilite le controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra Gruppo parlamentare e senatore espulso dal raggruppamento stesso. Le ragioni di tale conclusione sono da rinvenire non nell'affermazione, o nel riconoscimento, di un trattamento privilegiato in capo agli Organi sovrani, bensì nella necessaria autonomia di cui essi devono godere anche nel momento applicativo, trattandosi di garanzia funzionalmente connessa alla titolarità di attribuzioni costituzionali legate al libero svolgimento delle funzioni delle Assemblee rappresentative» (Ordinanza 6458 del 6 marzo 2020).

<sup>89</sup> Ordinanza n. 3335 del 19 febbraio 2004. Il caso era sorto dopo che un avvocato aveva ottenuto un decreto ingiuntivo nei confronti del gruppo parlamentare "Lega Nord" del Senato, in solido con il partito politico, per il pagamento del compenso per alcune prestazioni professionali. Sia il gruppo che il partito avevano fatto opposizione al decreto, e il gruppo parlamentare aveva proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, affermando di non essere un'associazione privata o un organo di partito politico, ma un organo necessario del Senato, e, dunque, di non essere assoggettato alla giurisdizione ordinaria.

<sup>90</sup> Questo è il caso, ad esempio, dei rapporti di lavoro stipulati dal gruppo, che rientrano nella competenza della giurisdizione ordinaria. Così è stato affermato nell'ordinanza n. 27396 del 29 dicembre 2014 (Cassazione, Sezioni Unite civili), che ha stabilito che i gruppi, «in quanto organizzazioni autonome di diritto privato, gestiscono liberamente i rapporti di lavoro con i propri dipendenti, sia nella fase genetica, sia nello svolgimento del rapporto, sia in sede di risoluzione dello stesso».

<sup>91</sup> Si rinvia al para. 2 *supra*.

Stelle, sia alla Camera dei deputati, che al Senato<sup>92</sup>. Conformemente all'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite nella controversia che ha riguardato il sen. De Falco, alcuni dei deputati e dei senatori hanno adito, rispettivamente, il Consiglio di giurisdizione della Camera e la Commissione contenziosa del Senato, chiedendo, da una parte, l'annullamento del provvedimento del Presidente dell'Assemblea con cui veniva disposta l'assegnazione dei ricorrenti al gruppo Misto, e, dall'altra, l'annullamento dei provvedimenti di espulsione adottati dal gruppo MoVimento 5 Stelle. Sebbene gli organi di autodichia non abbiano dichiarato la loro carenza assoluta di giurisdizione<sup>93</sup>, essi non hanno accolto i rispettivi ricorsi. Al fine di analizzare il contenuto delle decisioni, queste saranno analizzate individualmente.

Nella sentenza n. 3/2021 del 22 aprile 2021, il Consiglio di giurisdizione della Camera ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi presentati dai deputati espulsi dal gruppo, fondando la propria motivazione sostanzialmente sulla natura non amministrativa degli atti impugnati<sup>94</sup>.

Partendo dall'esame dell'atto con cui il Presidente della Camera ha annunciato<sup>95</sup>, nella seduta del 22 febbraio 2021, l'assegnazione dei deputati ricorrenti al gruppo Misto, il giudice di autodichia ne ha esaminato la natura giuridica, escludendone qualsiasi contenuto provvedimentale. Ciò sembra porsi in coerenza, anche, con quanto è previsto dall'art. 14, c. 4 r.C., che dispone che «[i] deputati i quali non appartengono ad alcun gruppo, costituiscono un unico gruppo Misto». Per tale motivo, il Consiglio di giurisdizione ha osservato che «il pregiudizio lamentato dai ricorrenti è riconducibile non all'atto, formalmente impugnato con i ricorsi in esame, con il quale la Presidenza della Camera ha dato notizia alla Camera dell'avvenuta loro espulsione dal gruppo d'appartenenza e della loro conseguente iscrizione al gruppo Misto; bensì all'espulsione in sé stessa, pronunciata dal gruppo MoVimento 5 Stelle e comunicata agli interessati con altrettante note del Presidente del gruppo stesso».

Tuttavia, anche per quanto riguarda questi ultimi, cioè, i provvedimenti di espulsione adottati dal gruppo, il Consiglio di giurisdizione ha ritenuto che essi siano atti «riconducibili esclusivamente al gruppo stesso» e che non abbiano, dunque, natura o contenuto amministrativo, ma «palesamente politico». Poiché, ai sensi dell'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti, l'ambito del

---

<sup>92</sup> La vicenda è scaturita dopo che 21 deputati e 5 senatori hanno deciso di non votare la fiducia al governo Draghi, in difformità rispetto alle indicazioni del gruppo, ovvero che non hanno partecipato al voto.

<sup>93</sup> In questo caso, è risultato fondamentale il rinvio all'ordinanza n. 6458 del 2020. Nella decisione del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (sent. n. 3/2021), ad esempio, si tiene conto del fatto che, se il Consiglio avesse concluso per la carenza assoluta della propria giurisdizione, avrebbe determinato un conflitto negativo di giurisdizione tra sé stesso e il giudice ordinario.

<sup>94</sup> Il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati ha successivamente reso una decisione analoga nel gennaio 2023.

<sup>95</sup> L'annuncio è avvenuto secondo la formula abituale per cui «a decorrere dalla medesima data i deputati suddetti cessano di far parte del gruppo MoVimento 5 Stelle» e «si intendono conseguentemente iscritti al gruppo misto».

giudizio dell'organo di autodichia è limitato ai soli atti aventi natura amministrativa, il Consiglio ha fatto presto a dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi.

Avverso tale decisione sfavorevole, i ricorrenti si sono rivolti al Collegio d'Appello della Camera dei deputati, che, contrariamente ai loro migliori auspici, ha confermato la decisione di primo grado<sup>96</sup>.

Molto diversa è, invece, la storia che ha riguardato il contenzioso che si è consumato all'interno degli organi di autodichia del Senato. Se, infatti, il giudice di primo grado ha escluso la sindacabilità dell'atto di espulsione, dichiarando improcedibile il ricorso presentato dai senatori espulsi dal gruppo MoVimento 5 Stelle<sup>97</sup>, il giudice d'appello ha ribaltato la decisione, giungendo ad una conclusione in senso opposto<sup>98</sup>.

Nel caso di specie, la Commissione contenziosa ha evidenziato sin da subito la mancanza di un provvedimento da parte del Presidente del Senato che potesse integrare la fattispecie dell'atto amministrativo impugnabile dinanzi all'organo di autodichia. L'assegnazione al gruppo Misto, infatti, discende «direttamente dalla vigenza dell'articolo 14 del regolamento del Senato», che prevede una presunzione legale di appartenenza al gruppo misto per coloro che non appartengono ad altro gruppo. Agli occhi del giudice di autodichia è risultato evidente, quindi, come la censura dei ricorrenti fosse stata mossa da un «erroneo convincimento», e che l'annuncio con cui era stata comunicata l'assegnazione al gruppo Misto «non presenta[va] i caratteri di un provvedimento, bensì, assolve[va] ad una funzione meramente ricognitiva e notiziale». In altri termini, l'assegnazione al gruppo Misto, a seguito dell'espulsione da un altro gruppo, ha rappresentato una conseguenza automatica dell'applicazione dell'art. 14, c. 4 r.S., e quindi, in mancanza di un atto disposto dal Presidente dell'Assemblea che poteva essere oggetto di impugnazione, bisognava dichiarare l'improcedibilità del ricorso.

Inoltre, la Commissione contenziosa, sebbene non lo abbia dichiarato espressamente nel dispositivo della sua decisione, sembra aver accolto con favore la tesi avanzata dall'Amministrazione del Senato, secondo cui ricorrerebbe il difetto di giurisdizione dell'organo adito in relazione al ricorso presentato. Il punto ha riguardato soprattutto la richiesta di annullamento del provvedimento di espulsione adottato dal gruppo, che, secondo il giudice, non rientra nella fattispecie degli atti amministrativi, e quindi nell'ambito della sua giurisdizione. Nelle motivazioni si legge, infatti, che «i provvedimenti espulsivi adottati dal Presidente del gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle non rientrerebbero tra quegli atti sindacabili da parte degli organi di autodichia cui

---

<sup>96</sup> Collegio d'Appello, sentenza n. 1 del 23 marzo 2022.

<sup>97</sup> Commissione contenziosa, decisione n. 666 del 26 aprile 2021.

<sup>98</sup> Consiglio di garanzia, decisione del 21 dicembre 2021. È stato prontamente osservato che la sentenza del Consiglio di garanzia del Senato «segna un sensibile disallineamento» rispetto alle conclusioni a cui sono pervenuti i corrispondenti organi di autodichia della Camera dei deputati. Da ciò consegue che, mentre un deputato espulso «è ancora alla ricerca del proprio giudice», il senatore espulso può rivolgersi agli organi di giurisdizione domestica. Posto il principio di autonomia che vige in ciascuna Camera, questa differenza risulta, tuttavia, «difficilmente tollerabile sul piano politico», e «irragionevole sotto quello giuridico, giacché determina una disparità di trattamento del diritto di difesa in giudizio dei parlamentari a fronte di situazioni identiche» (cfr. S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1, 2023, 246).

la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 108 del 2005 si riferisce. Non vi sarebbe inoltre alcun precedente giurisprudenziale che, in materia di contenzioso tra un Gruppo parlamentare e un senatore espulso, riconosca la giurisdizione della Commissione contenziosa adita». È interessante osservare che, nella sua decisione, l'organo di autodichia non ignora l'ordinanza della Corte di cassazione con la quale viene esclusa la competenza della giurisdizione ordinaria, ma si avvale delle argomentazioni esposte e delle scelte compiute dalla Suprema Corte per avanzare la tesi per cui non spetti, a normativa vigente, alla giurisdizione domestica dirimere tali controversie, ma che vi è un vuoto normativo che può essere colmato solamente dall'Assemblea. La Commissione contenziosa ricorda, infatti, che le Sezioni Unite non hanno riconosciuto espressamente la competenza degli organi di autodichia del Senato, ma hanno affermato, invece, il principio per cui «rientra nel potere del Senato decidere autonomamente e secondo le modalità da esso stabilite le controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra Gruppo parlamentare e senatore espulso dal Raggruppamento stesso». Ne consegue, dunque, che «deve essere rimessa alla valutazione degli organi del Senato la decisione in Ordine a quali controversie derivanti da “provvedimenti” di espulsione dei parlamentari dai Gruppi di appartenenza siano giustiziabili e con quali modalità».

A seguito della dichiarazione di improcedibilità dei ricorsi, i senatori hanno proposto appello dinanzi al Consiglio di garanzia, che ha compiuto una scelta in direzione nettamente opposta rispetto al giudice di primo grado. Il giudice di appello ha, infatti, accolto il ricorso, affermando espressamente la propria competenza in materia, e dichiarando la nullità dei provvedimenti di espulsione adottati dal gruppo parlamentare, rinvenendo in essi una violazione dell'art. 15 r.S.<sup>99</sup>, nonché degli artt. 49 e 67 Cost. Ha, quindi, disposto l'immediata reintegrazione dei senatori espulsi nel gruppo parlamentare, che, tuttavia, non ha avuto alcun seguito, a causa di un accordo politico che ha visto la permanenza dei parlamentari espulsi all'interno del gruppo misto<sup>100</sup>.

Merita particolare attenzione la motivazione che fonda la decisione del Consiglio di garanzia del Senato, che prende le mosse, innanzitutto, da una breve riflessione sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari, alla luce della già citata giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Nel ricordare la loro natura ambigua, l'organo di autodichia ha preso atto della decisione della Corte suprema di escludere tassativamente

---

<sup>99</sup> In assenza del ricorso presentato dai senatori, si suppone che si intenda violato l'art. 15 r.S. nella parte in cui fa mero riferimento ai regolamenti dei gruppi parlamentari. Secondo S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1, 2023, 244, la rinvenuta violazione dell'art. 15 r.S. «è una forzatura interpretativa che, per quanto giustificata dal condivisibile fine perseguito, rimane estremamente opinabile sotto il profilo giuridico».

<sup>100</sup> Tale soluzione risulta anche in linea con le dinamiche che si consumano all'interno dell'ordinamento parlamentare, contraddistinte da un altissimo livello di politicità, come è giusto che sia. Non è difficile immaginare, infatti, che la vita parlamentare dei rappresentanti, dapprima espulsi e poi reintegrati, sarebbe stata molto difficile all'interno del gruppo stesso, che, come ricordiamo, determina in larghissima misura l'effettivo svolgimento del mandato rappresentativo.

la competenza del giudice ordinario a dirimere la materia della controversia<sup>101</sup>, ma ha anche enfatizzato che non è possibile che, all'interno di un organo costituzionale, «si abbiano zone franche di non tutela che porrebbero il singolo parlamentare alla mercé della maggioranza del gruppo di appartenenza». Nel merito, il Consiglio ha evidenziato che le regole di autoorganizzazione del gruppo denotano un così «penetrante potere decisionale degli organi del movimento sul gruppo», e una tale «assenza di garanzie per i membri del gruppo che [vengono] sanzionati», da indurre a concludere per la loro «dubbia compatibilità con i regolamenti parlamentari e con la Costituzione», e la loro potenzialità a «minare la democrazia in seno al movimento ed al gruppo di riferimento». In altre parole, nel regolamento del gruppo risulta mancare quel metodo democratico richiesto dall'art. 49 Cost. affinché i procedimenti sanzionatori siano conseguenza di un *iter* «effettivamente interno al gruppo e non mero riflesso della decisione di soggetti ad esso esterni».

È sulla base di questa motivazione che il Consiglio di garanzia ha fondato la propria competenza a decidere in ordine alla domanda proposta, anche se alcuni commentatori hanno osservato che il Consiglio abbia adottato un'interpretazione assai estensiva della propria competenza<sup>102</sup>, che la deliberazione del Consiglio di Presidenza 5 dicembre 2005, n. 180 limita agli «atti ed [a]i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato non concernenti i dipendenti»<sup>103</sup>. A ben guardare, in effetti, il Consiglio di garanzia non pare affrontare tale questione nella sua decisione, dando per scontato (così sembra) la natura amministrativa dei provvedimenti di espulsione dei gruppi, diversamente da quanto aveva constatato il giudice di primo grado.

Come si è detto, parte della dottrina ha sottolineato la criticità in merito alla natura degli atti attraverso cui i gruppi provvedono all'esclusione dei propri membri. A tal proposito, è stato rilevato, infatti, che i gruppi parlamentari, data la natura politica della loro attività, non siano in grado di adottare atti riconducibili alla fattispecie di un provvedimento amministrativo<sup>104</sup>. Tuttavia, e senza alcuna pretesa di risolvere la questione, ci sono se non altro alcuni elementi per mettere in dubbio tale prospettiva, a partire dalla circostanza per cui vi siano atti deliberati dal gruppo parlamentare che si fondano su una fonte (che sia il regolamento parlamentare, o che sia lo statuto o il regolamento interno) che individua sia l'organo competente a deliberarlo, sia il

---

<sup>101</sup> Il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati ha, invece, evitato tale argomentazione, rilevando solo una carenza relativa di giurisdizione. Infatti, se avesse rilevato una carenza assoluta di giurisdizione avrebbe conseguentemente negato in radice la competenza della Camera a giudicare su simili controversie, e la Corte di cassazione sarebbe stata nuovamente investita dalla medesima questione. A quel punto, le Sezioni Unite avrebbero dovuto o sancire la giurisdizione del giudice ordinario (rinnegando, quindi, la propria ordinanza n. 6458/2020), o avrebbero dovuto sollevare un conflitto (negativo) di attribuzioni tra poteri dello Stato.

<sup>102</sup> Si esprime in maniera abbastanza critica verso questa decisione del Consiglio di garanzia del Senato, S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1, 2023, spec. 242 ss., il quale evidenzia la debolezza argomentativa della sentenza.

<sup>103</sup> Si tratta del «Regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento».

<sup>104</sup> Vedi, in particolare, F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerione" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, 97 ss.

procedimento che porta alla sua approvazione. Si pensi al rendiconto di esercizio annuale che deve essere approvato dal gruppo, il quale è previsto dai regolamenti parlamentari (artt. 15 e 15-*ter* r.C. e art. 15 e 16-*bis* r.S.), e trova la sua disciplina anche negli statuti o nei regolamenti interni, che individuano, tra le altre cose, l'organo competente ad approvarlo. Nell'ipotesi in cui, quindi, il rendiconto non dovesse essere approvato dall'organo designato dallo statuto, si dovrebbe rilevare un vizio formale di quell'atto. In egual modo, la misura espulsiva che trova la sua base normativa nello statuto o nel regolamento del gruppo, rispetto alla quale quest'ultimo dovrebbe conformarsi, potrebbe essere considerato un provvedimento sindacabile in sede di giurisdizione domestica<sup>105</sup>.

Si osservi, a tal proposito, che anche la difesa presentata dal gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle dinanzi alle Sezioni Unite nella causa che aveva riguardato il sen. De Falco, sembrava muoversi lungo questa traiettoria. Essa, aveva affermato, infatti, che «la controversia pendente [coinvolge il gruppo parlamentare] nella sua precipua funzione di organo del Senato della Repubblica, in quanto tale strumentale alla assunzione di atti inerenti all'amministrazione del Senato e alle funzioni parlamentari, sicché opererebbe la riserva di giurisdizione». Anche il pubblico ministero, nelle sue conclusioni scritte, si era espresso in tal senso, chiedendo, infatti, la declaratoria del difetto assoluto di giurisdizione, e sostenendo la competenza della giurisdizione domestica, sulla quale, tuttavia, le Sezioni Unite non si sono pronunciate in maniera definitiva.

### *3.3 Limiti e prospettive nel riconoscere la competenza degli organi di autodichia*

Non si ignora che la prospettiva sin qui avanzata incontra il grande limite nel fatto che un eventuale intervento da parte del giudice di autodichia si fondi interamente sul contenuto dello statuto o del regolamento del gruppo. In altri termini, se la possibilità di impugnare il provvedimento di esclusione, ai fini di tutelare il singolo parlamentare da eventuali soprusi da parte del gruppo, dipende interamente dalla circostanza per cui tale procedimento sia espressamente disciplinato all'interno dello statuto, un intervento di giurisdizione domestica non è possibile nel caso in cui lo statuto non preveda una disciplina di siffatto procedimento. È per questo che, per avvalorare una concreta forma di tutela del singolo parlamentare anche in circostanze come queste, sarebbe opportuno che i regolamenti parlamentari disponessero, come minimo<sup>106</sup>, l'obbligo di disciplinare, all'interno degli statuti e dei regolamenti interni, il procedimento per l'adozione delle sanzioni.

Senza dubbio il miglior corso d'azione sarebbe se, a monte, vi fosse un chiarimento esplicito a livello normativo-regolamentare su quale dovrebbe essere l'organo

---

<sup>105</sup> In tal senso, si veda anche L. COSTANZO, *Misure espulsive dei parlamentari dai gruppi di appartenenza*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2021, 343-344.

<sup>106</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017, 3-4, che auspica una disciplina esaustiva del procedimento che conduce all'espulsione del rappresentante. Secondo l'Autore, tale procedimento dovrebbe essere esplicitato nei regolamenti parlamentari.

competente a sindacare quei casi in cui la lesione nei confronti del singolo rappresentante venisse cagionata dal mancato rispetto delle norme interne agli statuti o ai regolamenti dei gruppi parlamentari. Ciononostante, alla luce di quanto si è detto ricostruendo alcuni precedenti giurisprudenziali sia della Corte di cassazione, sia degli organi di autodichia, non si esclude che, già nella disciplina regolamentare vigente, si celi una risposta.

Ai fini di chiarire la prospettiva che qui si è provato a indicare si ritiene utile concludere con un esempio, volto anche a specificare la distinzione tra quei casi che rientrerebbero nella sfera di competenza del Presidente dell'Assemblea in qualità di garante del sistema, e quei casi che, invece, rientrerebbero nell'ambito della giurisdizione degli organi di autodichia. Partendo dalla prima circostanza, se il regolamento parlamentare dovesse prevedere l'obbligo di disciplinare il procedimento per l'adozione di sanzioni all'interno dello statuto del gruppo, e se quest'ultimo non lo dovesse predisporre, si prospetterebbe, allora, un intervento da parte della Presidenza, nella forma di un controllo, seguito dalla comminazione di una sanzione che incida direttamente sulla misura dei contributi finanziari assegnati al gruppo.

Verrebbero, invece, assorbite dalla competenza della giurisdizione domestica, tutte quelle vicende che riguarderebbero un'eventuale difformità tra l'atto di natura provvedimentale del gruppo e le regole che esso stesso si dà. Si pensi, ad esempio, alla recente questione che è stata sottoposta all'attenzione della Giunta per il regolamento al Senato a seguito dello scioglimento del gruppo "Azione - Italia Viva - Renew Europe". Come si legge dai resoconti sommari delle riunioni, il Presidente del Senato ha richiesto il parere della Giunta su quale sia l'organo competente a dirimere le questioni interpretative dei regolamenti interni dei gruppi parlamentari. Nello specifico, tra le questioni che hanno investito la Giunta vi è «la doglianza relativa al mancato raggiungimento del *quorum* dei due terzi, previsto dal regolamento di tale gruppo parlamentare per tutte le modifiche del regolamento stesso, incluso il cambio di denominazione»<sup>107</sup>. In altre parole, è stata rilevata una difformità tra l'atto che ha deciso il cambio di denominazione e il procedimento indicato all'interno del regolamento interno. Applicando il modello che qui si è indicato, a decidere l'eventuale legittimità della decisione dovrebbe essere il giudice di autodichia, e non la Giunta per il regolamento, come sembra invece suggerire il dibattito interno all'organo. Volendoci, infatti, attenere ad un'interpretazione delle norme regolamentari, il ruolo della Giunta dovrebbe limitarsi a risolvere quelle questioni che riguardano la conformità tra il contenuto degli atti normativi dei gruppi, il regolamento parlamentare e i principi costituzionali.

---

<sup>107</sup> Cfr. Giunta per il regolamento, *Resoconto sommario*, XIX legislatura, sedute del 31 ottobre 2023, 7 novembre 2023 e 8 novembre 2023. Si rinvia anche ad una delle prime riflessioni sul punto di L. BARTOLUCCI e N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023, 173-177.

4. *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: alcuni nodi irrisolti nell'auspicio di una sua concreta percorribilità, a partire dall'ord. 17/2019 della Corte costituzionale*

A prescindere dalla costante e consolidata giurisprudenza costituzionale sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari<sup>108</sup>, la Corte costituzionale si è sempre dimostrata sensibile anche verso le vicende che coinvolgono «beni costituzionali fondamentali per la democrazia», «in relazione ai quali una troppo rigida accezione dell'autonomia parlamentare potrebbe essere ritenuta inappagante»<sup>109</sup>. Non ha mai negato, quindi, che vi sia una tensione palpabile tra la necessità di garantire il rispetto, anche entro le mura del Parlamento, dei principi costituzionali e l'esigenza di rispettare l'ampia autonomia organizzativa riconosciuta alle due Camere dall'art. 64 Cost. Al fine di trovare un punto di equilibrio tra queste due esigenze, la Corte non ha neppure escluso un suo eventuale intervento, in particolare attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>110</sup>.

Nella sentenza n. 120 del 2014, in materia di autodichia, il giudice costituzionale ha ribadito che seppure la Costituzione riconosca la piena autonomia delle Camere, la concreta manifestazione di quest'ultima non può compromettere i diritti fondamentali, né può pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili<sup>111</sup>. È vero che i regolamenti parlamentari non possono essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, ma poiché anche «norme non sindacabili possono essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili», queste ultime devono poter essere vagliate. Ciò potenzialmente include anche le norme contenute negli statuti e nei regolamenti dei gruppi parlamentari, che, come si è più volte detto, devono garantire un equilibrio tra la necessità di mantenere una ferrea disciplina interna e il rispetto del principio del divieto di mandato imperativo. La rilevanza pubblicistica dei gruppi parlamentari e, di

---

<sup>108</sup> A partire dalla sentenza n. 154 del 1985, la Corte costituzionale sviluppa a pieno la tesi dell'autonomia normativa ed organizzativa delle Camere, affermando che «il Parlamento, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una “peculiarità e dimensione” che ne impedisce la sindacabilità [...]» (Punto 5.1 del Considerato in diritto). A questa interpretazione sistematica si aggiunge un'argomentazione più testuale, secondo la quale poiché l'art. 134, c. 1 Cost. non include i regolamenti parlamentari tra gli atti che possono formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, questi se ne presumono esclusi. Anche nelle ordd. nn. 444 e 445 del 1993, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto una norma del regolamento della Camera, la Corte costituzionale ha ribadito che «nella competenza del giudice della legge, quale stabilità dall'art. 134 Cost., non possono comprendersi i Regolamenti parlamentari, né espressamente né in via di interpretazione». Nella sent. 120/2014, la Corte ha abbandonato del tutto la sua interpretazione logico-sistematica, sposando un'argomentazione esclusivamente fondata sul diritto positivo: «i regolamenti parlamentari non rientrano espressamente [...] tra le “leggi” e “gli atti aventi forza di legge” che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte» ex art. 134, c. 1 Cost.

<sup>109</sup> Sentenza n. 379/1996, Punto 8 del Considerato in diritto.

<sup>110</sup> A tal proposito, la sentenza n. 1150 del 1988, in materia di insindacabilità ex art. 68 Cost., è considerata una decisione “capostipite”, in quanto la Corte si è riservata un «penetrante potere sul “cattivo uso” dei poteri parlamentari» (L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023, 57).

<sup>111</sup> Sentenza n. 120/2014, Punto 4.4 del Considerato in diritto.

conseguenza, dei loro statuti e regolamenti, rende insostenibile la presenza al loro interno di previsioni direttamente lesive della Costituzione. Più precisamente, vi è una sfera di attribuzioni e competenze che compongono lo *status* di parlamentare che non può essere irragionevolmente lesa dagli organi parlamentari di appartenenza, e il giudizio del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato si potrebbe porre come uno strumento adeguato al fine di tutelare tale condizione, in quanto preordinato alla garanzia dell'integrità della sfera di attribuzioni determinata dalle norme costituzionali, senza che si dia alcun rilievo alla natura degli atti da cui possa derivare la lesione di tale sfera<sup>112</sup>.

Tale tesi non risulta troppo peregrina se si considera che da tempo parte della dottrina sostiene che il «giudice “naturale”» rispetto alle violazioni del contenuto del divieto di mandato imperativo dovrebbe essere la Corte costituzionale, adita dal parlamentare attraverso la strada del conflitto d'attribuzioni<sup>113</sup>. A ciò si aggiunge il dato che, se questa posizione incontrava, prima, una resistenza da parte della Corte costituzionale nel riconoscere la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzioni, in seguito all'ordinanza n. 17 del 2019 tale difficoltà è stata (almeno formalmente) superata.

L'ord. 17/2019<sup>114</sup> rappresenta un vero e proprio spartiacque nella giurisprudenza costituzionale sui conflitti, in quanto è stato riconosciuto per la prima volta che il singolo parlamentare sia un potere dello Stato<sup>115</sup>. In precedenza, la Corte non aveva mai negato

---

<sup>112</sup> G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2018, 285.

<sup>113</sup> Cfr. A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, 13, 2018, 18; N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 312.

<sup>114</sup> Un gruppo di 37 senatori del gruppo Partito Democratico che agivano individualmente, come gruppo e come frazione qualificata dell'Assemblea, avevano presentato un ricorso avverso le modalità di approvazione del disegno di legge di bilancio 2019. I ricorrenti avevano lamentato l'indebita compressione della discussione parlamentare conseguente alla posizione della questione di fiducia da parte del governo su un maxi-emendamento interamente sostitutivo del disegno di legge in discussione al Senato. Per una ricomposizione del ricorso e dei fatti che hanno dato luogo al conflitto, si rinvia all'utilissima ricostruzione di F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, 100 ss. Vedi anche C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, 162-165.

<sup>115</sup> La questione della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione è stata lungamente dibattuta in dottrina. Si rinvia, *ex plurimis*, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972, 234 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979, 98 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 164; N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 312 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 140; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisprudenza in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, 121 ss.; A. SAITTA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2, 2001, 305 ss.; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 3, 2016, 1107 ss.; da ultimo, per una riflessione successiva all'ord. 17/2019, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell' “ultimo miglio”*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2023, 129-158; e al lavoro monografico di A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022, spec. cap. I.

in astratto la possibilità per il singolo parlamentare di sollevare un conflitto, lasciando, infatti, «impregiudicata» la questione se si potesse configurare una sfera di attribuzioni individuali per la cui tutela il singolo rappresentante fosse legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto<sup>116</sup>. La preclusione a rinvenire nella figura del singolo parlamentare un potere dello Stato era collegata al dato che nei ricorsi presentati venivano veicolate per lo più pretese proprie della Camera di appartenenza, e non, invece, pretese legate alla posizione giuridica del singolo rappresentante in quanto tale<sup>117</sup>. Vi è, infatti, una sostanziale differenza tra la garanzia offerta dall'art. 67 Cost. e le prerogative riconosciute dagli artt. 68 e 69 Cost., rispettivamente sulle immunità parlamentari e sul diritto a percepire un'indennità. Sebbene questo gruppo di norme costituzionali svolgano, in via generale, la funzione di tutelare la libertà del parlamentare da condizionamenti esterni, la garanzia del divieto di mandato imperativo non è riconosciuta al singolo rappresentante solo come riflesso della tutela accordata al Parlamento, come invece avviene in materia di immunità e di indennità. Ciò trova conferma nel tenore letterale dello stesso art. 67 Cost, che fa riferimento ad «ogni membro del Parlamento» e non in via più generica ai «membri del Parlamento», come nel caso delle prerogative sancite dagli artt. 68 e 69<sup>118</sup>.

Nell'ord. 17/2019, la Corte ha riconosciuto, quindi, che esiste una sfera di attribuzioni che spetta al singolo parlamentare in quanto tale, che è necessaria ai fini dell'esercizio del libero mandato parlamentare ex art. 67 Cost., e che è diversa e distinta da quella che gli spetta in quanto componente dell'Assemblea. In questo modo, sembra aver accolto una tesi già sostenuta da una parte della dottrina che aveva distinto, all'interno dello *status* di parlamentare, tra “diritti” di cui il parlamentare è titolare in quanto rappresentante della Nazione, fondati sulla Costituzione e in ipotesi giustiziabili a livello costituzionale, e “diritti” che gli spettano in quanto membro dell'Assemblea, fondati sui regolamenti parlamentari e sacrificabili alle esigenze del Parlamento<sup>119</sup>. Mentre i primi esigono una

---

<sup>116</sup> Ord. 177/1998, il cui orientamento è stato più volte confermato.

<sup>117</sup> Si è escluso, ad esempio, che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del governo a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene (ord. n. 163/2018). Si ricorda, poi, l'orientamento costante in base al quale, in materia di insindacabilità, è competente a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria solamente la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare (sent. n. 1150/1988). È stata anche affermato che i singoli componenti di una Camera non possono lamentare la violazione del procedimento legislativo che si è svolto presso l'altro ramo del Parlamento, essendo evidente l'inidoneità di tali lesioni a incidere sulle loro attribuzioni e sulle loro prerogative (ord. n. 277/2017 e ord. n. 181/2018). Per un'utile ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sui conflitti promossi dal singolo parlamentare si rinvia a G. RIVOSACCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell' "ultimo miglio"*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2023, 132-136.

<sup>118</sup> In dottrina tale tesi è stata ampiamente sostenuta. Si veda, ad esempio, D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 65.

<sup>119</sup> In tal senso, cfr. N. ZANON, “*Sfere relazionali*” riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, 1486-1487, e, più ampiamente, N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 286. Si osservi che secondo l'Autore la consuetudine del *nemine contradicente* non potrebbe essere fatta valere nei confronti di disposizioni dei regolamenti parlamentari che tutelano il singolo parlamentare (si pensi, ad esempio, alle norme che riservano degli spazi di tempo per i parlamentari che intendono esprimersi in diffonità rispetto al gruppo di appartenenza): «la

tutela particolare e rafforzata, che può essere garantita mediante lo strumento del conflitto, può invece accadere che l'attenzione alle esigenze del Parlamento come "tutto" (a cominciare dall'esigenza del buon funzionamento dell'assemblea nel suo complesso) giustifichi il sacrificio dei secondi.

Tuttavia, il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare non è rimasto esente da critiche, a partire dalla difficoltà, già nota in dottrina, di attribuire al singolo rappresentante la qualifica di soggetto che esprime in maniera definitiva la volontà del potere cui appartiene, così come richiesto dall'art. 37 della l. n. 87/1953<sup>120</sup>. È stato osservato, infatti, che nessuna volontà definitiva proviene dal singolo parlamentare, potendo quest'ultima derivare soltanto dal collegio o, meglio, dalla maggioranza di esso<sup>121</sup>. Tuttavia, è ormai un dato generalmente acquisito che, in materia di conflitti costituzionali, la nozione di "potere" abbia subito un progressivo «sfrangiamento»<sup>122</sup>, al punto che il requisito soggettivo è in larga parte definito sulla base di quello oggettivo<sup>123</sup>; più precisamente, è qualificato come potere dello Stato ogni organo a cui sia riconosciuta e garantita una quota di attribuzioni costituzionalmente definita ed esercitabile in maniera autonoma e indipendente<sup>124</sup>. È proprio sulla base di questo orientamento che il giudice

---

derogabilità delle norme regolamentari *nemine contradicente* trova in altre parole proprio e soltanto nelle disposizioni che tutelano il singolo parlamentare – dissenziente dal proprio gruppo ed isolato, ma non disposto a "mollare" – un limite di grande momento. [...] si potrebbe dire che le disposizioni a tutela del dissenziente sono "non riducibili o non disponibili" nella stessa misura in cui non riducibile e non disponibile appare la posizione costituzionale del singolo parlamentare, quando intenda esercitare la funzione rappresentativa che la Costituzione gli attribuisce» (ult. op. cit., 284-285).

<sup>120</sup> Secondo questa parte della dottrina, la posizione del singolo parlamentare è assorbita in quella della Camera di appartenenza. Lo *status* di parlamentare è, in questo caso, solo una garanzia riflessa delle prerogative attribuite al Parlamento. Cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1974, 76 e 82 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, 1459; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972, 234. A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022, 57 definisce questa tesi come «organicistica».

<sup>121</sup> In tal senso, si veda A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 5, che sottolinea che «nessuna dichiarazione, nessuna iniziativa legislativa, nessun voto del singolo parlamentare è in grado di impegnare la Camera di appartenenza». Secondo l'A., al parlamentare si potrebbe al limite attribuire la qualifica di organo, ma non di potere.

<sup>122</sup> T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intrapotere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 292.

<sup>123</sup> Come ha osservato A. ANZON, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, 186, «è la funzione che – nel caso concreto – definisce il potere in senso soggettivo conferendogli la legittimazione al conflitto».

<sup>124</sup> Come ha sottolineato G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1988, 369 «il quesito che appare rilevante per determinare caso per caso se un organo è idoneo a essere soggetto (sostanziale) del conflitto costituzionale di attribuzioni è se ad esso la Costituzione conferisce una quota di potere riservato». Questo orientamento sicuramente dimostra un'attenzione maggiore verso le concrete funzioni costituzionali svolte dai singoli organi, ma pone il problema della progressiva «polverizzazione» dei poteri legittimati a rivolgersi alla Corte. Sul punto si rinvia a R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, che sottolinea anche che da questa progressiva «polverizzazione» potrebbe derivare uno snaturamento del conflitto di attribuzione quale strumento eccezionale e «residuale» di risoluzione di specifiche controversie costituzionali. Tuttavia, non si può non tener conto del fatto che la Corte costituzionale abbia sempre dimostrato di considerare la categoria dei potenziali ricorrenti come una categoria aperta e non predeterminata. È, infatti, essa a stabilire, caso per caso, se l'organo sia o meno legittimato al conflitto.

del conflitto ha riconosciuto il singolo parlamentare come titolare di attribuzioni costituzionali proprie, e quindi potere dello Stato in questo particolare senso.

Nel definire il contenuto del profilo soggettivo del singolo parlamentare come potere dello Stato, il giudice dei conflitti ha affermato che «lo *status* costituzionale del parlamentare comprende [...] un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibile né modificabile a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953»<sup>125</sup>. Si tratterebbe, in generale, della facoltà «di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo “opinioni” e “voti” (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità); segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)»<sup>126</sup>. I parlamentari sono, secondo questa prospettiva, «organi-poteri titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite»<sup>127</sup>.

Ciò, però, pone il più ampio problema di individuare «gli esatti confini di tale “quota” riservata di attribuzione costituzionale in capo al singolo parlamentare»<sup>128</sup>. Infatti, le prime riflessioni sull'ord. 17/2019 hanno messo in rilievo sin da subito alcuni profili problematici che sono strettamente collegati all'idea di rappresentanza politica che è prescritta in Costituzione. Come ben rilevato da parte della dottrina, nell'individuare una quota di attribuzioni garantita ai parlamentari singolarmente intesi, la decisione della Corte costituzionale rischia di «privilegiare una visione atomistica della dinamica parlamentare»<sup>129</sup>, che cozza in maniera evidente con il circuito di rappresentanza che si ricava da un'interpretazione sistematica della Costituzione<sup>130</sup>. Si è già sottolineato<sup>131</sup>, infatti, che il Parlamento italiano ha un'organizzazione “gruppo-centrica”, e non si basa, quindi, sui rappresentanti intesi come unità singole e interamente autonome dai primi; tant'è che le facoltà di questi ultimi sono sottoposti a «sistematiche e continue limitazioni» da parte del gruppo di appartenenza<sup>132</sup>. Inoltre, un siffatto approccio rischia

---

<sup>125</sup> Ord. 17/2019, Punto 3.3. del Considerato in diritto.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.* Punto 3.4 del Considerato in diritto.

<sup>128</sup> T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intrapreso dopo l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 300.

<sup>129</sup> N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 8.

<sup>130</sup> Si rinvia alla ricostruzione svolta nel Cap. II, §2.

<sup>131</sup> Cfr. Cap. II, §3.

<sup>132</sup> N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 8. Questo aspetto è emerso, oltretutto, nell'ordinanza 60/2020, nella quale il giudice del conflitto fa prevalere esigenze di efficienza della decisione sull'interesse del singolo parlamentare: «le procedure legislative, finalizzate originariamente alla

di comportare anche «la progressiva frammentazione della funzione parlamentare»<sup>133</sup>, tradizionalmente intesa nel suo «carattere necessariamente unitario»<sup>134</sup>.

Vi è poi la questione legata più specificatamente a quel complesso di attribuzioni relative al diritto di parola<sup>135</sup>, di proposta e di voto, che spetta al singolo parlamentare come rappresentante della Nazione, e che include, secondo il giudice costituzionale, anche il potere di presentare proposte emendative, in quanto conseguenza logica del potere di iniziativa legislativa *ex art. 71 Cost*<sup>136</sup>. La Corte specifica, inoltre, che «è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove»<sup>137</sup>. In questo modo, risulterebbe che la Corte costituzionale sposi la prospettiva secondo cui il potere di iniziativa legislativa debba essere ricondotto nell'ambito del procedimento legislativo; tuttavia, a parer di chi scrive, questa interpretazione presenta alcune criticità, in quanto il potere di iniziativa (di cui ne sono titolari diversi soggetti, ma non anche le Camere) è espressione di una dimensione distinta e precedente rispetto alle attribuzioni che spettano alle Camere, alle quali gli artt. 70 e 72 Cost. riservano in via esclusiva lo svolgimento del procedimento legislativo. Com'è stato rilevato altrove, infatti, l'esercizio dell'iniziativa attiene «non già alle forme giuridiche del procedimento legislativo *ex art. 72 Cost.*, di cui costituisce solo un presupposto indefettibile sul piano giuridico [...], quanto piuttosto all'alveo politico del processo legislativo, quale combinazione politicamente finalizzata di atto di iniziativa e procedimento legislativo [...]»<sup>138</sup>. A stretto rigore, risulterebbe, quindi, che solo il diritto di iniziativa legislativa *ex art. 71 Cost.* presenta i connotati di un'attribuzione costituzionale del singolo parlamentare<sup>139</sup>.

---

valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari [...] che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio».

<sup>133</sup> T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intrapresi dopo l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 300.

<sup>134</sup> G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di frammentare la funzione parlamentare*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, 45 ss.

<sup>135</sup> Sul diritto di parola e, collegato ad esso, sul diritto di voto, si rinvia a A.P. TANDA, *Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 51, 1980, spec. 39-40.

<sup>136</sup> Come, peraltro, aveva già suggerito in una precedente ordinanza (ordinanza n. 149 del 2016), nella quale aveva affermato che dagli artt. 1, c. 2, 67, 71 e 72, c. 1 e 4 Cost. deriva «la titolarità, in capo a ciascun parlamentare, del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non si faccia parte».

<sup>137</sup> Ord. 17/2019, Punto 3.3 del Considerato in diritto.

<sup>138</sup> R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 22-23.

<sup>139</sup> Motivo per cui risulta estremamente problematica la decisione della Corte costituzionale di dichiarare inammissibile il conflitto promosso da un deputato nei confronti del Presidente della Camera dei

A ciò si lega in parte anche il tema che riguarda il potere di presentare emendamenti<sup>140</sup>, che, secondo la Corte, rientra nel complesso di attribuzioni del singolo parlamentare, poiché considerato una conseguenza logica del potere di iniziativa legislativa<sup>141</sup>. Senza potersi soffermare eccessivamente sul punto, si deve tener conto, tuttavia, del fatto che il rapporto logico che viene tratto dal giudice costituzionale tralascia interamente «le non poche differenze esistenti quanto ai titolari, ai contenuti e al regime giuridico di tali poteri»<sup>142</sup>. Com'è stato osservato, infatti, il potere di proporre emendamenti non necessariamente può essere ricondotto a quello di iniziativa legislativa, nonostante entrambi siano accomunati dallo stesso fine di stimolare una decisione<sup>143</sup>. Ad ogni modo, la Corte sembra aver fatto propria la tesi<sup>144</sup> secondo cui il potere di emendamento spetta ai membri delle Camere, e trova il proprio fondamento proprio nella potestà di iniziativa legislativa *ex art. 71 Cost.*<sup>145</sup>, così come nella considerazione che essi partecipano al procedimento di formazione della legge.

Sino ad ora, l'apertura dimostrata da parte della Corte attraverso il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare come potere dello Stato non ha, tuttavia, avuto alcun esito fattuale<sup>146</sup>; si consideri, infatti, che il giudice dei conflitti ha

---

deputati e della Camera stessa, in relazione alla decisione di non ammettere la presentazione in Aula di un progetto di legge, regolarmente numerato e annunciato nella seduta del 18 aprile 2019 (ordinanza n. 188 del 2021). Il caso deciso con l'ordinanza avrebbe raccomandato almeno una valutazione nella fase di merito. Per un commento si rinvia alle riflessioni, che si condividono interamente, di G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell' "ultimo miglio"*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2023, 143 ss. Si confronti anche A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022, 242, che rileva il fatto che la decisione di inammissibilità non sia stata sufficientemente motivata e risulta «assai criticabile visto che nulla è più manifesto dell'impedimento assoluto ad esercitare una propria attribuzione».

<sup>140</sup> Cfr. G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in AA.VV. (a cura di), *Seminario 1994. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 1995, 221 ss., spec. 226-227 che distingue tra il potere di proporre emendamenti e il potere di emendare. Mentre il primo riguarda la facoltà attribuita all'organo collegiale di modificare il testo del deliberando, l'altro (che è un corollario del primo) riguarda la identificazione del soggetto proceduralmente legittimato a proporre le modifiche. Sulla natura duplice del potere di emendamento si rinvia anche a G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009, spec. 57 ss.

<sup>141</sup> Si esprime criticamente G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2020, 146.

<sup>142</sup> N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 8.

<sup>143</sup> G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009, 66.

<sup>144</sup> A.A. CERVATI, *Art. 71*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, 95; A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, Treccani, 1989, 3.

<sup>145</sup> Anche se ciò può essere desunto solamente per via interpretativa. Cfr. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 2, 1988, 215. È stato rilevato che il potere di emendamento, sebbene non sia espressamente citato, è chiaramente presupposto dal testo costituzionale (N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University press, 2007, 53).

<sup>146</sup> La dottrina si è espressa in maniera unisona in tal senso. Rimane emblematico il commento di A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto* (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019), in *Consulta Online*, 1, 2019, 71: «Sta di fatto che il parlamentare riceve un riconoscimento, invero non privo di significato ma nella circostanza di sicuro non appagante, di

ripetutamente respinto i numerosi ricorsi promossi da singoli deputati o senatori per mancanza del requisito oggettivo, o, meglio, del “pre-requisito” dell’evidente violazione o menomazione.

Come ha specificato la Corte nell’ord. 17/2019, infatti, ai fini dell’ammissibilità del conflitto «non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’*iter* legislativo, bensì è necessario che allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente [...]»<sup>147</sup>. In questo modo, la Corte ribadisce un orientamento già consolidato nella sua giurisprudenza (sia nel giudizio di legittimità costituzionale, sia nei conflitti di attribuzione), secondo cui non possono essere fatte valere pretese che trovano il loro fondamento unicamente nei regolamenti parlamentari; in questo caso, l’intervento del giudice costituzionale si arresta dinanzi all’autonomia delle due Camere<sup>148</sup>. È per questo motivo, e cioè nel limite che la Corte incontra nel principio di autonomia<sup>149</sup>, che il giudice costituzionale ha deciso di circoscrivere rigorosamente l’ambito del suo sindacato ai soli «vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative dei parlamentari [...] rilevabili già in sede di sommaria delibazione».

Tuttavia, nel delimitare il requisito oggettivo dei conflitti sollevati da singoli parlamentari, la Corte ha di fatto reso quasi insuperabile il vaglio di ammissibilità<sup>150</sup>. Ne

---

*possibile “potere dello Stato” in astratto, restandone tuttavia, una volta di più, in concreto esclusa la legittimazione al giudizio».*

<sup>147</sup> Ord. 17/2019, Punto 3.5 del Considerato in diritto. Cfr. le interessanti osservazioni di A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022, 127 ss. sull’onere di allegare e comprovare la sostanziale negazione o evidente menomazione che ha previsto l’ordinanza in questione. L’Autore sostiene che la soglia di evidenza produce «un’ulteriore alterazione del modello processuale vigente nel nostro ordinamento, poiché imporrebbe al ricorrente di offrire la piena prova delle sue allegazioni già in sede di ricorso».

<sup>148</sup> Sentt. nn. 9/1959, 78/1984 e 379/1996; vedi anche ord. n. 149/2016.

<sup>149</sup> Com’è stato osservato, l’approccio della Corte è coerente con «la sua tradizionale prudenza a sindacare gli *interna corporis* delle Camere [...]», cfr. T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 308.

<sup>150</sup> Questa difficoltà è stata avvertita da gran parte della dottrina, vedi, ad esempio F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, 104, per cui «la delusione suscitata dall’ordinanza è stata, dunque, superiore all’apprezzamento per la definitiva legittimazione ammessa in astratto ma negata in concreto»; Così anche T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 307ss., secondo cui la Corte, da una parte, ha riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare a ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzioni, ma, dall’altra, ha circondato «di tutta una serie di cautele la reale percorribilità dello strumento, tanto da far sorgere più di un dubbio sulla possibilità di una sua concreta attivazione [...]». L’Autore è tornato sul punto anche in T.F. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e green pass: porte ormai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, 158-161; Vedi A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 6 che sostiene che l’apertura della Corte abbia in realtà portato ad un «vicolo cieco»; A. ANZON, *Il gioco degli impedimenti all’ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2022, 521-530; S. CURRERI, *L’occasione persa. (Prima note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, descrive l’apertura del conflitto di attribuzioni al singolo parlamentare come una «vittoria di Pirro», perché «si fa fatica ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza che possano portare la Corte a conclusioni diverse, a meno di non ipotizzare i classici casi di scuola (ad esempio il parlamentare cui viene negata l’iniziativa legislativa), come tali

è prova il fatto che, in seguito all'ord. 17/2019, sono stati numerosi i conflitti promossi da singoli parlamentari e numerose sono state le doglianze sottoposte all'attenzione del giudice costituzionale, ma nessuno dei ricorsi ha mai raggiunto la soglia di «evidenza» necessaria per giustificare un intervento da parte della Corte costituzionale<sup>151</sup>.

Nonostante, al momento, risulti difficile che la Corte si svincoli dalla rete di *caveat* che ha posto attraverso la sua «tormentata giurisprudenza»<sup>152</sup> sui conflitti sollevati da singoli parlamentari, non si vuole comunque escludere che tale giudizio possa affermarsi, in futuro, come rimedio utile ai fini di tutelare l'esercizio del mandato parlamentare. Invero, la Corte costituzionale ha lasciato uno spiraglio aperto proprio nelle conclusioni dell'ord. 17/2019, avvertendo che «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare ad esiti differenti»<sup>153</sup>.

Tale strada potrebbe, ad esempio, trovare risvolti interessanti in relazione alle limitazioni dell'esercizio del mandato rappresentativo che derivano dalla disciplina di gruppo. In questa direzione, le riflessioni che la Corte ha svolto nella sent. 207/2021 in merito al duplice contenuto<sup>154</sup> del divieto di mandato imperativo crea alcune prospettive interessanti. L'interpretazione del contenuto materiale del mandato parlamentare potrebbe, infatti, agevolare il singolo rappresentante nell'allegare e comprovare la «sostanziale negazione» della funzione ad esso costituzionalmente attribuita. In altre parole, se, da una parte, lo *standard* dell'evidente menomazione posto dall'ord. 17/2019 non riesce ad esaurirsi in quel plesso di poteri, competenze e garanzie che compongono lo *status* di parlamentare, dall'altra si potrebbe considerare se questo nuovo gruppo di ricorsi possa trovare esito positivo attraverso la più concreta categoria della «modalità di svolgimento del mandato elettivo». In questo modo, riuscirebbero a fare ingresso davanti alla Corte anche aspetti del rapporto tra rappresentante e gruppo parlamentare che potrebbero sollevare alcune perplessità, sul piano giuridico, in relazione al rispetto del divieto di mandato imperativo. Si pensi, ad esempio, ad una norma contenuta in uno statuto del gruppo parlamentare che vieta la possibilità ai deputati dissenzienti di prendere la parola in Aula. La violazione del principio sancito dall'art. 67 Cost. sarebbe manifesta, ma in questo caso ad essere leso non sarebbe, in senso stretto, lo *status* del rappresentante, ma, connesso ad esso, la sua possibilità di svolgere il mandato elettivo.

---

inverosimili». L'ironia della sorte vuole proprio che un conflitto sia sorto a seguito di una lettera del Presidente della Camera dei deputati con cui non veniva ammessa la presentazione in Aula della proposta di legge presentata dal ricorrente. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile con l'ord. 188/2021.

<sup>151</sup> Si rinvia nuovamente alla classificazione della giurisprudenza costituzionale sui conflitti promossi da singoli parlamentare proposta da G. RIVOSCI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell' "ultimo miglio"*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2023, 132 ss. A ciò si aggiunge anche il fatto che la Corte costituzionale abbia, di fatto, trasformato il giudizio liminare in un giudizio di merito, alterandone anche la struttura bifasica. Sul punto v. A. ANZON, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2022, 529 ss.

<sup>152</sup> T.F. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e green pass: porte ormai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, 160.

<sup>153</sup> Ord. 17/2019, Punto 4.5 del Considerato in diritto.

<sup>154</sup> Cfr. para 1 *supra*.

Si pensi anche alla possibilità di verificare la presenza di eventuali menomazioni derivanti da una clausola inserita nel regolamento e nello statuto del gruppo parlamentare che prevede, in caso di espulsione o di abbandono volontario del gruppo, che il parlamentare fuoriuscito debba corrispondere una penale pari a centomila euro. Il riferimento è, chiaramente, all'ipotesi che si è verificata all'interno del gruppo MoVimento 5 Stelle sia alla Camera dei deputati che al Senato all'inizio della XVIII legislatura<sup>155</sup>. Come si è più volte sottolineato, il gruppo parlamentare, mediante la sua disciplina interna, può certamente limitare politicamente l'esercizio del mandato elettivo, ma non può imporre una norma dalla quale derivino conseguenze giuridicamente rilevanti. In questo caso, si potrebbe ritenere che una siffatta norma costituisca una lesione dello *status* di parlamentare o dello svolgimento del mandato rappresentativo, e per tale motivo dovrebbe essere annullata.

Nel caso di specie, il singolo parlamentare potrebbe, quindi, lamentare un «cattivo uso» della competenza attribuita ai gruppi parlamentari di adottare atti di disciplina interna<sup>156</sup>; ovvero, nel caso si volesse sostenere (come si fa nel presente lavoro) che l'obbligo di approvare uno statuto o un regolamento interno sia legato al correlato potere, in capo al Presidente d'Assemblea, di verificare la conformità del contenuto di questi atti, si potrebbe sostenere che, dalla mancata verifica da parte della Presidenza, e quindi dal cattivo uso del suo potere, derivi la menomazione delle attribuzioni del singolo parlamentare<sup>157</sup>. A seconda dei casi, quindi, quest'ultimo potrebbe rivolgersi alla Corte costituzionale, mediante un conflitto intra-potere<sup>158</sup>.

In ultima istanza, ciò troverebbe, in parte, riscontro in un avvertimento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1150 del 1988, nella quale aveva affermato che il potere (in quel caso, delle Camere di decidere sulla sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68 Cost.*) «non è arbitrario o soggetto soltanto

---

<sup>155</sup> Si rinvia all'ampio dibattito che è stato ospitato da *Federalismi.it*, 3, 2018 proprio su questa vicenda. La questione sarà ripresa in parte anche nel para. 4 di questo capitolo.

<sup>156</sup> È chiaro che, in questo caso, bisognerebbe prima risolvere la questione se il gruppo parlamentare possa, o meno, essere parte del conflitto. Nell'ord. 17/2019, la Corte ha negato la legittimazione ad agire al gruppo per lo più sulla base di ragioni processuali, anche se tale possibilità sembra essere stata del tutto esclusa nella successiva ord. 60/2020, con la quale ha affermato che «l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico [...] non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento». I primi commenti all'ord. 17/2020 avevano rilevato che sarebbe stato paradossale riconoscere la legittimazione al singolo parlamentare e non anche al gruppo (N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, 9); è proprio per questo che risulta, tutt'ora, insoddisfacente la decisione della Corte costituzionale di escludere tale via per i gruppi parlamentari.

<sup>157</sup> Com'è stato osservato, «omettendo di sovrintendere alla legalità (costituzionale e regolamentare) delle norme interne dei gruppi, [il Presidente dell'Assemblea] non lo [ha] adeguatamente tutelato rispetto alle azioni vessatorie della maggioranza del gruppo di appartenenza», cfr. A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2021, 42-43.

<sup>158</sup> Sulla questione della percorribilità del conflitto intra-potere si pronuncia la stessa Corte costituzionale nell'ord. 17/2019, quando afferma che i parlamentari devono potersi rivolgere al giudice costituzionale «qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di *altri organi parlamentari*» (Punto 3.4 del Considerato in diritto, corsivo mio).

ad una regola di *self-restraint*», e qualora le Camere dovessero esercitare le proprie funzioni in maniera illegittima o impropria, questo «cattivo uso» del potere potrebbe essere oggetto di sindacato da parte della Corte in sede di risoluzione di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>159</sup>. In altre parole, riceviamo la conferma che il potere, a chiunque esso appartenga, può (*rectius*: deve) essere sempre soggetto a un controllo, nel rispetto della *ratio* di uno stato costituzionale.

Va da sé che una prospettazione del genere esige, in ultima istanza, cautela per quanto riguarda il tema del principio di autonomia delle Camere, ferma restando la linea di demarcazione che la Corte costituzionale ha già tratto rispetto alla possibilità di risolvere controversie che hanno ad oggetto prerogative che si fondano nei regolamenti parlamentari. Più in generale, si palesa con evidenza il rischio che la Corte venga investita da un contenzioso eccessivamente minuto e troppo legato alle contingenze politiche. Tuttavia, è anche vero che, «se è evidente l'estrema politicità di controversie di tale natura, è altrettanto evidente che il rimedio del conflitto di attribuzione non appare uno strumento ordinario di risoluzione dei conflitti politici, ma è configurato come strumento eccezionale di garanzia delle attribuzioni costituzionali dei poteri, in assenza di ogni altro rimedio esperibile e a chiusura del sistema di legalità costituzionale»<sup>160</sup>. Nei casi che riguardano più da vicino lo svolgimento del mandato rappresentativo, la strada del conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari rimane, quindi, un cantiere da tenere ancora aperto, in ragione della natura della Corte costituzionale di porsi come «ultima fortezza»<sup>161</sup>, a presidio di quei principi che sono alla base stessa della rappresentanza politica.

Tuttavia, affinché tale strada possa essere realmente realizzata, senza incorrere nel rischio di interferire indebitamente nelle dinamiche politiche parlamentari, sarebbe necessario, come prospettato in questo lavoro, valorizzare l'idea del “giudice mobile”, immaginando una rete di rimedi stratificata, e della quale si potrebbe avvalere il singolo rappresentante a seconda dei casi. Prima ancora di ricorrere al conflitto di attribuzioni, l'eletto avrebbe, quindi, la possibilità di rivolgersi al Presidente dell'Assemblea, in qualità di garante del sistema parlamentare, mediante il suo potere di controllo sul contenuto degli statuti e dei regolamenti dei gruppi; ovvero, potrebbe adire gli organi di autodichia, competenti a dirimere quelle controversie che riguardano, più da vicino, il mancato rispetto delle norme che il gruppo stesso decide di darsi. In ultima istanza, una siffatta prospettiva permetterebbe di attrarre quelle controversie che riguardano lo svolgimento del mandato rappresentativo, ma che si consumano nell'ambito di questa «zona grigia»<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Sentenza n. 1150 del 1988, Punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>160</sup> T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intrapotere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 303. In tal senso si esprime anche A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022, 134, quando sostiene che il rimedio del conflitto di attribuzioni sollevato dal singolo parlamentare ha solamente un carattere sussidiario.

<sup>161</sup> Il riferimento è, chiaramente, al lavoro di R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>162</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979, 90.

del diritto costituzionale, dove il confine tra politica e diritto si confonde, ma dove si manifesta anche tutta la vitalità del diritto parlamentare.

## CAPITOLO IV

### La garanzia del divieto di mandato imperativo in alcune esperienze europee. Un confronto tra Germania, Spagna e Portogallo, e il caso del tutto peculiare dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Il fine della comparazione. – 2. La *Fraktionsdisziplin* nell'ordinamento costituzionale tedesco. – 3. Il metodo democratico come argine al mandato imperativo di partito? Il caso spagnolo. – 4. Il divieto di mandato imperativo nella Costituzione portoghese al crocevia tra *anti-defection clause* e obblighi di democraticità all'interno dei partiti e dei gruppi. – 5. L'eterogeneità della disciplina a cui è sottoposto il deputato del Parlamento europeo in ragione della sua origine politicamente complessa.

#### 1. *Il fine della comparazione*

Nel tentativo di stimolare una riflessione sul tema della democraticità delle strutture e dell'organizzazione dei gruppi politici che operano all'interno delle Assemblee rappresentative, si è deciso di svolgere una comparazione del circuito di rappresentanza politica che è prescritto in alcuni ordinamenti costituzionali europei di tradizione liberal-democratica: quello tedesco, spagnolo e portoghese. Si è voluto, inoltre, prendere in esame l'esperienza dell'Unione europea, che costituisce un laboratorio interessante e complesso, che è ancora in via di definizione.

Questi sistemi giuridici sono stati selezionati come casi di studio sulla base di determinati criteri: innanzitutto, il divieto di mandato imperativo è codificato già a livello costituzionale (questo è il caso degli ordinamenti tedesco, spagnolo e portoghese) o, comunque, trova esplicito riconoscimento a livello normativo (come nel caso del Parlamento europeo, dove il principio è sancito nel regolamento interno). In secondo luogo, si intende approfondire il tema del mandato parlamentare e della disciplina di gruppo in contesti politici determinati da sistemi elettorali misti o prevalentemente proporzionali, escludendo, quindi, sistemi parlamentari puramente maggioritari. In quest'ultimo caso, infatti, una riflessione sul rapporto tra rappresentante e gruppo parlamentare/partito politico non potrebbe che prendere in considerazione anche la relazione di stretta dipendenza tra il parlamentare e la sua *constituency*<sup>1</sup>; un tema che,

---

<sup>1</sup> Sulla base di questi criteri è stato escluso, ai fini del presente lavoro, un approfondimento dell'ordinamento britannico, pur nella consapevolezza che questo costituisca un interessante caso di studio: non solo perché rappresenta uno degli ordinamenti in cui è nato il principio stesso di divieto di mandato imperativo, ma anche perché all'interno della Camera dei comuni opera una ferrea disciplina di gruppo imposta dai c.d. *Whips*. Tuttavia, sarebbe interessante allargare il perimetro dell'indagine in modo tale da

tuttavia, esula il perimetro del presente studio. Infine, data la natura solitamente distinta del tipo di rappresentanza che, in un sistema parlamentare bicamerale<sup>2</sup>, si manifesta nelle Camere alte, si è deciso di limitare lo studio alla sola Camera bassa, dove i parlamentari sono legati in particolar modo al sistema dei partiti.

Senza alcuna pretesa di esaustività, attraverso questa prospettiva comparata si sono voluti acquisire gli elementi comuni, ma soprattutto gli eventuali elementi di differenza, in merito al principio del divieto di mandato imperativo. L'obiettivo che ha mosso l'indagine è stato quello di identificare, *in primis*, la collocazione di tale principio all'interno dell'ordinamento costituzionale di riferimento, e, di conseguenza, trarre la natura del rapporto che intercorre tra singolo rappresentante e gruppo parlamentare di appartenenza, specie in termini di grado di vincolatività della disciplina interna e degli strumenti attraverso cui questa viene imposta. In secondo luogo, si è cercato di far emergere l'eventuale equilibrio che ciascun ordinamento cerca di stabilire tra disciplina interna e grado di democraticità dell'attività del gruppo, come riflesso di una particolare configurazione del principio della democrazia interna dei partiti.

In ciascuno degli ordinamenti presi in esame, così come nel particolare caso del Parlamento europeo, è emerso il riconoscimento di un rapporto tendenzialmente "gerarchico" tra gruppo e deputato, che vede quest'ultimo subordinato al primo. Ciò si pone perfettamente in linea con l'organizzazione "gruppo-centrica" di tutte le Assemblee prese in esame, fondate su un sistema di rappresentanza politica che è incentrato sulla presenza dominante dei partiti politici (o, nel caso dell'Unione europea, delle famiglie politiche), i quali sono considerati gli strumenti principali di attuazione del principio democratico. Infatti, in tutte le esperienze analizzate, la portata del divieto di mandato imperativo viene conciliata con il ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti. A valorizzare questa impostazione contribuiscono, in maniera determinante, sia le leggi elettorali, che la legislazione sui partiti politici, ma anche i regolamenti parlamentari, che contribuiscono ad affermare il rapporto tra parlamentare e gruppo, trasformando il primo in uno "strumento" nelle mani del secondo, ad esso subordinato nell'esercizio delle sue funzioni.

## 2. *La Fraktionsdisziplin nell'ordinamento costituzionale tedesco*

In linea con una tendenza che si era già affermata con le prime esperienze costituzionali liberali, anche la Costituzione della Repubblica di Weimar (1919) aveva sancito il principio della rappresentanza politica generale, e, insieme ad esso, il principio del divieto di mandato imperativo. L'art. 21 prevedeva, infatti, che (1) «I deputati

---

approfondire come anche il sistema elettorale incida sul mandato parlamentare. L'ipotesi da verificare potrebbe essere se un sistema elettorale maggioritario con collegi uninominali sia più o meno funzionale a valorizzare il ruolo del rappresentante all'interno di un circuito di rappresentanza politica complesso come quello attuale.

<sup>2</sup> È questo il caso del Parlamento tedesco e spagnolo; mentre il Parlamento portoghese, così come il caso particolare del Parlamento europeo, sono assemblee monocamerali.

rappresentano tutto il popolo», e che (2) «Essi non dipendono che dalla loro coscienza e non sono vincolati da alcun mandato».

Nonostante queste affermazioni di principio, il ruolo via via più crescente dei partiti politici, dapprima nella società, e poi nelle istituzioni<sup>3</sup>, ha inevitabilmente inciso sull'efficacia normativa di tali disposizioni. Infatti, nonostante la norma scritta, nel tempo sono state registrate alcune prassi che hanno di fatto aggirato il divieto di mandato imperativo. Basti anche solo pensare alla prassi delle dimissioni firmate in bianco dai candidati prima di essere eletti (*Blankformular*)<sup>4</sup>. Anche l'esperienza della Repubblica di Weimar, quindi, non è rimasta immune al ruolo dei partiti politici, che hanno radicalmente mutato il circuito di rappresentanza politica e, insieme ad esso, l'organizzazione delle assemblee rappresentative e la funzione stessa del singolo parlamentare.

I principi sanciti nella Costituzione di Weimar sono stati successivamente recepiti nella Costituzione tedesca del 1949 (*Grundgesetz - GG*), che, all'art. 38, c. 1, stabilisce che «[i] deputati del *Bundestag*<sup>5</sup> sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza».

La disposizione prescrive, quindi, il carattere tipico della rappresentanza politica all'interno di uno stato democratico-pluralista, basato su un suffragio universale, che è espressione dei nuovi rapporti di forza che si sono consolidati verso la metà del XX secolo. Insieme ad esso, la disposizione esclude, almeno sul piano formale, qualunque

---

<sup>3</sup> Si rinvia, nuovamente, alla ricostruzione di Triepel sull'evoluzione dei rapporti tra partiti e istituzioni tra la prima metà del XIX e la prima metà del XX secolo, che egli descrive come una «scala a quattro gradini», corrispondenti all'iniziale atteggiamento di ostilità dello Stato nei confronti del partito politico (*Bekämpfung*), allo stadio di indifferenza verso il fenomeno partitico (*Ignorierung*), al riconoscimento giuridico dei partiti (*Legalisierung*), e, infine, alla loro incorporazione (*Inkorporation*) a livello costituzionale (cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (1927), trad. it. di A. KALAJIĆ in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, spec. 8 ss.).

<sup>4</sup> Ne parlano N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 105 e R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005, 115. Si rinvia anche al lavoro di ricostruzione della prassi politica weimariana di F. MORSTEIN MARX, *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 50, n.3, 1926, 430.

<sup>5</sup> Diversa è la situazione, invece, dei membri del *Bundesrat*, legati da un mandato imperativo. Essi sono, infatti, nominati dai governi dei *Länder* e non votano individualmente, ma come gruppo unitario secondo le direttive del Governo del *Land* corrispondente. L'art. 51, c. 1 GG dispone che «[i]l *Bundesrat* è composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. Essi possono farsi rappresentare da altri membri dei rispettivi governi». Ne consegue che solo i deputati del *Bundestag* godono della garanzia costituzionale del divieto di mandato imperativo. Come ha spiegato G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di Simona Forti in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 288 ss., questa distinzione affonda le sue origini in ragioni storiche: fino al 1918, il *Bundesrat* era giuridicamente formato non da liberi rappresentanti, ma da funzionari che ricevevano istruzioni dai membri della federazione, sicché «era il Re, o il Granduca, o il Duca, colui che, come rappresentante del suo Stato all'interno della confederazione germanica, prendeva le decisioni, in modo almeno apparentemente autonomo, per poi farle attuare dai suoi aiuti nel *Bundesrat*». Anche il Tribunale federale tedesco ha successivamente ribadito la peculiare natura del *Bundesrat*, che non è una seconda Camera, ma un unitario organo legislativo (cfr. sentenza BVerfG, 37, 363 del 25 giugno 1974, 2 BvF 2, 3/73).

forma di vincolo di mandato, sia da parte degli elettori, sia da parte dei partiti<sup>6</sup>. Si osservi, infatti, che l'art. 38, c. 1 GG rievoca la formulazione dell'art. 21 della Costituzione di Weimar, nella parte in cui prevede che i deputati sono soggetti solamente alla propria coscienza (*Gewissen*). Ciò è stato interpretato nel senso che qualsiasi vicenda relativa al rapporto tra parlamentare e partito (o gruppo) di appartenenza (inclusi eventuali impegni o accordi) è desinata ad essere giuridicamente irrilevante<sup>7</sup>. Da ciò deriva anche il corollario per cui l'art. 38, c. 1 GG esclude che nei confronti dei deputati possano essere comminate sanzioni giuridiche per la violazione delle direttive del partito.

Tuttavia, per comprendere a pieno il contenuto del divieto di mandato imperativo previsto in Costituzione, e la misura in cui tale garanzia possa essere estesa, non si può non far riferimento alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG), a partire dalle due storiche sentenze del 23 ottobre 1952 e del 17 agosto 1956, con cui il Tribunale federale tedesco ha dichiarato l'incostituzionalità del *Sozialistische Reichspartei* (SRP) e del *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD), disponendone l'immediato scioglimento<sup>8</sup>. In via preliminare, bisogna rilevare che l'art. 21 GG stabilisce, da una parte, che i partiti collaborano alla formazione della volontà del popolo. In questo senso, essi svolgono una funzione fondamentale all'interno del circuito di rappresentanza politica, in quanto strumenti necessari alla realizzazione del principio democratico. Dall'altra, la disposizione prescrive che l'organizzazione interna dei partiti debba corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Spetta al Tribunale federale tedesco dichiarare incostituzionali tutte quelle associazioni partitiche che, per le finalità perseguite, o per il comportamento dei propri aderenti, cercano di danneggiare o sopprimere l'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di minacciare l'esistenza stessa della Repubblica federale tedesca<sup>9</sup>. La questione giuridica a cui il

---

<sup>6</sup> Questo sembra essere l'orientamento del *Bundesverfassungsgericht*, che ha evidenziato che, sulla base dell'art. 38, c. 1 GG, i membri del *Bundestag* svolgono la loro funzione quali rappresentanti dell'intero popolo senza essere sottoposti a istruzioni, anche da parte dei partiti politici (cfr. BVerfGE, 7, 63 del 3 luglio 1957 – 2 BvR 9/56).

<sup>7</sup> Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005, 112. È palese il parallelismo che può essere tratto tra questa interpretazione e quella che è stata offerta dalla Corte costituzionale italiana al contenuto del divieto di mandato imperativo nella celebre sent. 14 del 1964. Si ricorda che in tale pronuncia il giudice costituzionale italiano aveva evidenziato che possono essere stipulati accordi, così come impartite istruzioni, ma che questi non saranno assistiti da alcuna garanzia giuridica, e che la loro osservanza sarà rimessa interamente alla coscienza del singolo parlamentare.

<sup>8</sup> Sentenza 23 ottobre 1952 – 1 BvB 1/51 e sentenza 17 agosto 1956 – 1 BvB 2/51. Per una ricostruzione delle pronunce e per un approfondimento sulle motivazioni, si rinvia a M. BON VALSASSINA, *La giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in tema d'anticostituzionalità dei partiti politici* in *Giur. cost.*, 1958, 442-463; S. ORTINO, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, Giuffrè, 1966, 82; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, Cedam, 1984, 43 ss.

<sup>9</sup> Non potendomi dilungare sulla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* sui partiti "anticostituzionali", è opportuno sottolineare che nel 2017 è stata approvata una legge di revisione dell'art. 21 GG, il cui nuovo terzo comma prevede l'esclusione dai finanziamenti pubblici e dai benefici fiscali per i partiti riconosciuti come antidemocratici, ma non dichiarati incostituzionali (la disposizione è stata attuata con la Legge sui partiti politici – *Parteiengesetz*). Com'è stato osservato, questa possibilità costituisce un'alternativa alla dichiarazione di incostituzionalità del partito, che determina il suo scioglimento e il suo divieto di ricostituzione sotto altra forma (cfr. T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato*

Tribunale federale ha dovuto dare una risposta riguardava le conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità di un partito politico sui suoi membri che ricoprivano al contempo una carica politica, tra cui, evidentemente, quella di deputato. In altre parole, la domanda era se la dichiarazione di incostituzionalità travolgesse, o meno, lo *status* di parlamentare, comportandone la decadenza. In via più generale, tale domanda riguardava anche il rapporto tra il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 38 GG e il ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti politici *ex art. 21*. Questo è il motivo per cui tali decisioni sono ancora ritenute fondamentali per capire l'equilibrio tra queste due disposizioni, che si pongono alla base del rapporto rappresentativo prescritto dalla Costituzione tedesca.

Infatti, nelle due pronunce, il Tribunale ha evidenziato la duplice posizione dei parlamentari, che sono ad un tempo rappresentanti del popolo nella sua interezza ed esponenti di una specifica organizzazione partitica. Piuttosto che una contrapposizione tra le due situazioni, per il giudice costituzionale è parso necessario ricomporre l'apparente contrasto tra gli articoli 21 e 38 della Legge fondamentale. Secondo il giudice di Karlsruhe, l'interprete deve, caso per caso, prendere in considerazione lo stato di tensione che esiste tra queste due norme, per accertare quale dei due principi di volta in volta abbia maggior peso. In entrambi i casi sottoposti all'attenzione del Tribunale, quest'ultimo ha ritenuto che l'accertata incostituzionalità del partito politico (a causa del contenuto della propria ideologia, in netto contrasto con i fondamentali principi democratici) dovesse comportare anche la decadenza dei suoi deputati. Gli effetti della decisione di escludere la partecipazione di un determinato partito in ragione della sua illegittimità costituzionale non si potevano limitare semplicemente a sciogliere l'apparato organizzativo della formazione politica, ma dovevano anche escludere la possibilità che le idee politiche incostituzionali potessero trovare ingresso all'interno del processo formativo della volontà popolare. Poiché tale scopo non poteva evidentemente essere perseguito se i deputati appartenenti al partito avessero continuato a rappresentare tali idee proprio all'interno dell'organo rappresentativo, ecco che era necessario dichiararne l'immediata decadenza.

In tale situazione, quindi, l'affiliazione dei deputati ai partiti politici ha maggior rilievo rispetto alla garanzia del libero mandato parlamentare, proprio perché ad essere tutelata è la tenuta democratica dell'intero sistema<sup>10</sup>. In via di sintesi, quindi, «il divieto

---

*nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021, 155). Di recente il Tribunale federale tedesco ha accolto un ricorso presentato dal *Bundestag*, dal *Bundesrat* e dal Governo federale, e ha deciso, in attuazione del revisionato art. 21 GG, di bloccare per sei anni i finanziamenti pubblici al partito di estrema destra "Die Heimat" (ex Partito nazionale democratico – NPD). Vedi la sentenza del 23 gennaio 2024, 2 BvB 1/19. Per una lettura più generale sul dilemma che vede, da una parte, l'esigenza di proteggere la democrazia e i diritti che essa garantisce, e, dall'altra, la necessità di garantire quegli stessi diritti anche ai partiti che si dichiarano apertamente nemici dei valori e principi che fondano la democrazia liberal-democratica, si rinvia alla recente monografia di C. BOLOGNA, *Costituzione e partiti antisistema*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024.

<sup>10</sup> Come osserva Zanon, non è l'appartenenza al partito (*Parteizugehörigkeit*) in generale ad essere decisiva nella definizione delle controversie relative alla rappresentanza, ma lo è l'appartenenza del deputato ad un partito incostituzionale. Non è, di conseguenza, l'art. 21 GG nel suo complesso a prevalere sull'art. 38 GG, ma è l'art. 21, c. 2 – in sé e per sé considerato – ad esigere una soluzione netta (N. ZANON,

di mandato imperativo si applica nei casi di espulsione, abbandono del partito o passaggio di un parlamentare da un partito ad un altro, garantendo la conservazione del seggio, [...] ma esso non può operare a seguito della dichiarazione di incostituzionalità di un partito, sicché in tale ultimo caso vi è la decadenza dei deputati appartenenti al medesimo, allo scopo di evitare che le idee politiche di tale partito possano concorrere al procedimento di formazione della volontà dello Stato»<sup>11</sup>. La perdita del seggio può essere evitata dal parlamentare solo nel caso egli esca dal partito o nel caso ne venga espulso prima che il Tribunale pronunci l'incostituzionalità del partito stesso.

Spostando ora l'attenzione sul piano delle dinamiche parlamentari, l'ordinamento tedesco si muove su più piani, e cioè su più fonti normative. Oltre alla Costituzione e al regolamento parlamentare, infatti, è stata approvata la legge sui gruppi parlamentari (*Fraktionsgesetz*)<sup>12</sup>, che disciplina nel dettaglio l'istituzione, la posizione nell'ordinamento, le funzioni, la struttura interna, i rapporti di impiego, il bilancio, i rendiconti ed i controlli contabili relativi ai gruppi. Inoltre, ai sensi dell'art. 46 della legge sui parlamentari (*Abgeordnetengesetz*), i gruppi vengono qualificati come unione di deputati, titolari di diritti di legittimazione attiva e passiva in ambito giudiziario (ma privi di potestà pubblica), e svolgono il compito principale di collaborare allo svolgimento delle attribuzioni del *Bundestag* (art. 47)<sup>13</sup>.

Secondo alcuni<sup>14</sup>, la disciplina legislativa stabilisce alcuni elementi essenziali in merito agli obblighi dei gruppi di conformare ed orientare la propria struttura organizzativa, nonché le modalità di svolgimento delle proprie funzioni, ai principi fondamentali della democrazia parlamentare (art. 48, c. 1 della *Fraktionsgesetz*). Ad esempio, la *Fraktionsgesetz* prevede l'obbligo per ciascun gruppo di dotarsi di un proprio regolamento interno (*Fraktionsgeschäftsordnungen*) (art. 48, c. 2). Secondo la dottrina, il principio secondo il quale i partiti devono organizzarsi in maniera democratica (art. 21 GG) si estende anche ai gruppi parlamentari, «a maggior ragione ove si consideri che essi sono parte integrante del *Bundestag*, circostanza che ne rende indispensabile un'organizzazione funzionale alla garanzia dei corrispondenti valori costituzionali. Tanto la struttura e la composizione degli organi, quindi, quanto lo *status* dei membri ed i loro diritti e doveri devono essere disciplinati, anche a costo di ridurre l'autonomia dei gruppi, allo scopo di evitare compromissioni dei principi democratici di fondo che conformano il sistema rappresentativo tedesco»<sup>15</sup>.

---

*Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 148).

<sup>11</sup> T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021, 156-157.

<sup>12</sup> Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin del 8 dicembre 1993 (GVBl. S. 591).

<sup>13</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages del 21 febbraio 1996 (BGBl. I S. 326).

<sup>14</sup> F. BILANCIA, *I regolamenti dei Gruppi parlamentari del Bundestag*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, 164.

<sup>15</sup> *Ibid*, 164.

Di particolare interesse risulta il dibattito in merito all'efficacia normativa dei regolamenti adottati dai gruppi parlamentari, che si lega al più ampio tema della garanzia del divieto di mandato imperativo e delle forme di tutela a disposizione del singolo rappresentante. Il contenuto dei regolamenti tende a disciplinare l'ordinamento interno del gruppo, le loro funzioni, così come i rapporti con i propri membri, al fine di assicurare una loro corretta conformazione democratica e un'adeguata possibilità di controllo, da parte dei singoli membri, in merito alle relative vicende politiche. Si riscontra anche la presenza di una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri dei membri, delle procedure decisionali dei propri organi, del potere di partecipazione dei parlamentari alle decisioni del gruppo, così come della facoltà di esprimersi in dissenso o di votare in difformità dalla linea politica decisa dalla maggioranza del gruppo.

Sebbene non sia reso pubblico lo statuto del gruppo del *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), la pagina internet della *Fraktion* descrive in maniera abbastanza dettagliata la sua struttura e il suo *modus operandi*. Ad esempio, specifica che l'attività del gruppo si svolge nei "gruppi di lavori", ossia all'interno di organi del gruppo che elaborano i propri progetti di legge, istruiscono le proposte di iniziativa del governo ovvero di altri gruppi parlamentari, e predispongono eventuali atti di controllo da rivolgere all'esecutivo. Oltre ai singoli parlamentari, vi partecipano anche gli esperti che vengono di volta in volta invitati. La *Fraktion*, inoltre, si riunisce con cadenza settimanale, per discutere i temi calendarizzati in Assemblea così come i temi che richiedono attenzione in via prioritaria.

In egual modo, dal sito del gruppo dell'unione tra il *Christlich demokratische Union* e il *Christlich-soziale Union* (CDU/CSU), si evince una certa sensibilità verso il tema che riguarda la tensione tra libertà di mandato e l'esigenza di agire in maniera compatta. A tal fine, la riunione del gruppo parlamentare è considerato il luogo deputato alla decisione collettiva<sup>16</sup>: si svolge tutte le settimane e permette ai deputati di partecipare ed esprimere le proprie opinioni su questioni di attualità. Nonostante non sia stato possibile riscontrare questi dati anche negli atti normativi dei gruppi (in assenza di una loro pubblicità), emerge comunque un'attenzione verso il ruolo di ciascun membro della *Fraktion*, a cui viene riconosciuto il diritto di partecipare attivamente alla formazione della volontà del gruppo stesso.

Per quanto riguarda l'efficacia delle norme espresse nei regolamenti interni, la dottrina sembra essere d'accordo nel riconoscerne un grado di vincolatività tale da considerare invalide eventuali deliberazioni adottate in violazione delle norme di tali

---

<sup>16</sup> Si consideri che l'esigenza di riunire tutti i membri della *Fraktion* per discutere l'indirizzo del gruppo risulta ancora più impellente in ragione delle origini e della natura di questo gruppo politico, sorto dall'unione tra due formazioni politiche distinte, e che tali sono rimaste. Si ricorda, infatti, che il gruppo CDU/CSU riunisce i deputati di due partiti indipendenti, sulla base di un accordo che prevede che i due partiti non possono competere tra loro in alcun *Länder*: mentre il CSU si presenta alle tornate elettorali solamente in Baviera, il CDU partecipa in tutti gli altri stati federali.

regolamenti, ma solo quando queste integrino, allo stesso tempo, una violazione di disposizioni costituzionali<sup>17</sup>.

Un caso giurisprudenziale interessante rimane quello che ha riguardato la disciplina normativa interna del partito dei Verdi (*Die Grünen*), che vincolava in maniera particolarmente ferrea i rappresentanti nazionali e regionali. Nello specifico, la disciplina interna prevedeva che i deputati dividessero il loro mandato rappresentativo con i candidati di lista che non venivano eletti, e che, attraverso un meccanismo di “rotazione”, a metà legislatura i primi si dimettessero e interrompessero di beneficiare dell’indennità a favore degli ultimi<sup>18</sup>. L’obiettivo era quello di evitare una concentrazione del potere nelle mani di pochi e favorire la compartecipazione e la responsabilità di fronte al partito dei singoli eletti. Parte della dottrina ha sollecitato la domanda se fosse «compatibile con la funzione libera senza vincolo di mandato dei deputati di imporre loro una “rotazione” ad una data fissa», sottolineando che in ragione dell’art. 38, c. 1 GG «nessuna decisione del gruppo parlamentare o del partito [potrebbe] rendere effettiva una rotazione dei deputati o far nascere un obbligo in questa direzione»<sup>19</sup>. La questione, quindi, ha riguardato il tema più ampio dell’ammissibilità delle direttive che provengono dal partito o dal gruppo, così come la misura in cui la rinuncia del mandato rappresentativo sia effettivamente volontaria.

La vicenda è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale regionale della Bassa Sassonia<sup>20</sup>, che ha ammesso la legittimità di tale prassi, affermando la natura volontaria della rinuncia espressa dai rappresentanti dei Verdi. Si è espressa in maniera meno netta, invece, sugli effetti della rotazione sulla durata della legislatura per il rappresentante, senza, tuttavia, ritenerla illegittima. La Corte, infatti, ha considerato che, nel prevedere l’entrata di subentranti nella lista in Parlamento, la rotazione di fatto determinava un accorciamento della legislatura. Ciononostante, il giudice costituzionale regionale ha ritenuto che spetti al Parlamento valutare se questa prassi interferisca oppure no sul suo funzionamento, ed eventualmente intervenire a livello legislativo. Il sistema della rotazione ha creato senza dubbio più tensione nel *Bundestag*, dove è stato accolto con il dissenso di molti deputati<sup>21</sup>, e dove, infatti, ha avuto vita molto breve.

Volgendo lo sguardo, invece, al regolamento del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*), troviamo ulteriori chiarimenti in merito al nesso che esiste tra gruppo e partito. Il regolamento stabilisce, infatti, una tendenziale corrispondenza tra partiti politici e gruppi parlamentari (*Fraktionen*), nel senso che i gruppi che si formano

---

<sup>17</sup> F. BILANCIA, *I regolamenti dei Gruppi parlamentari del Bundestag*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001, 170.

<sup>18</sup> Il meccanismo funzionava attraverso la presentazione di un numero di candidati doppi rispetto a quelli da eleggere in modo che i non eletti sarebbero subentrati agli eletti a metà mandato. Dopo la rotazione, i rappresentanti uscenti rimanevano nel gruppo per aiutare i loro successori.

<sup>19</sup> D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, in *Giur. cost.*, 1, 1987, 375-376.

<sup>20</sup> *Niedersächsischer Staatsgerichtshof*, sentenza del 5 giugno 1985, DVB1. 1985, 1063.

<sup>21</sup> Si ricorda, a tal proposito, il rifiuto di Petra Kelly, esponente di spicco del partito, di lasciare il proprio seggio a metà mandato.

nel *Bundestag* devono corrispondere stabilmente alle forze politiche che si sono confrontate nella tornata elettorale, sia nel numero che nella denominazione, ma anche nei rispettivi componenti<sup>22</sup>. Più nello specifico, il regolamento del *Bundestag* prevede, all'art. 10, che, ai fini della costituzione di un gruppo parlamentare, sia necessario un numero minimo di componenti corrispondente alla soglia del 5% dei membri dell'Assemblea, riproducendo, così, lo stesso sbarramento percentuale previsto dal sistema elettorale. Il regolamento prevede altresì che i parlamentari del gruppo facciano parte dello stesso partito o che appartengano a partiti che, sulla base di obiettivi politici simili, non siano in competizione tra di loro in nessun *Land*. Questo assetto, oltre a voler garantire una coesione politica interna al gruppo, incide inevitabilmente sulla posizione dei singoli rappresentanti, che sono fortemente incentivati ad aderire al gruppo che corrisponde al partito entro le cui fila sono stati eletti.

Sebbene, infatti, sia ammessa la figura del deputato indipendente (*Fraktionslose*), quest'ultimo gode di una situazione di oggettivo disfavore rispetto ai deputati iscritti ad un gruppo parlamentare. Ciò evidentemente conferma e rinforza l'organizzazione per gruppi che contraddistingue anche il *Bundestag* tedesco<sup>23</sup>. Si pensi al fatto che egli non possa accedere ad alcuni benefici finanziari che sono, invece, riservati ai gruppi e ai loro membri. L'art. 50 del regolamento, ad esempio, stabilisce che per lo svolgimento delle loro funzioni, i gruppi e i singoli membri degli stessi beneficiano di finanziamenti a carico del bilancio federale, mentre risultano esclusi da tali benefici i deputati non iscritti. La loro posizione di disfavore è evidente se si guarda anche alla disciplina in merito alle commissioni permanenti: i parlamentari indipendenti, infatti, partecipano all'interno di questi organi solo come membri consultivi, in quanto non hanno diritto di voto (art. 57, c. 2 del regolamento). Si richiama, a tal proposito, la decisione del Tribunale federale tedesco<sup>24</sup>, nella quale è stato ritenuto leso lo *status* del parlamentare non iscritto dalla norma che escludeva la possibilità per quest'ultimo di far parte di una commissione permanente. Nella sentenza, il Tribunale ha sottolineato che, in virtù del principio di rappresentanza politica generale, e in ragione del divieto di mandato imperativo, ogni deputato, a prescindere dalla sua appartenenza o meno ad un gruppo, ha il diritto di partecipare, con diritto di parola e di proposta, ai lavori di almeno una commissione. Tuttavia, il deputato non iscritto non è anche titolare del diritto di voto in commissione. Attribuirgli tale prerogativa avrebbe, infatti, un effetto distorsivo sui rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, operando in maniera necessariamente non proporzionale. Nel momento del voto in commissione, quindi, è necessario preservare gli equilibri politici

---

<sup>22</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 2022, 79 ss.

<sup>23</sup> Cfr. E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 2022, 80 ss.; T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021, 149 ss.

<sup>24</sup> Sentenza del 13 giugno 1989, 2 BvE 1/88; Si rinvia al commento di N. ZANON, *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 2, 1989, 1147 ss.

che si sono formati a seguito delle elezioni, a garanzia del rapporto eletto-partiti-gruppo-deputato che tende a contraddistinguere il sistema di rappresentanza politico.

Questa decisione ci permette di svolgere alcune riflessioni in via conclusiva sull'ordinamento tedesco e sulle forme di tutela a disposizione del singolo parlamentare. Quest'ultimo, infatti, ha la possibilità di prendere parte in un giudizio davanti al Tribunale federale tedesco con due modalità: attraverso un ricorso diretto (*Verfassungsbeschwerde*) ovvero promuovendo un conflitto interorganico (*Organstreit*)<sup>25</sup>. La distinzione tra i due giudizi - e la loro esperibilità - ci consente di comprendere meglio come si colloca il singolo parlamentare all'interno dell'ordinamento costituzionale: mentre, infatti, nel primo caso il parlamentare agisce a tutela dei propri diritti soggettivi come individuo, nel secondo caso fa valere la sua posizione costituzionale, e quindi i suoi diritti e le sue prerogative costituzionalmente riconosciute. Le due situazioni e, di conseguenza, i due giudizi, devono rimanere distinti, perché distinti sono i fini della tutela accordati<sup>26</sup>. Ciò è stato sottolineato dal Tribunale federale tedesco, che ha ribadito che i diritti fatti valere nell'*Organstreit* non devono confondersi con i diritti dei soggetti privati (*subjektiven Privatrechten*), perché il processo costituzionale dei conflitti mira a preservare un diritto costituzionale obiettivo (*objektive Verfassungsrecht*)<sup>27</sup>; nel caso che ci riguarda, l'oggetto del conflitto interorganico sono tutti quei diritti e prerogative che rientrano all'interno dello *status* di parlamentare<sup>28</sup>. Ad esempio, la libertà di parola dei deputati non rientra nell'ambito di tutela degli artt. 2 (sui diritti della personalità) o 5 (sulla libertà di espressione) GG, ma si radica nell'art. 38 GG (principio di rappresentanza generale e divieto di mandato imperativo) poiché è una competenza indispensabile dei parlamentari in un sistema democratico<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> L'art. 63 della legge sul Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) ammette la legittimazione di frazioni degli organi costituzionali. Il parlamentare ha, invece, legittimazione ad agire non come frazione di organo, ma come «altra parte processuale» (*andere Beteiligte*) ex art. 91, n. 1 GG. Egli, quindi, agisce a tutela dei suoi diritti e doveri, e non a tutela delle attribuzioni dell'organo complesso. Vedi sentenza 7 marzo 1953, 2 BvE 4/52.

<sup>26</sup> Come osserva A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022, 86, il sistema di giustizia costituzionale tedesco è attento a non alterare il contenuto della competenza conflittuale che è volto a temperare i conflitti interni alla forma di governo. Mentre, infatti, la giuridicità delle regole che presiedono agli organi politici passa attraverso la giurisdizione sui conflitti, «la protezione dei diritti fondamentali si sviluppa tutta sul versante della forma di Stato, nel controllo ultimo dell'esercizio del potere pubblico sulle situazioni soggettive».

<sup>27</sup> Sentenza del 7 marzo 1953, 2 BvE 4/52.

<sup>28</sup> Mentre lo strumento del ricorso diretto può essere utilizzato dal parlamentare nel solo caso in cui siano lesi diritti che discendono dallo *status* di rappresentante che, tuttavia, non sono altrimenti difendibili innanzi al Tribunale federale. Ciò conforma la natura sussidiaria del *Verfassungsbeschwerde*. Si ricorda, a tal proposito, la sentenza 30 luglio 2003, 2 BvR 508/01, 2 BvE 1/01 nella quale alcuni deputati hanno contestato la sentenza del *Landgericht* di Monaco di Baviera che non aveva annullato il sequestro di alcuni documenti nei loro uffici. Il Tribunale ha ammesso il reclamo, considerando, da un lato, l'impossibilità del deputato di sollevare un conflitto interorganico nei confronti del Tribunale di Monaco, e, dall'altro, la situazione di disfavore che avrebbe interessato il deputato, dato che qualsiasi altro soggetto avrebbe potuto ricorrere alla Corte per tutelare il suo diritto al segreto.

<sup>29</sup> Il giudice costituzionale tedesco prosegue dicendo che la libertà di parola del deputato è legata alla sua funzione di rappresentanza costituzionalmente prevista. Sentenza 8 giugno 1982, 2 BvE 2/82.

Invero, il Tribunale federale tedesco ha ribadito che l'art. 38 GG riconosce e garantisce non solo un mandato parlamentare, ma ne tutela anche l'effettivo esercizio<sup>30</sup>. Ciò comprende tutte quelle prerogative che sono *sostanzialmente* legate all'esercizio della funzione rappresentativa, che trovano la loro base giuridica nella Legge fondamentale e che sono disciplinate nel concreto dai regolamenti parlamentari<sup>31</sup>. Ad esempio, il *Bundesverfassungsgericht* ha precisato che, ai fini dello svolgimento del mandato parlamentare, tutti i membri del *Bundestag* hanno pari diritto a partecipare ai lavori e ai processi decisionali dell'Assemblea, soprattutto in ambito legislativo, conoscitivo, ispettivo, e, in generale, in tutte quelle questioni che riguardano il dibattito pubblico<sup>32</sup>. È interessante osservare che, proprio in ragione di questa sfera di garanzia che è riconosciuta al singolo rappresentante, il Tribunale federale ha ammesso la possibilità di sollevare un conflitto anche nei confronti del Presidente del *Bundestag*, nel caso questo non si attivi per salvaguardare i diritti dei colleghi<sup>33</sup>.

Fermo restando che sia espressamente riconosciuta l'esistenza di una sfera di attribuzioni proprie del deputato, l'esercizio di queste prerogative può essere legittimamente limitato nel caso dovesse essere necessario tutelare un altro interesse di rilevanza costituzionale; questo è il caso, ad esempio, dell'interesse verso il regolare funzionamento del Parlamento. Secondo il Tribunale costituzionale federale, l'importante è che esista non solo un bilanciamento ragionevole tra gli interessi chiamati in gioco, ma anche che, nel caso il mandato parlamentare dovesse subire una limitazione, sia rispettato il principio di proporzionalità<sup>34</sup>. A tal proposito, è interessante richiamare la recente ordinanza del 5 luglio 2023, 2 BvE 4/23, con la quale è stato accolto il ricorso d'urgenza presentato da un deputato dell'opposizione contro la calendarizzazione al *Bundestag* del disegno di legge sulla nuova classificazione energetica degli immobili. Il BVerfG ha accolto il ricorso d'urgenza, posticipando i tempi di approvazione in seconda e terza lettura del disegno di legge. Esso ha ritenuto, infatti, che l'interesse di evitare una violazione irreversibile della libertà di mandato parlamentare, in particolare del diritto alla partecipazione su base paritaria alla formazione delle decisioni dell'Assemblea, prevale sull'autonomia procedurale del *Bundestag*. Senza entrare nel merito del ricorso,

---

<sup>30</sup> Da ultimo si veda la sentenza 22 marzo 2022, 2 BvE 2/20, con la quale il BVerfG ha ritenuto che, sebbene in linea di principio il diritto di proporre candidati all'Ufficio di presidenza rientri nella sfera costituzionale del parlamentare, nel caso specifico non si è concretizzata una lesione.

<sup>31</sup> Come ha osservato il Tribunale federale, solo i diritti e le prerogative che possono essere ricondotti a un corrispondente requisito costituzionale possono essere fatti valere davanti al giudice costituzionale. Le prerogative che trovano il loro fondamento normativo solamente nel regolamento parlamentare non possono essere fatte valere in un conflitto tra organi (sentenza 3 maggio 2016, 2 BvE 4/14). Inoltre, il BVerfG ha precisato che i regolamenti parlamentari si limitano a regolare l'esercizio delle prerogative dei parlamentari, al fine di garantirne un ordinato svolgimento. I diritti e le prerogative di tutti i membri del *Bundestag*, così come degli altri organi, devono, infatti, essere coordinate tra loro, perché solo in questo modo l'Assemblea può esercitare adeguatamente le sue funzioni (sentenza 22 marzo 2022, 2 BvE 2/20).

<sup>32</sup> Sentenza 13 giugno 1989, 2 BvE 1/88. Tra i diritti che sono stati ricondotti allo *status* di parlamentare si ricordano, a titolo esemplificativo, il diritto di parola, il diritto di voto, il diritto di porre domande e di ricevere informazioni, il diritto di iniziativa parlamentare, il diritto di comporre un gruppo parlamentare.

<sup>33</sup> Sentenza 30 luglio 2003, 2 BvE 1/01

<sup>34</sup> Sentenza 19 giugno 2012, 2 BvC 2/10; Sentenza 21 ottobre 2014, 2 BvE 5/11.

il BVerfG ha osservato che il modo con cui viene concepito il procedimento legislativo (anche solo nella sua fase preparatoria) può essere lesivo dei diritti di partecipazione dei singoli parlamentari, e può, quindi, costituire materia idonea per un conflitto interorganico<sup>35</sup>.

Da una prima ricostruzione del quadro normativo tedesco, emerge in maniera abbastanza chiara la malleabilità della garanzia del divieto di mandato imperativo, che talvolta si piega davanti a esigenze che riguardano, da una parte, la tenuta democratica del sistema, e, dall'altra, la rappresentatività e la governabilità all'interno dell'Assemblea. Ciò sembra porsi in linea con alcune caratteristiche di questo ordinamento costituzionale: si rileva innanzitutto il fatto che vige un sistema di democrazia protetta, e, in secondo luogo, che i partiti politici svolgono una funzione stabilizzatrice all'interno della forma di governo. Tuttavia, non si mette in dubbio la funzione indispensabile che svolge il singolo parlamentare all'interno del circuito di rappresentanza politica, e proprio per questo esiste una sfera di diritti e prerogative, riconducibili all'art. 38 GG, che trova una forma di tutela nel giudice costituzionale. L'*Organstreit* si afferma, quindi, come strumento fondamentale a garanzia del mandato parlamentare e del suo effettivo esercizio, vigilando, in ultima istanza, sul regolare rapporto che deve esistere tra gli organi che operano all'interno della forma di governo tedesca.

### 3. *Il metodo democratico come argine al mandato imperativo di partito? Il caso spagnolo*

Nella storia dell'ordinamento spagnolo, il divieto di mandato imperativo ha trovato riconoscimento in maniera altalenante, tanto che alcuni hanno ritenuto che non sia un principio appartenente alla tradizione storica del diritto costituzionale spagnolo<sup>36</sup>. A tal proposito, si ricorda che, mentre la Costituzione del 1869 aveva sancito tale principio all'art. 41<sup>37</sup>, quella del 1931 non aveva incluso alcun riferimento esplicito allo stesso, limitandosi ad affermare il solo principio della rappresentanza politica generale (art. 53, c. 2)<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Questa ordinanza non può che richiamare alla mente i fatti che avevano dato luogo all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale italiana, così come alla successiva ordinanza n. 60 del 2020, entrambe in merito all'*iter* di approvazione della legge di bilancio. Come nel caso tedesco, alcuni deputati di opposizione avevano contestato i tempi ristretti concordati per l'approvazione della legge, incidendo sull'effettività dell'esercizio del mandato parlamentare, specie nel suo diritto di partecipare, in condizione di parità, al processo decisionale dell'Assemblea. Al contrario del giudice federale tedesco, la Corte costituzionale italiana ha dichiarato il ricorso inammissibile, non rinvenendo l'esistenza di una «evidente menomazione» delle attribuzioni del singolo parlamentare. Le due ordinanze sono state già trattate nel capitolo III, para. IV del presente lavoro.

<sup>36</sup> Cfr. J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, spec. 215-216.

<sup>37</sup> L'art. 41 della Costituzione del 1869 recitava: «*Ningún Senador ni Diputado podrá admitir de sus electores mandato alguno imperativo*».

<sup>38</sup> Secondo l'art. 53, c. 2 della Costituzione del 1931: «*Los diputados, una vez elegidos, representan a la Nación*».

Il dibattito sul futuro di tale previsione è stato riaperto in vista dell'approvazione della Costituzione post-franchista. Nel corso dei lavori del Comitato ristretto della commissione costituzionale, sono emerse visioni abbastanza discordanti sull'opportunità di introdurre il divieto di vincolo di mandato, ritenuto, da alcuni, un retaggio dello stato liberale<sup>39</sup>. Vi era, infatti, una tendenziale convergenza nel ritenere il mandato imperativo di partito più compatibile con il modello rappresentativo formalmente riconosciuto nella Costituzione spagnola del 1978, fondato sulla presenza e sulla funzione essenziale dei partiti politici. A tal proposito, si ricorda che i partiti hanno assunto un ruolo decisivo nella lunga fase di transizione costituzionale che ha seguito l'esperienza franchista. Ciononostante, anche la Carta fondamentale del paese iberico si è infine allineata alla gran parte delle esperienze costituzionali continentali dell'epoca, e ha recepito il divieto di mandato imperativo.

Partendo dal dettato costituzionale, emerge in maniera evidente il ruolo costituzionalmente riconosciuto ai partiti, evocati già tra i principi fondamentali contenuti nel Titolo preliminare della Costituzione, per la cui modifica è richiesta la più gravosa procedura di revisione ai sensi dell'art. 168<sup>40</sup>. Ai sensi dell'art. 6, essi esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica. La disposizione prescrive, quindi, un ruolo strutturalmente più ampio in capo ai partiti politici, che non si limita al solo momento elettorale, ma investe «ogni ambito in cui il pluralismo sociale si manifesta», «trasformando ed incanalando le istanze e le preferenze ivi presenti in scelte e orientamenti politici»<sup>41</sup>. Inoltre, l'art. 6 dispone che «la costituzione dei partiti e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge»<sup>42</sup>, e

---

<sup>39</sup> In tal senso, nel corso dei lavori era stato osservato che «vi è una tale evoluzione dei partiti politici negli ultimi ottanta anni in molti Paesi, la quale ha come conseguenza il fatto che il famoso principio che continuiamo a introdurre nei nostri testi costituzionali con cui si proibisce il mandato imperativo, nella prassi rappresenti una mera finzione giuridica, perché nella vita attuale del partito esiste il mandato imperativo» (Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980, 1735).

<sup>40</sup> La procedura aggravata prevede l'approvazione in via di principio con maggioranza dei due terzi di ogni Camera e poi l'immediato scioglimento delle *Cortes*. Le Camere elette dovranno approvare quanto deciso e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere approvato dalle due Camere a maggioranza dei due terzi. La riforma approvata deve essere infine sottoposta a referendum per ratifica.

<sup>41</sup> S. BARGIACCHI, *Il divieto di mandato imperativo fra il ruolo dei partiti e il principio di rappresentanza*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 24. Per un'analisi del valore del pluralismo politico nell'ordinamento costituzionale spagnolo si rinvia a M. PÉREZ-MONEO, *La exclusión en el interior de los partidos: pluralismo, democracia interna y control jurisdiccional*, in I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (ed.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, 2017, Madrid, Marcial Pons, 161-186. Per una ricostruzione generale del ruolo dei partiti politici del sistema costituzionale spagnolo si veda M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza editorial, 1986; R.L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990; M.A. PRESNO LINERA, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000; A. TORRES DEL MORAL, *Estado de derecho y democracia de partidos: una teoría del Estado constitucional contemporáneo*, Madrid, Universitas, 2015.

<sup>42</sup> La disposizione in lingua originale recita: «*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*».

che «la loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici». La norma si ispira in maniera evidente all'art. 21, c. 1 della *Grundgesetz*, la quale pretende la corrispondenza dell'ordinamento interno dei partiti «ai principi fondamentali della democrazia» (vedi *supra*). Tuttavia, come ha osservato un'attenta dottrina<sup>43</sup>, vi è una sostanziale differenza tra le due disposizioni: al contrario dell'art. 21 GG, l'art. 6 della Costituzione spagnola non prevede, da parte del *Tribunal constitucional*, un controllo sulla costituzionalità dei fini perseguiti dai partiti, ma un giudizio che verifichi che questi siano organizzati, al loro interno, democraticamente. Il «rispetto della Costituzione» che è sancito all'art. 6 non comporta, infatti, l'obbligo per i partiti di perseguire fini conformi a Costituzione. Ciò è stato chiarito dal *Tribunal*, quando ha affermato che qualsiasi progetto politico è compatibile con la Costituzione, purché la sua attività non violi i principi democratici o i diritti fondamentali<sup>44</sup>. In altre parole, il «rispetto della Costituzione» non implica necessariamente un'adesione ideologica o una piena conformità al suo contenuto<sup>45</sup>; l'importante è rispettare le regole democratiche del gioco<sup>46</sup>. La previsione, quindi, non impone «un controllo sulle finalità perseguite dal partito, ma implica una vigilanza sulla conformità al principio democratico della sua organizzazione e delle sue attività»<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda il divieto di vincolo di mandato, l'art. 67, c. 2 della Costituzione stabilisce che «[i] membri delle *Cortes Generales* non saranno vincolati da mandato imperativo»<sup>48</sup>. Si osservi sin da subito una significativa differenza tra la disposizione spagnola rispetto a quelle sancite in altre Costituzioni (come quella italiana o tedesca),

---

<sup>43</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 46 ss., spec. 54-60.

<sup>44</sup> TRC, n° 48/2003.

<sup>45</sup> TRC n° 101/1983.

<sup>46</sup> TRC n° 122/1983. Si rinvia anche alla sentenza TRC n° 56/1995, dove il giudice costituzionale ha ribadito che «difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos. Los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda “manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación” en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden». La decisione del *Tribunal* ha, inoltre, specificato che il “mandato costituzionale di democrazia interna” si traduce «en un derecho o conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos».

<sup>47</sup> A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 79. Per una riflessione che lega il requisito dell'organizzazione democratica alla posizione di specialità dei partiti politici rispetto agli altri enti associativi, si rinvia a R. RAMÍREZ, *Participación y pluralismo en la Constitución de 1978*, in M. RAMÍREZ (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979. Da ultimo, cfr. A. GONZÁLEZ MORO, *La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 2022, 341-368, che analizza la giurisprudenza costituzionale sul c.d. mandato di democrazia interna alla luce della configurazione dei partiti politici come associazioni costituzionalmente qualificate. A seguito degli orientamenti giurisprudenziali più recenti, si è ampliata la sfera di controllo da parte degli organi giudiziari sulle decisioni dei partiti per includere una verifica nel merito della proporzionalità delle sanzioni disciplinari comminate agli appartenenti della formazione politica.

<sup>48</sup> Nel testo originale si legge: «*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*».

dove il principio del divieto di mandato imperativo è solitamente previsto insieme a quello della rappresentanza politica generale. Nel caso spagnolo, invece, quest'ultimo è stabilito all'art. 66, c. 1 Cost., e prevede, non che ogni parlamentare rappresenti la Nazione o il Popolo, ma che sono le *Cortes Generales* a rappresentare quest'ultimo<sup>49</sup>.

Da ciò si evince, in primo luogo, che la rappresentanza spetta alle *Cortes* nel loro complesso, in quanto luogo di sintesi delle diverse istanze provenienti dai partiti politici. In secondo luogo, si trae il principio per cui la libertà del mandato parlamentare non sia assoluta, ma che debba essere misurata rispetto al rapporto che lega gli eletti al partito di appartenenza<sup>50</sup>. Infatti, secondo alcune interpretazioni<sup>51</sup>, la decisione di collocare il principio della rappresentanza generale in una disposizione diversa da quella in cui è previsto il divieto di mandato imperativo, così rompendo quell'«endiadi normativa»<sup>52</sup>, è funzionale a evidenziare la non necessaria complementarità tra i due. In altre parole, diversamente da quanto si è affermato in merito al rapporto tra rappresentanza generale e divieto di vincolo di mandato nella Costituzione italiana<sup>53</sup>, nell'ordinamento costituzionale spagnolo quest'ultimo non risulta essere un presupposto necessario ai fini della realizzazione della rappresentanza politica generale. Ciò vuol dire, come ha spiegato il *Tribunal Constitucional*, che la rappresentanza generale può scaturire anche da forme di mandato vincolato: «Ciò che è proprio della rappresentanza, sia essa basata sul mandato libero o sul mandato imperativo, è la presunzione che la volontà del rappresentante sia la volontà dei rappresentati [...]»<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> La disposizione recita «*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*».

<sup>50</sup> Si rinvia a quella parte della dottrina spagnola che evidenzia la relazione partito politico – gruppo parlamentare – deputato: N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989; A.M. ABELLÁN, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992; R. PUNSET BLANCO, *Prohibición de mandato imperativo e pertinencia a partidos políticos*, in J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, 119 ss.; F. SANTAOLALLA, *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, in J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad, 1992, 93-118; J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jauría de hierro: la posición en el grupo*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10, 2001, 161-188; J.J. GARCÍA ROCA, *Los derechos de los representantes. Una regla individualista de la democracia*, in A.A.V.V., *La democracia constitucional. Homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Congreso de los Diputados/CEPC, 2002, 839-874; J.J. GARCÍA ROCA, *Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 32, 2007, 32; P. GARCÍA ESCUDERO, *El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2011, 28, 205-242.

<sup>51</sup> Vedi S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 132-135; T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021, 159.

<sup>52</sup> L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 1290. Si rinvia alle riflessioni svolte nel Cap. II, §4.

<sup>53</sup> Si rinvia al Cap. 2, §2 e §4.

<sup>54</sup> TRC n° 10/1983. Nel testo in lingua originale si legge: «Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron a su favor o formaron la mayoría los actos de aquél». La decisione aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della

A ciò si aggiunge anche quanto disposto dall'art. 23 della Costituzione<sup>55</sup>, che non solo sancisce il principio della democrazia rappresentativa, ma afferma anche il rapporto politico che lega i parlamentari agli elettori che hanno votato il rispettivo partito. La disposizione indica, quindi, che gli eletti rappresentano l'insieme di coloro che, esercitando il proprio diritto di partecipare alla gestione della cosa pubblica, hanno votato per il partito in cui tali rappresentanti si sono candidati.

Da una lettura congiunta degli artt. 67 e 23 della Costituzione spagnola si può evincere la natura non del tutto libera del mandato parlamentare, che rimane vincolato alle linee programmatiche del partito, che hanno ricevuto il vaglio dal proprio elettorato. Anche il *Tribunal Constitucional* si è espresso in tal senso quando ha sottolineato che il mandato rappresentativo è conferito dagli elettori sulla scorta di un programma politico<sup>56</sup>. Elaborando ulteriormente questa prospettiva, parte della dottrina ha sostenuto addirittura che la libertà del mandato sia stata sostituita, a Costituzione invariata, da un mandato imperativo, proprio alla luce del legame imposto ai parlamentari dai partiti<sup>57</sup>.

Posto che questo rapporto esista, il *Tribunal* ha comunque precisato che tale legame è, sì, imposto ai parlamentari dai partiti, ma sempre rispetto agli elettori; il mandato parlamentare, infatti, non dipende dalla volontà dei partiti, ma solamente da quella espressa dagli elettori nel momento delle elezioni<sup>58</sup>. Ne consegue che qualsiasi accordo che viene volontariamente stipulato tra il parlamentare e il partito politico non ha natura giuridicamente vincolante. Come ha sancito il *Tribunal Constitucional*, va negato qualsiasi effetto vincolante a quelle disposizioni statutarie che impongono un obbligo incompatibile con la natura che la Costituzione stessa attribuisce alle cariche rappresentative<sup>59</sup>. La questione si era presentata dopo che il partito *Acción Popular Burgalesa Independiente* aveva promosso un ricorso per *amparo*, impugnando le

---

disposizione (art. 11, c. 7) della legge sulle elezioni locali (Ley 29/1978, de 17 de julio) che prevedeva la decadenza dal mandato rappresentativo di quei candidati eletti che cessavano di far parte del partito con il quale si erano presentati alle elezioni.

<sup>55</sup> L'art. 23, c. 1 recita: «I cittadini hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti, liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale».

<sup>56</sup> TRC n° 119/1990. Nella sentenza si legge che «[l]os Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito [...]». Vedi anche sentenze TRC n° 5/2004 e 298/2006, che rilevano la natura giuridica, ai fini della disciplina interna di partito, dei programmi politici.

<sup>57</sup> A. TORRES DEL MORAL, *El estado español de partidos*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8, 1991, 130-131; A. TORRES DEL MORAL, *Réquiem por el mandato representativo*, in *Revista de Derecho Político*, 81, 2011, 53 ss. L'Autore ha sostenuto che il divieto di mandato imperativo non sia mai stato applicato correttamente, a causa della sua intrinseca fragilità giuridica, e che gran parte degli ordinamenti liberal-democratici supereranno questo principio senza veder mai modificata formalmente la propria Costituzione.

<sup>58</sup> TRC nn° 5/1983 e 10/1983. Nelle pronunce si legge che «la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas». Questo orientamento è stato ribadito nella sentenza TRC n° 31/1993.

<sup>59</sup> TRC n° 298/2006. Oltre alle *Cortes Generales*, la giurisprudenza costituzionale spagnola riguarda anche altre assemblee rappresentative, incluse quelle delle Comunità autonome e delle Province. Dall'insieme di questa giurisprudenza si ricava un'ampia riflessione sulla rappresentanza politica e sul mandato rappresentativo.

pronunce del Tribunale provinciale di Burgos e del Tribunale di prima istanza di Burgos che avevano respinto la domanda del partito per la destituzione di un consigliere comunale dalla sua carica. Secondo il ricorrente, il rifiuto da parte del consigliere di dimettersi dopo aver abbandonato il partito costituiva una violazione del diritto di accesso alle cariche pubbliche *ex art. 23 CE*. Il *Tribunal* ha, invece, rigettato il ricorso, evidenziando che non è possibile riconoscere l'effetto vincolante di una disposizione dello statuto del partito politico che impone l'obbligo di dimissioni, poiché ciò comporterebbe una violazione sia del diritto dei cittadini di essere rappresentati (art. 23.1 CE), sia del diritto dei rappresentanti a non essere rimossi dalla carica se non per motivi di ineleggibilità o incandidabilità<sup>60</sup>.

I deputati, quindi, vengono concepiti come membri di un partito politico e del rispettivo gruppo parlamentare, e proprio in ragione di ciò assumono una serie di impegni, tra cui quello di portare avanti il programma politico su cui è stato chiamato a votare il corpo elettorale. Essi sono, così, soggetti allo statuto del partito, così come al regolamento interno del gruppo, in qualità sia di militanti sia di rappresentanti che ricoprono una carica pubblica. In quanto militanti, i deputati assumono determinati doveri di fedeltà rispetto al partito, compreso l'impegno ad attenersi all'indirizzo politico stabilito. Infatti, il *Tribunal constitucional* ha ritenuto pienamente legittimo l'esercizio del potere disciplinare da parte del partito politico, inclusa la possibilità di comminare sanzioni, proprio perché tale facoltà rientra all'interno del potere di auto-organizzazione dell'associazione<sup>61</sup>. Tuttavia, la possibilità di sanzionare gli appartenenti al partito non sfugge al controllo giurisdizionale, sicché è necessario garantire anche il rispetto dei diritti fondamentali dei membri<sup>62</sup>.

Già da alcuni anni il *Tribunal* ha dimostrato di avere una sensibilità particolare verso gli iscritti al partito, compresi i rappresentanti, ma tale interesse si è esteso ancor di più in tempi più recenti, con una pronuncia che ha fatto trapelare l'esigenza di limitare il più possibile eventuali tendenze oligarchiche all'interno dei partiti politici. Il riferimento è alla sentenza TRC n° 226/2016<sup>63</sup>, con la quale l'organo di garanzia spagnolo ha ammesso

---

<sup>60</sup> A tal proposito si osservi che, attualmente, lo statuto del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) prevede, all'art. 68, che «todas las personas miembros del grupo parlamentario aceptan el compromiso de presentar su renuncia al acta si una vez elegidas causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia». Sulla scorta della sentenza appena riportato, si deve presumere che tale norma non sia in grado di produrre effetti giuridici.

<sup>61</sup> TRC n° 104/1999

<sup>62</sup> TRC n° 56/1999

<sup>63</sup> La sentenza ha interessato una deputata iscritta al *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), che era stata sospesa dal partito dopo aver pubblicato una lettera in un quotidiano in cui criticava duramente il processo di elezione del candidato alla carica di sindaco di Oviedo. La deputata ha presentato un ricorso per *amparo* al *Tribunal constitucional*, in relazione alla sentenza emessa dalla sezione civile della Corte di cassazione che confermava la sospensione temporanea. Secondo la ricorrente, la sanzione comminata in attuazione dello statuto interno del partito costituiva una violazione della sua libertà di espressione. Il conflitto ha visto, quindi, contrapporre l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero dell'iscritta, da una parte, e la libertà di associazione del partito politico, dall'altra. Il *Tribunal constitucional* ha rigettato il ricorso, riconoscendo, tuttavia, la necessità di un chiarimento sul tema dell'esercizio e dei limiti della libertà di manifestazione del pensiero degli iscritti dei partiti politici e il potere di auto-organizzazione (come conseguenza della libertà di associazione) di questi ultimi.

che gli organi giurisdizionali possono svolgere non solo un controllo meramente formale degli statuti, ma anche della ragionevolezza delle decisioni prese dal partito. Secondo un orientamento giurisprudenziale precedente, l'oggetto del controllo doveva limitarsi alla verifica della presenza di una «base ragionevole» (*base razonable*) che legittimasse le decisioni prese dal partito, così come il rispetto delle procedure previste all'interno dello statuto<sup>64</sup>. Con la sentenza del 2016, invece, il *Tribunal* ha puntualizzato che tale sindacato giurisdizionale può estendersi anche ad un giudizio dei motivi che sono alla base della sanzione, soprattutto quando questi motivi limitano l'esercizio di un diritto fondamentale dell'iscritto<sup>65</sup>. In questo caso, è necessario esprimere un bilanciamento tra gli interessi emersi nel caso concreto: da una parte il diritto compresso e dall'altra l'esigenza di mantenere una coesione interna all'organizzazione<sup>66</sup>.

Alla luce di questo recente orientamento del *Tribunal constitucional* risulta particolarmente interessante la sentenza del *Tribunal supremo* (STS n° 412/2020)<sup>67</sup> con la quale è stato risolto un ricorso per cassazione che aveva visto contrapporsi, da una parte, la libertà di associazione (e il conseguente potere di auto-organizzazione) del partito politico *Podemos*, e, dall'altra, la libertà di manifestazione del pensiero di quattro iscritti al partito, nonché rappresentanti nell'assemblea legislativa della provincia di Álava. Per quanto riguarda i fatti, i rappresentanti avevano agito in maniera difforme rispetto alle indicazioni ricevute dal gruppo di appartenenza, votando contro l'approvazione del bilancio dell'assemblea. A seguito del voto, essi hanno organizzato una conferenza stampa per motivare pubblicamente la loro decisione e criticare quella presa dal partito e dal gruppo, predisponendo anche una piattaforma *online* per accogliere tutti gli iscritti presenti a Álava che erano in disaccordo con la linea ufficiale del partito. *Podemos* ha, quindi, avviato un'indagine disciplinare, conclusasi con una decisione della *Comisión de Garantías Democráticas*, con la quale si provvedeva ad espellere i quattro rappresentanti. Il provvedimento di espulsione è stato successivamente impugnato da questi ultimi. Nell'applicare la dottrina della *base razonable*, il giudice di prima istanza ha respinto il ricorso: attraverso un controllo meramente formale della decisione del partito, ha concluso che quest'ultimo aveva esercitato in maniera legittima il proprio potere

---

<sup>64</sup> Si rinvia a A. GONZÁLEZ MORO, *La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 2022, spec. 347-355 per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale che ha preceduto il cambio di direzione che si è affermato con la sentenza del 2016.

<sup>65</sup> Un po' problematicamente, M. HOLGADO GONZÁLEZ, *El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2017, 111, 60 non esclude, ad esempio, che a seguito della sentenza TRC n° 226/2016 si possa prospettare un giudizio sull'espulsione dal partito di quei deputati che non si attengono alla disciplina interna.

<sup>66</sup> Nella sentenza si legge che «el control jurisdiccional de la actividad de los partidos políticos puede adentrarse en la ponderación de la conformidad constitucional de ciertas decisiones de la asociación que impliquen una injerencia en un derecho fundamental, en particular cuando se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria y esta se proyecta a zonas de conflicto entre derechos fundamentales del partido y del afiliado».

<sup>67</sup> Si rinvia a A. GONZÁLEZ MORO, *La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 2022, spec. 355-364 per una riflessione più approfondita sulla sentenza.

disciplinare, rispettando il procedimento stabilito nel suo statuto. Il giudice d'appello ha, invece, applicato la più recente dottrina affermata con la sentenza del *Tribunal constitucional* TRC n° 226/2016, e ha svolto un controllo materiale della decisione del partito, giungendo, così, a ritenere sproporzionata l'espulsione. Infine, nel risolvere il ricorso depositato da *Podemos*, che vantava una violazione della libertà di associazione del partito, il *Tribunal supremo* ha ribadito la linea di confine tra la legittima pretesa del partito politico di imporre una coesione interna e la tutela dei diritti fondamentali dei suoi iscritti. Nel trarre questa linea di demarcazione, il giudice supremo ha sottolineato espressamente lo *status* particolare di cui godono i rappresentanti, il quale ne giustifica una maggiore tutela rispetto al potere disciplinare dei partiti: l'adozione di misure disciplinari nei confronti degli iscritti che ricoprono cariche pubbliche rappresentative per azioni compiute nell'esercizio di tali cariche e che danneggiano la coesione interna del partito non sono di per sé illegittime, purché riguardino la persona sanzionata in quanto membro del partito e non comporti l'illegittima restrizione dei diritti e delle prerogative attribuiti al rappresentante che sono al centro della sua funzione rappresentativa. In questo caso, nonostante la decisione di votare in difformità rispetto alle indicazioni del partito poteva essere ragionevolmente soggetta ad una sanzione, il *Tribunal supremo* ha ritenuto che la decisione di espellere i ricorrenti fosse sproporzionata, in quanto l'espressione pubblica del dissenso e la decisione di votare in senso contrario rispetto all'indicazione di astenersi non costituiscono di per sé un pregiudizio verso i "principi" (*los principios*) del partito tale da giustificare una sanzione così severa e irreversibile.

Si rileva che per giungere a questa decisione il giudice prende in considerazione i negoziati interni che hanno portato all'indicazione di partito e di gruppo di astenersi dal voto sul bilancio. Il *Tribunal supremo* osserva, infatti, che in quel caso specifico l'astensione rappresentava solo l'esito di una decisione strategica – e non ideologica –, e che pertanto il voto in senso contrario non poteva essere considerato un attacco rispetto ai principi generali del partito, tanto meno se si considera che quella era in origine la posizione assunta dal partito prima del termine dei negoziati. Questo dato è particolarmente interessante perché pone un'enfasi speciale (non senza problemi) sui processi di deliberazione che si svolgono all'interno del partito politico e, a parere di chi scrive, dovrebbe riguardare anche l'organizzazione interna del gruppo parlamentare. Oltre a evidenziare l'esistenza del c.d. mandato costituzionale di democrazia interna, la sentenza, infatti, sembra supportare la tesi per cui sia soprattutto il requisito del "metodo democratico" previsto all'art. 6 della Costituzione spagnola, e non il divieto di mandato imperativo, che si pone come immediato limite alle estreme conseguenze a cui può condurre il (*de facto*) mandato di partito. In questo senso, il requisito sancito dall'art. 6 pare costituire, da una parte, il presupposto della democraticità dell'intero sistema rappresentativo, e, dall'altra, una forma di tutela verso gli iscritti, al fine di evitare che il pluralismo politico, di cui i partiti dovrebbero essere espressione e strumento, si riduca

ad un «semplice pluralismo d'élite», ovvero «ad un mero gioco di competenze tra oligarchie partitiche»<sup>68</sup>.

Analizzando più da vicino questa disposizione costituzionale, essa trova attuazione nella *Ley orgánica 6/2002 de Partidos políticos* (LOPP), che disciplina anche i diritti e i doveri degli iscritti al partito al fine di assicurare loro adeguata tutela. Tale provvedimento legislativo dispone, ad esempio, alcune minime garanzie che devono essere previste nel procedimento attraverso cui il partito politico decide di comminare una sanzione nei confronti dell'iscritto (l'art. 8, c. 3). Alcune di queste garanzie prevedono il contraddittorio tra le parti, il diritto dell'iscritto di essere informato dei fatti che hanno dato origine alle sanzioni, così come il diritto di avere una decisione motivata e di poter eventualmente ricorrere contro di essa dinanzi ad un organo apposito del partito, e, in via sussidiaria, dinanzi al giudice ordinario. Per quanto riguarda eventuali ricorsi contro le decisioni prese dal gruppo parlamentare, invece, il deputato può solamente rivolgersi agli organi direttivi o arbitrali del partito, secondo le procedure previste dai regolamenti dei gruppi. Non si può che osservare la differenza che esiste tra le garanzie che sono previste per gli iscritti al partito rispetto a quelle più limitate che sono riconosciute ai membri dei gruppi parlamentari. La misura in cui questi ultimi possono ricevere rimedi efficaci dipende, infatti, in larga parte, dalle norme espresse all'interno dei regolamenti del gruppo, i quali non sono obbligatori né resi pubblici. Inoltre, qualsiasi decisione può essere sottoposta solamente al giudizio di un organo del partito, come se il rapporto che lega il deputato al gruppo rilevi solamente sul piano associativo.

La LOPP si limita, quindi, a dare forma materiale al requisito del metodo democratico limitatamente alla vita interna dell'organizzazione partitica, senza che questa si estenda anche alla struttura del gruppo. Tuttavia, com'è stato rilevato, ciò pare stridere non solo con lo spirito che fonda l'art. 6 della Costituzione, ma anche con il ruolo fondamentale assegnato ai gruppi nell'attività parlamentare. È per tale motivo che sarebbe opportuno che venisse approvata una normativa parlamentare-regolamentare finalizzata a disciplinare anche la vita interna del gruppo<sup>69</sup>.

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, essi si affermano come strumenti fondamentali per consolidare il circuito di rappresentanza prescritto in Costituzione. In particolar modo, essi tendono a rinforzare il rapporto tra partito politico e gruppo parlamentare, incidendo, in ultima istanza, anche sullo svolgimento del mandato rappresentativo. Volgendo, infatti, lo sguardo più da vicino alle dinamiche che si consumano all'interno del rapporto tra rappresentante e formazione politica di appartenenza, occorre mettere in rilievo sin da subito l'organizzazione "gruppo-centrica" del Parlamento spagnolo<sup>70</sup>. I gruppi si affermano come organi che esercitano una funzione

---

<sup>68</sup> J. SANTAMARIA, *Partidos políticos y pluralismo democrático*, in AA.VV., *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Correggio Emilia, Arnaldo Forni, 1978, 25.

<sup>69</sup> M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 10, extraordinario, Valencia, Corts Valencianes, 2001, 184 ss.

<sup>70</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCÍA DE ENTERRIA e A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982, 463; B. HERNÁNDEZ OLIVER, *Parlamento y estado de partidos. La democracia contemporánea*, in *Revista de las Cortes*

di rilevanza pubblica all'interno dell'Assemblea, e sono ritenuti un'emanazione dei partiti politici (e del pluralismo che questi esprimono), pur rimanendone un'entità giuridica concettualmente distinta<sup>71</sup>. A conferma del nesso che esiste tra partito e gruppo, basti citare la norma regolamentare che dispone che in nessun caso i parlamentari appartenenti allo stesso partito possono costituire gruppi parlamentari separati, e che è vietata la formazione di un gruppo parlamentare separato da parte di deputati che, al tempo delle elezioni, facevano parte di formazioni politiche che non si sono presentate autonomamente alle elezioni (art. 23, c. 2 del regolamento del Congresso dei deputati)<sup>72</sup>. Siffatta disposizione persegue l'evidente obiettivo di disincentivare la frammentazione eccessiva all'interno dell'Assemblea<sup>73</sup>.

In linea con questa impostazione, il regolamento del *Congreso* tende a cristallizzare il rapporto tra gruppo e singolo rappresentante, ponendo le basi a favore di una ferrea disciplina interna<sup>74</sup>. Innanzitutto, occorre partire dal dato che ciascun rappresentante è obbligato a far parte di un gruppo politico: se, entro cinque giorni dalla prima riunione costitutiva delle Camere, esso non risulta essere iscritto ad alcun gruppo, viene iscritto d'ufficio nel gruppo misto (artt. 24, c. 1 e 26 del regolamento). Non esiste, tuttavia, né un obbligo di iscriversi al gruppo corrispondente al partito nelle cui liste si è stati eletti, né di rimanervi per l'intera durata della legislatura. Ne risulta che il deputato può decidere di iscriversi al gruppo della propria formazione politica, di entrare nel gruppo di un altro partito, ovvero di residuare nel gruppo misto. Da questo gruppo di norme è stato desunto un evidente «*favor* regolamentare per la corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito politico, limitando la facoltà di costituire i gruppi parlamentare, ma non quella di iscriversi ad essi. In tal modo ci si limita a circoscrivere l'ambito di operatività della libertà del parlamentare, senza però negarla»<sup>75</sup>.

---

*Generales*, 2003, 60, 186. Si rinvia anche alla sentenza TRC n° 361/2006, dove si legge che «se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas. Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros».

<sup>71</sup> A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los diputados, 1989, 348. Si è espresso in tal senso il *Tribunal constitucional* in TRC n°12/1986 e TRC, n° 36, 1990.

<sup>72</sup> La norma stabilisce che «*En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado*».

<sup>73</sup> Non a caso, ha ispirato la riforma del regolamento del Senato italiano del 2017. Per una rapida disamina della riforma si rinvia a A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, 1.

<sup>74</sup> Per una prospettiva di insieme più ampia si rinvia a C. PAUVNER CHULVI, *El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos*, in *Revista de derecho político*, 2010, 78, 217-256.

<sup>75</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 256.

Si pensi anche all'art. 27, c. 1, che prevede un «vincolo temporale»<sup>76</sup> per tutti quei casi in cui il parlamentare voglia cambiare gruppo; il deputato deve, infatti, comunicare il suo passaggio entro cinque giorni dalla prima seduta di ciascuna sessione. Spirato questo termine, e in attesa della sessione successiva, può solo aderire al gruppo misto.

Vi è, poi, la figura del portavoce (*Portavoz*), che si afferma come vero e proprio rappresentante del gruppo e responsabile dell'unità della sua azione politica. Come in altre esperienze, *in primis* quella italiana, gode di alcune prerogative che lo pongono in una situazione di rilevanza politica maggiore rispetto al singolo parlamentare. È stato osservato, infatti, che per l'autorità che gli deriva dalle funzioni che gli sono attribuite dal regolamento, questa figura «implica il riconoscimento all'interno del gruppo di una struttura gerarchica a tendenza monocratica»<sup>77</sup>. Si consideri, ad esempio, la asimmetria che caratterizza il potere di iniziativa legislativa, che è attribuito, nel caso del *Congreso*, a ciascun deputato, con la firma di altri quattordici membri (art. 23, c. 1 regolamento), ovvero ad un gruppo parlamentare, con la sola firma del suo portavoce (art. 126, c. 1 regolamento)<sup>78</sup>. Come è stato correttamente osservato, ciò significa che la proposta di legge su iniziativa del deputato può aver vita solamente se quest'ultimo gode anche del sostegno del proprio gruppo<sup>79</sup>. Si pensi anche alla facoltà del portavoce di determinare la distribuzione dei tempi assegnati al gruppo, sulla base di una sua valutazione puramente discrezionale, così come alla circostanza per cui gli emendamenti presentati dal singolo deputato devono essere controfirmati dal *Portavoz* (art. 110, c. 1 regolamento). Rileva, infine, il fatto che quella del portavoce sia l'unica figura espressamente prevista come obbligatoria dai regolamenti parlamentari: ciò non solo enfatizza l'organizzazione gruppopcentrica del *Congreso*, ma indica altresì l'interesse prevalente che le norme intendono garantire, e cioè quello della coesione interna al gruppo.

In generale, infatti, il singolo parlamentare viene concepito come “strumento” nella disponibilità del gruppo: esso è tendenzialmente sottoposto alla sua linea politica, che può essere imposta con efficaci strumenti di disciplina interna. Il gruppo gode, ad esempio, della facoltà di sostituire all'interno di una commissione i propri iscritti (art. 40, c. 2 regolamento), o può decidere di sostituire, nel corso del dibattito in aula, il proprio membro iscritto a parlare con un altro (art. 70, c. 4 regolamento), al fine di evitare eventuali dissidi. È interessante rilevare, infine, che il regolamento della Camera non ammette la dichiarazione di voto a titolo individuale, ma dispone che sia il gruppo a esplicitare il voto (*explicar el voto*, art. 89, c. 1 r.C.). In altre parole, la dichiarazione di voto rappresenta la posizione ufficiale del gruppo sull'oggetto della discussione, ed è esclusa qualsiasi possibilità di intervenire in dissenso rispetto a questo. Come si è già anticipato, emerge abbastanza chiaramente che «la sottomissione del parlamentare al suo

---

<sup>76</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 2022, 78.

<sup>77</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 200.

<sup>78</sup> Non è, quindi, ammessa la presentazione di una proposta di legge da parte di un singolo parlamentare.

<sup>79</sup> R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22 marzo 2018, 15.

partito e al gruppo è un elemento implicito dell'organizzazione delle Camere, nonché una finalità apertamente perseguita dai regolamenti»<sup>80</sup>, ed è ulteriormente rinforzata dalle norme di disciplina interna che i gruppi possono decidere di darsi.

Nonostante questa chiara tendenza a valorizzare il rapporto di soggezione tra deputato e gruppo parlamentare, non si può non tener conto, però, della forma di tutela di cui dispone il singolo rappresentante anche rispetto alle vicende che si consumano all'interno dell'Assemblea. Il riferimento è, chiaramente, al c.d. *amparo parlamentario*<sup>81</sup>, uno strumento che affonda le sue radici nel *recurso de amparo* classico previsto all'art. 53, c. 2 della Costituzione, che prevede che «[q]ualsiasi cittadino potrà ottenere la tutela delle libertà e diritti riconosciuti nell'art. 14<sup>82</sup> e nella Sezione prima del Capitolo secondo<sup>83</sup> [...] attraverso il ricorso di *amparo* di fronte al Tribunale costituzionale». L'art. 42 della *Ley orgánica del Tribunal Constitucional* (LOTIC) riconosce, invece, la possibilità per il parlamentare di accedere direttamente al giudice costituzionale, in quanto dispone che possono essere oggetto del ricorso di *amparo* tutte quelle decisioni o atti senza forza di legge che sono adottati dalle *Cortes Generales*, o da qualsiasi dei suoi organi, che violino i diritti e le libertà suscettibili di questo giudizio<sup>84</sup>. La dottrina sugli *interna corporis acta* si arresta, quindi, davanti a quelle violazioni dei diritti fondamentali, sulle quali dovrà giudicare il *Tribunal constitucional*<sup>85</sup>, e ne consegue che possono essere impugnati tutti quegli atti che hanno natura tipicamente parlamentare, inclusi i regolamenti parlamentari, ma, potenzialmente, anche gli statuti interni dei gruppi.

Sebbene il rimedio dell'*amparo parlamentario* trovi formalmente le sue origini nell'*amparo*, e quindi nella tutela dei diritti fondamentali (in questo caso) del deputato, secondo un orientamento della giurisprudenza costituzionale, tale strumento viene utilizzato con lo scopo più specifico di proteggere l'esercizio del mandato

---

<sup>80</sup> P. MARSOCCI, *I gruppi parlamentari in Spagna*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Torino, Giappichelli, 293.

<sup>81</sup> I parlamentari non possono, invece, accedere al conflitto interorganico, il cui accesso è limitato tassativamente dalla legge a determinati organi e solo per le competenze che competono loro nella piena interezza (artt. 59 e 73 LOTIC).

<sup>82</sup> L'art. 14 sancisce il principio di eguaglianza formale.

<sup>83</sup> Il catalogo di diritti fondamentali riconosciuti nella Sezione prima include la libertà di espressione (art. 20), e la libertà di riunione, associazione e partecipazione (artt. 21-23).

<sup>84</sup> Si osservi che, a differenza della prospettiva avanzata dalla Corte costituzionale sul conflitto dei singoli parlamentari e la condizione di "manifesta violazione" delle attribuzioni del singolo parlamentare (cfr. Cap. III, para. 4), il requisito di ammissibilità della "speciale rilevanza costituzionale" (*especial trascendencia constitucional*) della lesione viene sostanzialmente presunta dal giudice costituzionale spagnolo. Si rinvia alla recente sentenza TRC n° 38/2022: «Esta circunstancia sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de valorar la especial trascendencia constitucional dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa, que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra».

<sup>85</sup> In tal senso si rinvia alla celebre sentenza TRC n° 118/1988 del *Tribunal*: «La doctrina de los "interna corporis acta" sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de los derechos y libertades a los que se refiere el art. 51.3. C.E. impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión. En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los "interna corporis acta", y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades».

rappresentativo. È in questo modo che il *Tribunal* supera la tradizionale concezione organicistica, secondo cui «i così detti diritti dei deputati quali membri della Camera non sono pretese giuridiche individuali, ma competenze di organi statali. Le norme che si riferiscono alle votazioni, alla partecipazione alle sedute, alla presentazione di proposte [...] sono parti integranti delle norme sulla organizzazione dello Stato. Esse hanno lo stesso carattere delle norme di procedura [...]. La loro violazione non sarebbe perciò violazione di un diritto soggettivo o una lesione diretta ad un individuo, ma una lesione dello Stato nel suo ordinamento (*Verletzung des Staates in seiner Ordnung*)»<sup>86</sup>.

Infatti, attraverso la tesi dello *ius in officium* e una particolare interpretazione degli artt. 23, c. 2 e 67, c. 2 della Costituzione<sup>87</sup>, il *Tribunal* ha sposato la tesi per cui il deputato non sia solamente un membro dell'assemblea<sup>88</sup>; egli è, anzitutto, un rappresentante al quale la Costituzione attribuisce uno statuto comprensivo di diritti e di doveri<sup>89</sup>, che sono identificati nello specifico dai regolamenti parlamentari<sup>90</sup>. Il Tribunale costituzionale spagnolo ha, così, specificato che il diritto di accesso alle funzioni e agli incarichi pubblici porta con sé il diritto di esercitare le prerogative che spettano a tale ufficio senza subire interferenze illegittime. Ciò comporta, quindi, che il diritto dei rappresentanti (*el derecho de los representantes, y en particular su ius in officium*) può considerarsi violato se l'atto lesivo incide negativamente sul nucleo duro della funzione rappresentativa.

All'interno di tale nucleo sono state annoverate, ad esempio, la possibilità a partecipare alle deliberazioni e a votare, la possibilità di partecipare alle attività di

---

<sup>86</sup> G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (1892), trad. it., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, Società editrice libraria, 1912, 185 ss.

<sup>87</sup> L'art. 23, c. 2 recita che i cittadini hanno il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici con i requisiti indicati dalle leggi. Si ricorda, invece, che l'art. 67, c. 2 prevede il divieto di mandato imperativo. Secondo il giudice costituzionale spagnolo, la protezione del diritto fondamentale ex art. 23, c. 2 per gli eletti comporta anche la tutela del diritto degli elettori ad essere rappresentati correttamente (TRC n° 161/1988).

<sup>88</sup> TRC n° 23/1984

<sup>89</sup> In dottrina la tesi dello *ius in officium* è stata vista con favore, cfr. J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, 1998, 283 ss.; J. GARCÍA ROCA, *Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*, in A.A.V.V., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, I, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-UCM-Fundación Ortega y Gasset-CEPC, Madrid, 2003, 839 ss. Per una lettura contraria si rinvia a P. BIGLINO CAMPOS, *Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?*, in *Revista de las Cortes Generales*, 32, 1993, 53 ss., secondo cui la tesi dello *ius in officium* conduce ad un'inaccettabile giuridicizzazione della vita politica.

<sup>90</sup> Nella sentenza TRC n° 161/1988 si legge che i regolamenti parlamentari sono fonti di diritti e facoltà che, una volta previsti, integrano direttamente lo *status* proprio di ciascuna carica. È particolarmente interessante la prospettiva di García Roca, che si oppone a questo orientamento giurisprudenziale secondo cui i regolamenti parlamentari danno forma concreta alle attribuzioni dei deputati. Secondo lo studioso spagnolo, «el problema de esta desacertada jurisprudencia se pone de manifiesto muy sencillamente cuando se trata de encontrar respuesta al interrogante que supone preguntarse qué ocurriría si un concreto Reglamento parlamentario no reconociera a los representantes de una de las facultades inherentes al normal ejercicio de las funciones parlamentarias». Secondo l'Autore, sarebbe opportuno che il contenuto delle attribuzioni dei deputati si fondassero esclusivamente sul testo costituzionale. Vedi J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, 1998, 292 ss.

controllo sul governo, così come il diritto di essere informati<sup>91</sup>. Oltre a queste prerogative, che, si potrebbe dire, rientrano tra le classiche funzioni esercitate dal rappresentante, il *Tribunal constitucional* sembra, tuttavia, aver ampliato notevolmente (forse eccessivamente) la sfera di attribuzioni legate all'esercizio della funzione rappresentativa. Nella recente sentenza TRC n° 38/2022, ad esempio, il *Tribunal constitucional* ha ritenuto che il rifiuto, da parte dell'Ufficio di presidenza, di concedere la denominazione del gruppo parlamentare richiesta da una deputata del Parlamento basco costituisce una violazione del suo *ius in officium*. Il caso era sorto da un ricorso per *amparo* presentato dal gruppo misto del Parlamento basco e da una deputata della medesima Assemblea rappresentativa contro le risoluzioni dell'Ufficio di presidenza che avevano respinto, tra le altre cose, la richiesta di cambiare la denominazione del "Grupo parlamentario mixto" in "Grupo parlamentario Vox" o "Grupo parlamentario mixto-Vox". Il *Tribunal* ha parzialmente accolto il ricorso, annullando la risoluzione dell'Ufficio di presidenza. L'organo di garanzia ha osservato che, sebbene il Parlamento basco, nell'esercizio della sua autonomia regolamentare, disciplini in modo eterogeneo le regole sulla costituzione dei gruppi parlamentari, esso si è discostato dalle sue stesse norme interne, al solo scopo di ridurre l'effettiva partecipazione ai lavori parlamentari del gruppo formato dalla sola deputata ricorrente. Ciò comporta, secondo il giudice costituzionale, una violazione del principio di eguale accesso alle istituzioni pubbliche.

Nel trarre alcune prime conclusioni sull'esperienza spagnola, emerge chiaramente l'intenzione del legislatore costituzionale di riconoscere ed esaltare il ruolo dei partiti politici all'interno del circuito di rappresentanza politica. Essi esprimono, infatti, il pluralismo politico e si impongono come i principali attori del processo democratico, non solo nel momento elettorale, ma anche attraverso i rappresentanti che operano nelle istituzioni, i quali rimangono legati ad essi, impegnandosi a realizzare il programma politico. Il rapporto tra partiti, gruppi e parlamentari si cristallizza e si concretizza, poi, nel regolamento del *Congreso*, che pone le condizioni per attuare una ferrea disciplina interna. Nonostante questo assetto politico, l'ordinamento spagnolo prevede alcuni limiti che si collegano strettamente allo svolgimento del mandato parlamentare, ma che perseguono l'obiettivo più ampio di garantire il diritto degli elettori a essere rappresentati. Per tale motivo, i rappresentanti hanno la possibilità di vedere le proprie prerogative tutelate dal giudice costituzionale attraverso la via del *amparo parlamentario*, ma solo in quei casi in cui ad essere leso è un'attribuzione che inerisce al nucleo della funzione rappresentativa.

---

<sup>91</sup> Vedi, ad esempio, sentenze TRC nn° 38/1999, 107/2001, 141/2007, 169/2009, 20/2011, 4/2018 (sulla qualificazione degli emendamenti), 24/2020 (sul rifiuto della *Mesa* di assegnare una proposta legislativa), 24/2022 (sulla presentazione di una mozione).

#### 4. *Il divieto di mandato imperativo nella Costituzione portoghese al crocevia tra anti-defection clause e obblighi di democraticità all'interno dei partiti e dei gruppi*

L'esperienza portoghese rappresenta, in parte, un *unicum* rispetto ai modelli sin qui descritti. Infatti, se, da una parte, la Costituzione del 1976 sancisce sia il principio della rappresentanza politica generale<sup>92</sup>, sia quello del libero mandato parlamentare<sup>93</sup>, dall'altra prevede una vera e propria *anti-defection clause*, nella forma della decadenza del mandato parlamentare. In tal senso, l'art. 160, c. 1, lett. c) dispone la perdita del mandato per i parlamentari che si iscrivono a un partito diverso da quello nella cui lista sono stati eletti<sup>94</sup>, rappresentando, così, un tentativo di aprire «una breccia nel solido impianto teorico-dommatico dell'assolutezza del libero mandato parlamentare accolto dal costituzionalismo europeo dalla metà circa del secolo scorso in avanti all'insegna della primaria esigenza di tutela del pluralismo»<sup>95</sup>. Nel prevedere questa forma di sanzione giuridica, la Costituzione portoghese ha voluto riconoscere formalmente il rapporto politico che lega il parlamentare al partito che lo ha candidato; un rapporto che, però, *non* si sostanzia in un mandato imperativo. L'obbiettivo di siffatta disposizione è, piuttosto, quello di disincentivare l'adesione ad un altro gruppo parlamentare, visto che, come si dirà meglio, il semplice abbandono non comporta la perdita del proprio seggio.

Per comprendere l'istituto della decadenza all'interno dell'ordinamento costituzionale portoghese, quest'ultimo deve essere, innanzitutto, «collocato nello specifico contesto istituzionale ivi presente [...]»<sup>96</sup>. Occorre rilevare, ad esempio,

---

<sup>92</sup> L'art. 152, c. 2 prevede che i deputati rappresentano tutto il Paese e non le circoscrizioni nelle quali sono stati eletti.

<sup>93</sup> L'art. 155, c. 1 stabilisce che i deputati esercitano liberamente il proprio mandato. La disposizione è stata inserita solo nel 1997, con una revisione costituzionale. Lo Statuto dei deputati (approvato con legge nel 1993, e modificato più volte), specifica che i rappresentanti esercitano il loro mandato liberamente e che sono garantite adeguate condizioni per l'effettivo adempimento delle loro funzioni, tra cui l'indispensabile contatto con gli elettori e il dovere di informarli regolarmente (art. 12, c. 1).

<sup>94</sup> La decadenza è prevista altresì in quei casi in cui i deputati siano colpiti dalle incapacità o incompatibilità previste dalla legge; ovvero se non si insediano o superano il numero di assenze fissate nel regolamento; e, infine, se vengono condannati per aver preso parte ad organizzazioni di ideologia fascista.

<sup>95</sup> R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2015, 1104. L'Autore si è chiesto se la decadenza prescritta dalla Costituzione portoghese rievochi la previsione della legge elettorale cecoslovacca del 1920, laddove statuiva la conseguenza della decadenza dal mandato per il parlamentare che abbandonava, nel corso della legislatura, il proprio partito (*ult. op. cit.*, 1101). In merito all'art. 160, c. 1, lett. c) non si può non far riferimento al contratto di governo sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega-Salvini Premier all'inizio della XVIII legislatura, che prevedeva l'introduzione di forme di vincolo di mandato per i parlamentari, ispirate proprio alla disposizione qui richiamata. Si rinvia a A. MORELLI, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il "contratto di governo" non è chiaro*, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2018.

<sup>96</sup> A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 76. Esprime un analogo ammonimento G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 5, 2017, 1. Si rinvia, inoltre, alla puntuale ricostruzione storica che ha portato all'approvazione dell'art. 160, c. 1, lett. c) di L. MARILOTTI, *Ragioni storiche dell'esigenza per i partiti portoghesi di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI

l'assetto monocamerale del Parlamento portoghese (*l'Assembleia da República*), che è ispirato ad un'impostazione di matrice giacobina che tende a sottolineare «l'idea dell'unitarietà della stessa rappresentanza»<sup>97</sup>. A ciò si aggiungono l'adozione di una formula elettorale proporzionale con liste bloccate per l'elezione delle Assemblee politiche e amministrative a livello nazionale, regionale e locale, così come la particolare importanza dei partiti nel sistema politico-istituzionale, la quale è espressamente riconosciuta in Costituzione<sup>98</sup>. A tal proposito, il testo costituzionale portoghese inquadra i partiti come strumenti per l'organizzazione e l'espressione della volontà popolare (art. 10, c. 2), e stabilisce anche che il pluralismo di espressione e di organizzazione politica costituisce un limite materiale alla revisione della Costituzione (art. 288, lett. i). Com'è stato osservato, reduce dalla frammentazione politica che aveva, in parte, portato alle degenerazioni della Prima Repubblica (1911-1926), al colpo di stato militare e alla costituzione dell'*Estado Novo* (1933-1974) di Salazar (all'interno del quale si era assistito alla soppressione di fatto dei partiti politici), la scelta di valorizzare il ruolo di questi ultimi all'interno della Costituzione portoghese del 1976 è stata determinante nel formalizzare la previsione che in qualche modo intende limitare il libero mandato parlamentare<sup>99</sup>.

Per quanto riguarda, più nello specifico, l'art. 160, c. 1, lett. c), e cioè la clausola anti-mobilità inserita in Costituzione, si rileva, innanzitutto, che l'eventuale decadenza è dichiarata dall'Ufficio di Presidenza dell'*Assembleia da República*, sulla base di un parere espresso dalla commissione parlamentare competente (art. 3, c. 3 del regolamento dell'Assemblea). Contro tale deliberazione, il deputato può, entro dieci giorni, richiedere di essere ascoltato dal *plenum*; in ogni caso, l'Assemblea esprime un voto confermando o rigettando la sua decadenza, senza che il voto sia preceduto da alcun dibattito, e il

---

BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 76-91.

<sup>97</sup> A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 76; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2015, 1103. A tal proposito si ricorda, infatti, che alla base del monocameralismo di ispirazione giacobina vi è l'assunto secondo cui la sovranità sia unitaria, e che quindi anche la rappresentanza debba articolarsi in una sola Assemblea. Il bicameralismo affonda le sue radici nel pensiero liberale, che concepisce tale assetto sia come freno al potere esercitato dall'altra Camera (in una logica di *checks and balances*), sia come modo per rappresentare in via esclusiva all'interno di una Camera la componente nobile della società (cfr. M. COTTA, *Il problema del bicameralismo – monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. italiana di scienze politiche*, 1971, 584 ss.).

<sup>98</sup> R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2015, 1103-1104. F. MASCI, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in *DPCE online*, 2021, 1, 517, evidenzia che è «indubbio che i partiti politici, comunque sussunti entro i paradigmi della legalità costituzionale e democratica, assurgano a garanti – ma anche a *dominus* – della democrazia lusitana».

<sup>99</sup> R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2015, 1104; L. MARILOTTI, *Ragioni storiche dell'esigenza per i partiti portoghesi di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 78-79; F. MASCI, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in *DPCE online*, 2021, 1, spec. 522-527.

parlamentare direttamente coinvolto ha il diritto di prendere la parola per non più di quindici minuti (art. 3, c. 7 regolamento). La Costituzione (art. 223, c. 2, lett. g) e h)) prevede, infine, la possibilità di ricorrere al *Tribunal Constitucional* contro la decisione dell'Assemblea. Tale strumento risulta essere un dato interessante se si considera la condizione di soggezione nella quale potrebbe venirsi a trovare il deputato rispetto ad una maggioranza non solo del gruppo, ma anche dell'Assemblea. Tuttavia, occorre rilevare che questa sia l'unica forma di tutela di cui dispone il singolo parlamentare e la sola via attraverso cui il parlamentare potrebbe potenzialmente veder tutelato il proprio mandato rappresentativo, ma limitatamente alla fattispecie della decadenza. L'ordinamento costituzionale portoghese non prevede, infatti, norme specifiche che riguardano eventuali conflitti di attribuzione tra organi dello Stato.

In via più generale, l'art. 160, c. 1, lett. c) va letto tenendo in considerazione che la decadenza non è prevista automaticamente; in altri termini, il rappresentante che abbandona il proprio partito o gruppo<sup>100</sup> può continuare a svolgere il suo mandato decidendo di non iscriversi ad un'altra formazione politica, rimanendo, così, un parlamentare indipendente. In questo senso, se è vero che il sistema democratico portoghese ruota intorno ai partiti politici, è anche vero che la titolarità del mandato parlamentare rimane in capo al singolo deputato<sup>101</sup>.

La possibilità di esercitare il proprio mandato come parlamentare non iscritto attenua sensibilmente la portata della clausola<sup>102</sup>, senza creare alcun contrasto tra la fattispecie della decadenza e il divieto di mandato imperativo. È, infatti, l'iscrizione ad un altro partito (o gruppo) che determina la decadenza, e non il mero abbandono da parte del parlamentare o la sua espulsione dal gruppo. Com'è stato osservato, «[p]roprio il fatto che non sia sufficiente la volontà del partito o del gruppo parlamentare originario per causare la decadenza del deputato, ma sia necessario un comportamento *attivo* ben preciso da parte del singolo, consente di escludere che la norma contenuta all'art. 160 comporti un vincolo al mandato parlamentare»<sup>103</sup>. Infatti, ad una lettura più attenta risulta che la Costituzione portoghese non prescriva un vero e proprio mandato imperativo, ma intende più limitatamente garantire, attraverso la previsione di un *anti-defection clause*, la fedeltà

---

<sup>100</sup> Nonostante la Costituzione parli espressamente solo di partiti politici, la dottrina ha interpretato tale norma per includere anche il gruppo parlamentare. Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, 282-285.

<sup>101</sup> R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005, 77.

<sup>102</sup> A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 77. Per R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2015, 1104 la disposizione è una «soluzione “di principio”, se non proprio di timido compromesso tra il principio della piena libertà del parlamentare e le esigenze dello “Stato dei partiti”, nel quale le formazioni intermedie di carattere politico hanno un ruolo pregnante per l'espressione della volontà da parte del titolare della sovranità, il corpo elettorale».

<sup>103</sup> E. AURELI, *L'attuazione della Costituzione portoghese: i rapporti tra partiti, eletti ed elettori nella legislazione elettorale, in quella sui partiti e nel regolamento parlamentare*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”. Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 112. Corsivo mio.

al partito da parte dell'eletto, ponendo, in ultima istanza, un rimedio al transfughismo parlamentare (*transfuguismo*)<sup>104</sup>.

La previsione della decadenza è ulteriormente mitigata dalle stringenti previsioni normative che riguardano, in via più generale, l'organizzazione interna dei partiti<sup>105</sup>. Si fa riferimento in particolare all'art. 51, c. 5 della Costituzione, che prevede che i partiti debbano organizzarsi «in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratica e di partecipazione di tutti i loro membri». Da ciò si può trarre il tendenziale principio per cui la previsione della decadenza, intesa come una misura volta a rinforzare la disciplina interna, dovrebbe trovare alcune forme di compensazione, tra cui anche quella di una maggior organizzazione democratica all'interno della formazione politica. In questo senso, la partecipazione democratica all'interno dei partiti si afferma sia come garanzia del libero mandato, sia come presupposto per prevedere misure stringenti come la perdita del seggio in caso di mobilità parlamentare. In altri termini, la garanzia costituzionale del divieto di mandato imperativo «ha la funzione di arginare i possibili eccessi di partiti politici dotati dalla Costituzione di grande potere; dall'altro lato, l'art. 160, c. 1, lett. c) limita la libertà del singolo parlamentare, onde evitare che con la sua adesione a un nuovo gruppo alteri i rapporti di forza numerici determinati dalle elezioni»<sup>106</sup>. La mancanza di tali forme di mitigazione all'interno di un ordinamento costituzionale che si fonda sul ruolo dei partiti politici all'interno del circuito di rappresentanza rischierebbe, infatti, di concretizzare quelle conseguenze estreme proprie di uno Stato dei partiti.

Da questa rapida ricostruzione si evince immediatamente che la Costituzione portoghese disegna un circuito di rappresentanza politica che ben si impernia sul ruolo centrale rivestito dai partiti politici. Tuttavia, come si è appena detto, la struttura e l'attività di questi ultimi trovano un limite materiale, nel senso che devono essere informate da una serie di principi generali, che possono essere sintetizzati dai valori di "democrazia" e di "trasparenza". La Legge organica 2/2003 (*Lei dos Partidos Políticos*), offre alcune specificazioni in merito a questa esigenza costituzionalmente prevista di garantire che i partiti si articolino secondo i principi di trasparenza, di democrazia interna e di partecipazione degli iscritti. Ad esempio, prevede che i partiti siano governati dai principi di organizzazione e di gestione democratica (art. 5, c.1), e sancisce la parità dei diritti tra tutti gli iscritti (art. 5, c.2). Dispone il divieto di discriminazione, sia in fase di

---

<sup>104</sup> G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 5, 2017, 7. In una prospettiva più ampia, c'è chi ha sottolineato che questa *anti-defection clause* sia funzionale, per un verso, al consolidamento del risultato elettorale (e quindi della stabilità governativa), per altro verso, alla sanzione delle condotte trasformistiche, per altro verso ancora, al controllo del partito sui propri eletti. Cfr. F. MASCI, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in *DPCE online*, 2021, 1, 520; M. COSTA LOBO, *The role of political parties in portoghese democratic consolidation*, in *Party politics*, 2001, 5, 643-653.

<sup>105</sup> A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 77.

<sup>106</sup> T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021, 182.

iscrizione, che in quella di espulsione dal partito, sulla base di discendenza, sesso, razza, lingua, territorio di origine, religione, istruzione, stato economico o stato sociale (art. 19). I partiti devono, poi, dotarsi di un'assemblea, di un organo di governo e di un organo di giurisdizione (art. 24, c. 1), ciascuno eletto dai membri dell'associazione. A tal riguardo, la legge organica prescrive che l'elezione di questi organi, così come le decisioni da essi adottate, devono garantire una partecipazione diretta, attiva e non discriminatoria di tutti gli iscritti, in modo tale da tutelare qualsiasi forma di dissenso interno (art. 28, c. 1).

Questo corpo normativo va, inoltre, letto insieme alla disposizione della Costituzione che attribuisce al Tribunale costituzionale il compito di verificare la «*legalidade*» della costituzione dei partiti politici, così come la legittimità delle loro denominazioni, delle loro sigle e dei loro simboli, e di disporre, nel caso dovessero esserci i presupposti legali, lo scioglimento degli stessi<sup>107</sup>. Il Tribunale è chiamato, inoltre, a giudicare le elezioni e le deliberazioni degli organi eletti del partito; tali atti possono, nei termini stabiliti dalla legge organica, essere impugnati<sup>108</sup>.

Alcuni autori<sup>109</sup>, tuttavia, hanno rilevato che l'effettiva democraticità interna che intende perseguire questa normativa incontra un limite nella disciplina elettorale, soprattutto nella parte in cui prevede liste bloccate, la cui presentazione è riservata ai soli partiti politici<sup>110</sup>. Tale disciplina, infatti, se, da una parte, produce una maggiore coesione all'interno dell'organizzazione politica e del gruppo parlamentare, dall'altra rischia di scoraggiare il dissenso interno. Sembra, quindi, che «[l]a previsione di una formale democraticità interna si scontri con una mancanza di tutela sostanziale delle minoranze, con particolare riferimento al momento delle elezioni»<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> Art. 223, c. 2, lett. e) recita: *Verificar a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos, e ordenar a respectiva extinção, nos termos da Constituição e da lei*. Il Tribunale è tenuto a verificare che il partito non adotti denominazioni e sigle riferibili a religioni, che non utilizzi simboli ed emblemi che si confondano con quelli religiosi, che non persegua finalità regionalistiche o indipendentistiche, che sia strutturato in conformità con i principi di trasparenza, di organizzazione democratica, di gestione democratica e di partecipazione di tutti gli iscritti, e che i suoi finanziamenti non violino le leggi di settore. Avverso le decisioni del Tribunale è ammesso il ricorso davanti al Tribunale stesso. La giurisprudenza in materia è molto ampia, soprattutto quella che riguarda la costituzione dei partiti politici. Ciò si spiega in ragione del fatto che il controllo del Tribunale costituzionale è un controllo *a priori*. Da ultimo si veda la sentenza del 29 febbraio 2024, n. 124, in cui il Tribunale ha rigettato la richiesta del *partido Movimento Alternativa Socialista (MAS)* di cambiare la propria denominazione, sigla e simbolo. L'ultima pronuncia in materia di estinzione di un partito politico risale, invece, al 26 novembre 2020 (sentenza n. 596/2020), con la quale è stato disposto lo scioglimento del *Partido Cidadania e Democracia Cristã (PPV/CDC)*.

<sup>108</sup> Art. 223, c. 2, lett. h): *Julgar as ações de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis*.

<sup>109</sup> Cfr. C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, 15(6), 2009, 697 ss.

<sup>110</sup> Con un'immagine evocativa, A. DI CHIARA osserva come «la selezione delle candidature rappresenti il giardino segreto della politica anche nel sistema portoghese», A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

<sup>111</sup> E. AURELI, *L'attuazione della Costituzione portoghese: i rapporti tra partiti, eletti ed elettori nella legislazione elettorale, in quella sui partiti e nel regolamento parlamentare*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di*

Nella declinazione del rapporto tra eletti e partiti politici, emerge, dunque, la netta prevalenza di questi ultimi sui primi, e ciò trova riscontro anche nell'ambito delle relazioni tra gruppi e singoli rappresentanti che sono determinati dalle disposizioni del regolamento parlamentare<sup>112</sup>. Ancor prima del regolamento, la Costituzione delimita in parte il perimetro all'interno del quale si sviluppa tale rapporto. I gruppi parlamentari, infatti, sono espressamente previsti in Costituzione, la quale disciplina anche la loro composizione e la loro sfera di poteri. L'art. 180, c. 2, ad esempio, dispone un elenco di poteri attribuiti ai gruppi, tra cui l'esercizio dell'iniziativa legislativa, la richiesta di costituzione di una commissione d'inchiesta, e quello di presentare mozioni di censura al governo. Si rileva, inoltre, che, per quanto riguarda il rapporto tra parlamentare e gruppo di appartenenza, l'art. 159 prescrive l'obbligo, in capo al primo, di svolgere gli incarichi che quest'ultimo gli affida. La Costituzione sancisce anche un ampio elenco di attribuzioni che spettano ai singoli parlamentari (*ex art. 156*), che però vede alcune sovrapposizioni rispetto ai poteri attribuiti ai gruppi. Si pensi, ad esempio, al potere di iniziativa legislativa, il quale, come si è detto, compete ad entrambi, così come quello di fare richiesta per la costituzione di una commissione d'inchiesta. La decisione di riconoscere ai gruppi alcuni dei poteri che sono attribuiti anche ai deputati non può che comportare una tendenziale "supremazia" dei primi su questi ultimi, che trova ulteriore concretizzazione in quelle disposizioni regolamentari che sottopongono il futuro del singolo rappresentante alla volontà del gruppo.

Infatti, nonostante l'art. 156 della Costituzione preveda una lunga lista di attribuzioni che spettano al singolo deputato<sup>113</sup>, e nonostante l'art. 180, c.4<sup>114</sup> preveda anche che gli debbano essere assicurati «diritti e garanzie minimi», la dottrina ha rilevato che i rappresentanti, presi singolarmente, difficilmente hanno il potere di intervenire e di incidere nei lavori parlamentari<sup>115</sup>. Ciò è dovuto soprattutto alla struttura "gruppo-centrica" dell'Assemblea<sup>116</sup>, all'interno della quale, ad esempio, sono i gruppi a stabilire l'agenda dei lavori e a gestire le risorse finanziarie. Si pensi anche al dato normativo secondo cui solo i gruppi possono presentare una mozione di rigetto del

---

*mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 123. Come specifica l'Autore, è proprio per questo limite che vengono sollevate critiche in riferimento alla mancanza di meccanismi di contatto con la base del partito nella formulazione delle liste, o anche la revisione della legge elettorale per introdurre meccanismi per esprimere la preferenza per i candidati. Attraverso questi accorgimenti, si potrebbe consentire una maggiore rappresentatività delle minoranze interne ai partiti.

<sup>112</sup> Cfr. C. LESTON BANDEIRA e T. TIBÚRCIO, *Developing links despite the parties – Parliament and citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), 2012, 387.

<sup>113</sup> Si rinvia anche all'art. 4 del regolamento dell'Assemblea, che elenca i poteri dei deputati (*poderes dos deputados*).

<sup>114</sup> L'art. 180, c. 4 recita: Aos Deputados não integrados em grupos parlamentares são assegurados direitos e garantias mínimos, nos termos do Regimento.

<sup>115</sup> C. LESTON BANDEIRA, *From legislation to legitimation. The role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2004; C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, 15(6), 2009, 699; I. VAN BIEZEN, *On the internal balance of party power: party organizations in new democracies*, in *Party politics*, 6, 2000, 395-417.

<sup>116</sup> Vedi C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, 15(6), 2009, 698 che evidenzia che la Costituzione portoghese individua i gruppi parlamentari come l'unità organizzativa centrale del Parlamento.

programma di governo (artt. 8, lett. g) e 217, c. 1 regolamento), sottolineando, così, la loro «funzione marcatamente politica»<sup>117</sup>. È interessante anche rilevare che il potere dei gruppi di assegnare i propri membri alle commissioni (art. 30, c. 1 regolamento) è seguito dal rispettivo potere di rimuoverli e sostituirli (art. 31, c. 2, lett. c) regolamento), in ragione del fatto che i deputati agiscono, all'interno di tali organi, come «rappresentanti» del gruppo a cui appartengono (art. 8, lett. a) regolamento)<sup>118</sup>. L'immagine che viene restituita è che, sebbene vi sia la possibilità di non iscriversi ad alcun gruppo e, quindi, di svolgere il proprio mandato come parlamentare non iscritto, quest'ultimo difficilmente è in grado di esaurire tutto il potenziale del mandato rappresentativo, proprio perché rimane escluso dal meccanismo della rappresentanza mediata dai partiti attraverso i gruppi.

Tuttavia, negli ultimi anni è stata rivolta maggiore attenzione anche alla figura del singolo deputato. Si pensi, ad esempio, alla significativa novità introdotta con la riforma del regolamento del 2007, secondo la quale spettano a ciascun parlamentare, a prescindere dalla sua appartenenza ad un gruppo politico, un proprio ufficio e propri assistenti. La possibilità di avvalersi di un apparato, seppur minimo, che lo possa sostenere nella sua attività politica-parlamentare, risulta fondamentale sia a esercitare concretamente il mandato rappresentativo, sia a sottrarsi dall'eventuale pressione di non appartenere ad alcun gruppo. In questo senso, garantire interamente la disponibilità delle risorse nelle sole mani del gruppo parlamentare rischia di rinforzare eccessivamente la posizione di quest'ultimo rispetto a quella del singolo eletto, al quale, a prescindere dalla sua condizione di appartenenza o indipendenza all'interno dell'Assemblea, deve comunque essere garantita la possibilità di esprimere il proprio dissenso.

Infine, volgendo lo sguardo proprio a questo aspetto, e cioè al tema del dissenso, si ricorda che sebbene l'art. 180, c. 4 preveda che debbano essere assicurati ai singoli parlamentari «diritti e garanzie minimi», la disposizione stabilisce anche che questi ultimi siano ulteriormente disciplinati dal regolamento dell'Assemblea<sup>119</sup>. Ciò fa presumere che sia quest'ultimo a regolare l'effettiva capacità del rappresentante di esprimere il proprio dissenso e di incidere sui lavori parlamentari. Si pensi, ad esempio, al diritto che ha ciascun deputato di intervenire a titolo personale per un massimo di sei minuti in ciascuna sessione legislativa (art. 78, c. 2 regolamento). Così come al diritto di dichiarare per iscritto, a titolo personale, il proprio voto (art. 87, c. 1 regolamento). Tale facoltà risulta particolarmente importante se si tiene conto che tutte le dichiarazioni di voto sono pubblicate nel resoconto stenografico (*Diário*), rilevandosi, quindi, uno strumento di pubblicità del proprio dissenso. Per quanto riguarda la fase istruttoria dell'*iter legis* che si consuma in commissione permanente, il regolamento prevede non solo la possibilità

---

<sup>117</sup> R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22 marzo 2018, 18.

<sup>118</sup> La disposizione regolamentare prevede che ciascun gruppo parlamentare partecipa nei lavori delle commissioni indicando i suoi rappresentanti (*indicando os seus representantes*).

<sup>119</sup> L'art. 5 del regolamento (*Direitos e deveres dos Deputados*) prevede che i diritti e i doveri dei deputati sono definiti dalla Costituzione, dallo Statuto dei deputati, dalle norme che regolano l'esercizio delle funzioni dei titolari di cariche politiche e altre cariche pubbliche e da altre norme di legge in materia, dalle disposizioni contenute nel regolamento dell'Assemblea, nel Codice di condotta dei deputati e nei regolamenti adottati ai sensi della legge.

per ogni deputato di proporre emendamenti, ma anche di chiedere che la propria posizione politica venga allegata alla relazione finale che accompagna il progetto di legge (art. 139, c. 5 e c. 6 regolamento).

La dottrina appare essere divisa sulla misura in cui queste disposizioni siano effettivamente poste a tutela dell'espressione del dissenso: c'è chi ritiene, infatti, che al singolo rappresentante siano concessi spazi molto limitati<sup>120</sup>, ma c'è chi rileva, invece, che questi spazi, sebbene circoscritti, lascino la possibilità al deputato di esprimere opinioni contrarie a quelle della maggioranza del gruppo/partito<sup>121</sup>. Chiaro è che emerge in maniera cristallina la tendenza a voler privilegiare la posizione del gruppo politico rispetto a quella del singolo parlamentare; motivo per cui l'attenzione dovrebbe continuare a spostarsi sulle modalità attraverso cui il gruppo opera al suo interno<sup>122</sup>. Infatti, sarebbe opportuno che, data la compattezza dei partiti nel sistema politico portoghese, venisse esteso anche ai gruppi parlamentari il requisito costituzionalmente previsto che i partiti si articolino secondo i principi di trasparenza, di democrazia interna e di partecipazione degli iscritti. Tale misura andrebbe a compensare, infine, l'assenza di forme di tutela di cui dispone il singolo rappresentante nell'ordinamento costituzionale portoghese, dato che quest'ultimo non prevede, ad esempio, il conflitto interorganico: un giudizio che, invece, nelle altre esperienze europee si è dimostrato particolarmente sensibile verso la funzione rappresentativa esercitata dai parlamentari.

##### *5. L'eterogeneità della disciplina a cui è sottoposto il deputato del Parlamento europeo in ragione della sua origine politicamente complessa*

Un caso del tutto peculiare, ma meritevole di essere osservato, è quello del Parlamento dell'Unione europea (PE), che ci porta a prendere in considerazione il circuito di rappresentanza politica che man mano si sta affermando sul piano sovranazionale. La disamina di un ordinamento all'interno del quale l'organizzazione politica è caratterizzata da un accentuato pluralismo, che è legato alle diverse culture che identificano i movimenti politici che operano internamente a ciascun Stato membro, non può che destare l'interesse di chi vuole comprendere il rapporto tra gruppo politico e singolo rappresentante all'interno del più ampio quadro della rappresentanza politica. Come si manifesta la disciplina all'interno di una famiglia politica? Quali sono i canali attraverso cui si forma l'indirizzo politico del gruppo, e quale funzione esercita il singolo membro all'interno di questa macchina ben più complessa?

---

<sup>120</sup> I. VAN BIEZEN, *On the internal balance of party power: party organizations in new democracies*, in *Party politics*, 6(4), 2000, 395-417.

<sup>121</sup> C. LESTON BANDEIRA, *From legislation to legitimation – The role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2016, 125-126; C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, 15(6), 2009, 709-710.

<sup>122</sup> Basti pensare che lo statuto del partito politico comunista (PCP) impone una disciplina interna particolarmente ferrea; ad esempio, oltre a prevedere la classica formula secondo cui i deputati devono attenersi all'indirizzo politico predisposto dal partito, lo statuto stabilisce altresì che il mandato rappresentativo di ciascun deputato è a disposizione del partito (art. 54 dello statuto).

Nel tentativo di abbozzare una risposta, non si può che partire dal dato storico. Si ricorda, infatti, che il Parlamento europeo, nonostante la sua giovane età, abbia già subito diverse transizioni, vedendo la sua sfera di prerogative aumentare progressivamente. Nell'arco di poco più di trent'anni, infatti, esso si è trasformato da Assemblea dotata di poteri quasi esclusivamente consultivi, al principale organo di rappresentanza politica dei cittadini dell'Unione europea<sup>123</sup>. Un punto di snodo fondamentale sono state sicuramente le elezioni a suffragio universale e diretto a partire dal 1979, che hanno contribuito a rafforzarne la legittimazione democratica<sup>124</sup>. A partire dal Trattato di Maastricht (1993), poi, è stata introdotta la procedura di co-decisione, superando la procedura di cooperazione affermata con l'Atto Unico Europeo (1987), e riconoscendo, finalmente, la posizione di sostanziale parità tra il Parlamento e il Consiglio dell'UE nel processo decisionale. È stata, inoltre, attribuita al Parlamento la prerogativa di poter attivare la Commissione nell'esercizio del suo potere di iniziativa legislativa, e, sempre in relazione a quest'ultima istituzione, si sono gettate le prime fondamenta per avvicinare il modello della "forma di governo dell'Unione europea" a quello parlamentare. Si ricorda, infatti, che prima ancora di riconoscere il voto sulla nomina del presidente della Commissione come necessario, il ruolo del Parlamento si limitava a quello di esprimere un mero parere consultivo.

Le riforme che hanno fatto seguito al processo di integrazione avviato con il Trattato di Maastricht hanno progressivamente rinforzato la posizione del Parlamento europeo, fino ad arrivare all'esplicito riconoscimento di un'istituzione a cui è attribuita la funzione fondamentale di rappresentanza politica democratica dell'Unione europea. Questo passaggio è stato segnato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), che ha prescritto un circuito di rappresentanza che ben si avvicina ai modelli che si sono esaminati fino ad ora. All'interno del quadro normativo, infatti, rinveniamo il principio di democrazia rappresentativa, riscontriamo il riconoscimento del ruolo dei partiti politici, e si coglie anche lo spirito con il quale si intende il rapporto che lega eletti ed elettori. Partendo dall'art. 10 del Trattato sull'Unione europea (TUE), esso dispone che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa (comma 1); che i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo (comma 2)<sup>125</sup>; che ogni cittadino è protagonista della vita democratica dell'Unione, in quanto le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini (comma 3); e, infine, che i partiti politici contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione (comma 4).

---

<sup>123</sup> A tal riguardo risulta molto interessante l'osservazione avanzata da Bardi e Ignazi, secondo cui sia stata la stessa debolezza dei poteri attribuiti inizialmente al Parlamento europeo (o, meglio, all'Assemblea comune della CECA) ad averne facilitato la nascita. La dimensione limitata dei propri poteri ha, infatti, permesso che tale istituzione venisse accettata dagli Stati membri, timorosi di vedere la propria sovranità minata. Cfr. L. BARDI e P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, il Mulino, 2004, 15.

<sup>124</sup> C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012, 329.

<sup>125</sup> Ciò viene ribadito all'art. 14, c. 2 TUE, nella parte in cui afferma che il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione.

Nel configurare, attraverso i concetti di “apertura” e di “vicinanza”, il cittadino come il centro dell’interesse e dell’attività del *policy-maker* europeo, il Trattato offre alcuni spunti di riflessione interessanti anche sul divieto di vincolo di mandato. Com’è stato osservato, infatti, sebbene quest’ultimo non sia espressamente citato all’interno del Trattato, da una lettura dell’art. 10 TUE si evince che ad essere rappresentata sia principalmente la volontà dei cittadini dell’Unione, attraverso il rapporto di rappresentanza elettore/eletto e, più in generale, mediante la relazione cittadini/partiti politici europei, nella piena garanzia del principio di trasparenza che riguarda tutti gli interessi sottesi alla scelta politica<sup>126</sup>.

Per comprendere al meglio il circuito di rappresentanza politica che caratterizza l’ordinamento dell’Unione europea, anche per la parte che riguarda più espressamente il divieto di mandato imperativo, bisogna, però, far riferimento al regolamento del Parlamento (r.PE)<sup>127</sup>. Come si vedrà, la struttura e il funzionamento del PE rievocano in maniera evidente l’organizzazione dei parlamenti nazionali, poiché si fonda, anch’esso, sul ruolo determinante di organi ristretti come i gruppi politici e le commissioni permanenti, ma anche sulla base del lavoro di organi del tutto peculiari come le delegazioni nazionali e gli intergruppi<sup>128</sup>, che molto ci dicono sulla natura stessa del circuito di rappresentanza politica dell’Unione europea. Com’è stato evidenziato, sono proprio questi organi ristretti «che rappresentano il “cuore istituzionale” del Parlamento europeo, i luoghi in cui le decisioni – poi quasi sempre confermate in plenaria – vengono sostanzialmente assunte»<sup>129</sup>.

Per quanto riguarda i gruppi, essi sono organizzati sulla base di affinità politiche<sup>130</sup> (art. 33, c. 1 del regolamento PE) e sulla base del requisito numerico e rappresentativo che corrisponde ad un minimo di 23 parlamentari, eletti in almeno un quarto degli Stati membri (art. 33, c. 2 r.PE.). Non esiste, tuttavia, l’obbligo in capo al parlamentare di aderire ad un gruppo politico; esso, infatti, può decidere di acquisire lo *status* di deputato non iscritto (art. 36 r.PE.), sebbene tale decisione possa risultare più svantaggiosa rispetto a quella di appartenere ad un gruppo. Si consideri, infatti, che alcune prerogative

---

<sup>126</sup> S. CORSO, *Indipendenza di mandato e Unione europea: le fonti*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”. Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 187.

<sup>127</sup> I Trattati, infatti, non menzionano direttamente i poteri dei parlamentari europei in quanto singoli rappresentanti, ad eccezione dell’art. 228 TFUE sulle denunce al Mediatore europeo.

<sup>128</sup> Gli intergruppi costituiscono uno spazio per scambi informali di opinioni su questioni specifiche, e sono composti da deputati di almeno tre diversi gruppi politici. Vi possono partecipare membri di commissioni parlamentari e sono volti a promuovere i contatti tra deputati e società civile (nello specifico, i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza). Questi soggetti del PE (non sono organi *stricto sensu*) sono disciplinati dall’art. 35 r.PE.

<sup>129</sup> C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull’integrazione europea*, 7, 2012, 333.

<sup>130</sup> Sul requisito politico si rinvia alla pronuncia del Tribunale di primo grado della Comunità europea (cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99), che ha confermato la legittimità della decisione del Parlamento di non ammettere la formazione del “Gruppo tecnico dei deputati indipendenti - TDI”, in quanto non presentava alcun carattere politico e in quanto non esisteva alcun tipo di legame politico tra i suoi componenti. Cfr. G. VIGEVANI, *Necessaria l’affinità politica per i gruppi del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, 170-173.

parlamentari dei deputati non iscritti sono disciplinate di volta in volta dall'Ufficio di presidenza, ed è quest'ultimo, inoltre, a fissare le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative del deputato non iscritto.

Tale figura, però, si pone in linea con il principio del divieto di mandato imperativo, che è sancito già nelle primissime disposizioni del regolamento. L'art. 2 r.PE., infatti, afferma che: «In conformità dell'articolo 6, para. 1 dell'Atto del 20 settembre 1976 [relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto] nonché dell'art. 2, para. 1, e dell'art. 3, para. 1 dello Statuto dei deputati al Parlamento europeo, i deputati esercitano il loro mandato liberamente e in modo indipendente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo»<sup>131</sup>. Se, per certi versi, il contenuto di questa disposizione può risultare ridondante, per altri, pare affermare due accezioni distinte della garanzia di tradizione liberale. Su un piano, afferma l'esercizio libero e indipendente<sup>132</sup> del mandato (proprio nel senso del libero mandato parlamentare), sull'altro, dispone il divieto per il deputato sia di sottomettersi a istruzioni sia di ricevere alcun mandato imperativo. A tal proposito, ai sensi dell'art. 22 dello Statuto dei deputati al PE, eventuali dichiarazioni con cui i rappresentanti assumono l'impegno di cessare il mandato a un determinato momento, oppure dichiarazioni in bianco per le dimissioni dal mandato, sono incompatibili con la libertà e l'indipendenza dei deputati e, pertanto, non possono avere alcun valore giuridico vincolante.

Il divieto di mandato imperativo, e la conseguente indipendenza del deputato, si concretizzano anche nell'assenza di sanzioni per il deputato "transfuga". Il rappresentante che, ricoprendo la carica di Presidente, di vicepresidente e di questore, decide di abbandonare il gruppo politico di appartenenza, non viene, infatti, sanzionato con la decadenza dalla carica. Secondo l'art. 19, c. 1 r.PE., «[I]a durata delle cariche di Presidente, di vicepresidente e di questore è di due anni e mezzo. Il deputato che passi a un altro gruppo politico conserva per la durata restante della carica di due anni e mezzo il seggio da lui eventualmente occupato nell'Ufficio di presidenza o nella carica di questore». Lo stesso principio si applica, *mutatis mutandis*, alle commissioni permanenti (art. 213, c. 3 r.PE.).

---

<sup>131</sup> Questo gruppo di disposizioni (l'art. 2 del regolamento, insieme a quelle citate all'interno della norma) sono pressoché identiche tra loro. Le disposizioni a cui fa riferimento l'art. 2, infatti, sanciscono entrambe l'indipendenza del deputato, il cui voto deve essere individuale e personale, e prevedono, inoltre, che i deputati non possono essere vincolati da istruzioni, né possono ricevere alcun mandato imperativo. Lo Statuto dei deputati è stato adottato dal Parlamento europeo nel 2005 sulla base dell'ex art. 190, para. 4 e 5 del TCE (attuale art. 223, para. 2 del TFUE), che prevede la possibilità per il Parlamento europeo di stabilire lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri. Lo statuto, dunque, è un atto pariordinato al regolamento interno, che integra la disciplina sui membri del Parlamento.

<sup>132</sup> L'indipendenza del deputato è un principio che emerge più volte nel regolamento del PE: si consideri la disciplina sulle prerogative e sulle immunità prevista dall'art. 5, ma anche tutte quelle norme che riguardano il tema dei conflitti di interessi (si rinvia al Codice di condotta dei deputati al PE in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, da ultimo aggiornato nell'aprile 2023).

Per quanto riguarda, invece, i regolamenti interni dei gruppi politici, nonostante la loro approvazione non sia obbligatoria, essi risultano comunque uno strumento utile per comprendere meglio la natura del rapporto che lega i deputati al gruppo di appartenenza. Attraverso una breva disamina dei regolamenti resi pubblici dai gruppi che si sono costituiti nella IX legislatura<sup>133</sup>, si rinvengono alcune similitudini rispetto agli statuti che solitamente vengono adottati a livello nazionale. Anche i regolamenti dei gruppi politici UE contengono i criteri di ammissione al gruppo, la disciplina sui procedimenti sanzionatori, così come le regole che dovrebbero orientare il voto dei deputati. Su quest'ultimo aspetto, ad esempio, l'art. 6 del regolamento del gruppo "Partito popolare europeo" (PPE) stabilisce che «[i] membri s'impegnano, di norma, a sostenere la linea del Gruppo durante le votazioni; tuttavia, essi hanno il diritto di votare secondo coscienza e secondo le proprie convinzioni politiche<sup>134</sup>. I membri sono tenuti a informare il presidente del Gruppo o l'assemblea plenaria del gruppo il giorno antecedente la votazione qualora intendano discostarsi dalla linea del Gruppo su una questione importante». Dalla norma emerge l'intenzione di imporre una volontà unitaria e compatta del gruppo, senza, tuttavia, pregiudicare la possibilità per il deputato di discostarsi da essa, ma limitatamente a quei casi di "coscienza" o di "convinzioni politiche", e comunque comunicando in anticipo tale difformità al capogruppo. Sarà quest'ultimo, evidentemente, a cercare di richiamare all'unità quei deputati che volessero discostarsi dalla maggioranza.

L'art. 29 del regolamento del gruppo "Identità e democrazia" (ID) si esprime in maniera simile, ma con alcune sfumature diverse, poiché prevede, al primo comma, che al momento della votazione i membri rispettino la dichiarazione politica del gruppo ID nonché le indicazioni del capogruppo, e, al secondo comma, che «i membri hanno diritto di votare secondo la propria coscienza, secondo il programma del partito nazionale e secondo le proprie convinzioni politiche in conformità del presente statuto». In questo caso, è interessante rilevare che tra i motivi che possono giustificare uno scostamento rispetto alla volontà della maggioranza del gruppo si deve considerare l'influenza del partito nazionale, proprio a enfatizzare l'origine politica complessa del deputato, che si muove su più piani e secondo più discipline e alleanze partitiche.

Infine, il caso del gruppo "Verdi/Alleanza libera europea" è particolarmente interessante se si analizza la disciplina del voto insieme alla previsione che regola l'organizzazione dei lavori interni al gruppo. L'art. 6 dell'allegato al regolamento prevede che «il gruppo si impegna a definire una posizione comune su dossier importanti,

---

<sup>133</sup> Dei sette gruppi che operano attualmente nel Parlamento europeo, solamente tre di questi hanno reso pubblici il proprio regolamento sul rispettivo sito internet: il gruppo "Partito popolare europeo" (PPE), il gruppo "Verdi / Alleanza libera europea" e il gruppo "Identità e Democrazia" (ID). Il sito del Gruppo "Renew Europe" contiene un collegamento al proprio regolamento, che, tuttavia, è accessibile solamente da utenti abilitati.

<sup>134</sup> Includere la categoria delle "convinzioni politiche" sollecita una riflessione sull'impatto che hanno i programmi politici nazionali sull'attività dei singoli deputati a livello europarlamentare. Non ci sono dubbi, infatti, che all'interno di una famiglia politica possano esistere visioni politiche su singole questioni che sono in contrasto tra loro e che sono determinate, in larga misura, anche dalle rispettive posizioni in ambito nazionale.

risoluzioni, emendamenti, ecc., se necessario attraverso una votazione. All'interno del Parlamento europeo e dei suoi organi, il gruppo si esprime all'unanimità su tutti i temi per i quali sia stata adottata una posizione comune, sulla base degli elementi emersi dalle riunioni. Ciò non deve in alcun modo pregiudicare il diritto di ciascun deputato di firmare documenti a proprio nome e di esprimere, a titolo personale, opinioni diverse». Inoltre, la stessa disposizione disciplina il modo in cui sono distribuiti i tempi di parola all'interno del gruppo, privilegiando, chiaramente, la posizione della maggioranza del gruppo, senza, tuttavia, precludere la possibilità per una minoranza di prendere la parola: «il tempo di parola concesso al gruppo sarà utilizzato per esprimere la posizione del gruppo, ogni volta che è stata stabilita una posizione comune. I membri che appartengono a una posizione di minoranza del gruppo hanno il diritto di esprimersi utilizzando una frazione del tempo di parola assegnato al gruppo, in base a una formula di distribuzione stabilita dall'Ufficio di presidenza del gruppo [...]». Tali disposizioni risultano interessanti se si prende in considerazione il tema più ampio della democrazia interna al gruppo parlamentare, che dovrebbe porsi come presupposto per la possibilità del gruppo di avvalersi di strumenti di disciplina interna per portare avanti il proprio indirizzo politico.

Da questa prima ricostruzione, si evince che, in continuità con quanto si è già visto nelle altre esperienze costituzionali europee, se, da una parte, viene espressamente riconosciuto il divieto di mandato imperativo, dall'altra, non si può ignorare il contesto politico-istituzionale che si pone alla base del circuito rappresentativo e che include, necessariamente, la presenza dei partiti politici e della loro proiezione all'interno dell'Assemblea. Anche nel Parlamento europeo, quindi, il deputato appartenente ad un gruppo si sottopone ad una disciplina, che permette alla formazione politica di perseguire un indirizzo comune e unitario.

Tuttavia, esistono alcune differenze fondamentali tra il caso del Parlamento europeo e quelli presi in esame precedentemente. Innanzitutto, non si può non rilevare che gli strumenti di disciplina che sono a disposizione dei gruppi politici del Parlamento europeo appaiono senz'altro meno severi. Ad esempio, sebbene essi possano sanzionare i propri membri anche attraverso l'espulsione (il cui procedimento è tendenzialmente disciplinato nei loro regolamenti interni), il regolamento del Parlamento non crea in maniera esplicita le condizioni affinché i gruppi possano effettivamente imporre una disciplina ai propri iscritti. Come si è già detto, i cambi di gruppo non sono in alcun modo disincentivati, ma si consideri anche che le regole sulla costituzione delle commissioni permanenti sono le medesime sia per i gruppi che per i deputati non iscritti (art. 209 r.PE.), e che tutti i deputati possono intervenire per una dichiarazione di voto finale (art. 194 r.PE.), senza alcuna distinzione tra la dichiarazione in rappresentanza del gruppo e quella in dissenso.

Questo potrebbe farci pensare ad una maggior tutela della posizione del singolo deputato, ma bisogna considerare il contesto più ampio all'interno del quale esso svolge la sua funzione rappresentativa. Si consideri, innanzitutto, che la diversità dei programmi nazionali di partito, così come gli interessi settoriali all'interno dei gruppi politici europei, rendono molto difficile ricomporre il tutto in un indirizzo politico comune, specie per le questioni ritenute più spinose. Nei temi che sono oggetto dell'agenda politica possono

prevalere, infatti, talvolta i *cleavage* territoriali, talaltra quelli partitico-nazionali, o anche quelli partitico-europei<sup>135</sup>. Per non parlare, poi, dell'impatto sul processo decisionale interno al gruppo delle delegazioni nazionali, del lavoro che i deputati svolgono all'interno degli intergruppi di riferimento, così come dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari di cui i deputati sono i fisiologici destinatari.

Da questo quadro risulta che non sia del tutto estranea la possibilità che singoli membri, ma anche intere componenti di un partito nazionale, si scostino dalla disciplina di gruppo<sup>136</sup>. Non si può ignorare, infatti, la complessa derivazione del deputato europeo, che è ad un tempo membro di un gruppo politico (che è espressione istituzionale di una famiglia che accoglie più tradizioni e movimenti), ed esponente di un partito nazionale, contraddistinto da una forte e ben affermata identità. È per questo che è stato osservato che rispetto ai gruppi politici, sono i partiti nazionali che si trovano in una posizione di maggiore forza per esercitare una disciplina sui singoli membri che ricoprono la carica di deputato del PE<sup>137</sup>. In questo senso, la disciplina che è imposta dal partito diventa strumentale all'ottenimento di un determinato indirizzo politico all'interno del rispettivo gruppo politico europeo.

La figura dell'europarlamentare si presenta, così, con tutta la sua complessità, rendendo quello della rappresentanza politica espressa dal Parlamento europeo un tema di grande interesse e attualità. Collegato ad esso c'è, infine, la questione del contenuto del mandato rappresentativo: perché, se è vero che la funzione del deputato è espressamente disciplinata dal regolamento interno del Parlamento, è anche vero che non vi sono riferimenti normativi espressi nel diritto originario in merito alla sfera di attribuzioni del singolo rappresentante. I Trattati, infatti, si limitano a enunciare i principi di democrazia rappresentativa<sup>138</sup>, ma non anche come gli europarlamentari contribuiscano alla sua realizzazione. Quali sono (se vi sono), quindi, le funzioni "costituzionali" dei deputati, e, di conseguenza, quali strumenti di tutela hanno a disposizione ad agire in difesa del proprio mandato?

La questione rimane, al momento, ancora da definire, e si è ripresentata in tempi recenti, dopo che l'europarlamentare, René Repasi, ha proposto un ricorso per annullamento contro un atto delegato della Commissione europea che, secondo il

---

<sup>135</sup> S. CORSO, *Indipendenza di mandato e Unione europea: le fonti*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 205.

<sup>136</sup> Ne è un esempio plastico la recente vicenda che ha riguardato il voto del Parlamento europeo sul Patto di stabilità e crescita, dove diversi europarlamentari non si sono attenuti alla disciplina di voto dettata dalla famiglia politica europea e hanno votato secondo le indicazioni ricevute dal partito politico nazionale. È questo il caso degli europarlamentari del Partito democratico, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Lega, che hanno votato discostandosi dalle posizioni, rispettivamente, del gruppo Socialisti e Democratici al Parlamento europeo, del Partito popolare europeo, del gruppo Conservatori e riformisti europei, e del gruppo Identità e democrazia.

<sup>137</sup> C. CERUTTI, *La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo. Il divieto di mandato imperativo*, Padova, Cedam – Wolters Kluwer, 2017, 245.

<sup>138</sup> L'art. 10 TUE, ad esempio, prevede che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa (para. 1) e che i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo (para. 2).

ricorrente, esorbitava dai termini della delega, espropriandolo della possibilità di esercitare le sue prerogative nel procedimento legislativo<sup>139</sup>. Per la prima volta, infatti, è stato presentato un ricorso per annullamento da un singolo parlamentare al di fuori della fattispecie della revoca delle immunità<sup>140</sup> ovvero al di fuori di quei casi in cui il Parlamento incide sulle condizioni di esercizio delle funzioni parlamentari dei suoi membri, in particolare escludendo la costituzione di alcuni gruppi politici<sup>141</sup>. Sebbene il ricorso sia stato dichiarato irricevibile dal Tribunale dell'Unione europea<sup>142</sup>, esso ha aperto la strada ad una riflessione sia sulla legittimazione dei singoli deputati (e delle minoranze parlamentari), sia sulla sfera di prerogative di cui è titolare il singolo deputato in quanto tale.

Ad oggi la giurisprudenza sembra aver escluso che i parlamentari possano utilizzare il ricorso per annullamento come strumento di garanzia della loro funzione all'interno del procedimento legislativo<sup>143</sup>. Invero, come ha precisato la Corte di giustizia, nei ricorsi presentati dai singoli parlamentari avverso le decisioni di revoca delle loro immunità, essi sono considerati come soggetti terzi e destinatari di un atto che produce effetti giuridici vincolanti nei loro confronti ai sensi dell'art. 263 TFUE<sup>144</sup>; mentre nella fattispecie che ha riguardato il ricorso presentato dall'eurodeputato Repasi, si è ritenuto che non fossero presenti le condizioni per l'ammissibilità indicate dalla sentenza *Plaumann*<sup>145</sup> in poi, e cioè la produzione di effetti diretti sulla sua situazione giuridica. A tal proposito, secondo il Tribunale, non vi erano elementi che consentivano di differenziare lo *status* di Repasi da quello di altri deputati nel procedimento parlamentare<sup>146</sup>.

---

<sup>139</sup> L'atto delegato n. 2022/1214, che stabiliva i criteri di vaglio tecnico ai fini dell'inclusione di alcune attività economiche nei settori dell'energia nucleare e del gas come strumentali alla transizione ecologica (c.d. tassonomia verde), ha creato tensioni su più fronti politici e istituzionali. In generale, si riteneva che l'atto delegato modificasse un elemento essenziale dell'atto di delega (e cioè la determinazione di quali attività siano sostenibili nel quadro della transizione ecologica nei controversi ambiti del nucleare e del combustibile fossile), violando, quindi, l'art. 290, para. 1 TFUE. Si rinvia al commento di C. FASONE, *Il ricorso per annullamento del singolo parlamentare europeo contro un atto delegato*: Repasi c. Commissione, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2023, 914-918.

<sup>140</sup> Per una ricostruzione esaustiva e recente dell'istituto delle immunità degli europarlamentari si rinvia a S. VILLANI, *L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2023, 327-362.

<sup>141</sup> Per quanto riguarda quest'ultimo gruppo di giurisprudenza, si richiamano le decisioni del Trib. 2 ottobre 2001, Cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, *Martinez e altri c. Parlamento* e della Corte di giust., 29 giugno 2004, Causa C-486/01 P., *Front national c. Parlamento*.

<sup>142</sup> Trib. 21 giugno 2023, Causa T-628/22, *Repasi c. Commissione europea*.

<sup>143</sup> Nella decisione *Repasi c. Commissione europea*, si legge che «non può essere accolta l'interpretazione del ricorrente secondo la quale i membri del Parlamento dovrebbero essere considerati come direttamente interessati dagli atti che incidono su regole di competenza, disposizioni fondamentali della procedura legislativa o atti costitutivi di uno sviamento di potere».

<sup>144</sup> L'art. 263 TFUE consente di agire dinanzi alla Corte di giustizia per contestare la legalità degli atti giuridici dell'Unione europea.

<sup>145</sup> Corte giust. 15 luglio 1963, C-25/62, *Plaumann & Co. c. Commissione della Comunità economica europea*. L'orientamento adottato in questa storica decisione ha determinato la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla questione della tutela giuridica dei singoli rispetto agli atti dell'Unione di portata generale. A seguito della pronuncia, la Corte di giustizia ha sempre fornito un'interpretazione restrittiva della legittimazione diretta ad agire delle persone fisiche e giuridiche.

<sup>146</sup> D'altronde, lo stesso ricorso presentato da Repasi era fondato sulla tesi per cui la sua legittimazione ad agire avrebbe condotto alla tutela dell'equilibrio istituzionale. In sostanza, il ricorrente aveva sostenuto

Nel suo ricorso, Repasi ha sostenuto «che lo *status* giuridico del membro del Parlamento gli conferisce, in forza del diritto dell'Unione e del principio di democrazia rappresentativa, diritti di voto e d'iniziativa, il diritto di partecipare a una procedura legislativa regolare, diritti procedurali al rispetto delle disposizioni relative alla competenza e alla procedura, nonché il diritto di difendere le attribuzioni democratiche del Parlamento». Questo, secondo il ricorrente, sarebbe il contenuto del mandato rappresentativo dei membri del Parlamento dell'Unione europea. Tuttavia, non vi sono ancora elementi sufficienti, né a livello di diritto originario, né nella giurisprudenza, per svolgere una riflessione puntuale sulla funzione del singolo parlamentare all'interno del sistema di rappresentanza politica dell'Unione, e, quindi, sulle condizioni necessarie per garantirne, non solo il mandato, ma anche l'effettivo esercizio.

La riflessione sul contenuto del mandato rappresentativo nel contesto sovranazionale rimane, dunque, ancora del tutto aperta, e non si può nascondere che gran parte della difficoltà nel trattare il tema derivi anche dalla duplice origine politica del singolo deputato, che, come si è già detto, è ad un tempo esponente di una famiglia politica europea ed iscritto ad un partito politico nazionale. Ciononostante, la questione si presenta con tutta la sua delicatezza, specie se si considera l'accentuato pluralismo politico che contraddistingue il sistema rappresentativo dell'Unione europea, che vede un ampio ventaglio di attori distinti tra loro far ingresso nel circuito rappresentativo. Tale pluralismo, a parere di chi scrive, non potrebbe che beneficiare dalla particolare accezione che si ha del ruolo dei singoli rappresentanti, che dovrebbero fungere, anche grazie alla garanzia offerta dal divieto di mandato imperativo, da canali tra l'istituzione parlamentare e la cittadinanza largamente intesa, contribuendo, così, a esprimere il complesso sistema di rappresentanza politica.

---

che, adottando il regolamento impugnato, la Commissione aveva ecceduto il potere di adottare atti delegati *ex art. 290 TFUE*, e che quindi l'atto delegato aveva leso la competenza legislativa del Parlamento e, di conseguenza, i diritti del ricorrente quale membro del Parlamento.

## CONCLUSIONI

La questione del rapporto tra divieto di mandato imperativo e disciplina di gruppo è un problema che attraversa trasversalmente il tempo e gli ordinamenti giuridici. Esso necessita una continua riflessione alla luce dei mutamenti dei contesti sociali, politici e istituzionali, che riguarda, in via più generale, la forma della rappresentanza politica. Invero, giunti alle porte del primo trentennio del XXI secolo, non si può riflettere sulla tensione tra il divieto di vincolo di mandato e la disciplina di gruppo senza tener conto del fatto che l'attenuarsi dei *cleavage* tradizionali, l'incisività dei nuovi strumenti di comunicazione, la dimensione sovranazionale delle forme di governo di gran parte degli ordinamenti costituzionali del vecchio continente, e l'ampliarsi della frammentazione sociale abbiano profondamente mutato la rappresentanza politica. I rappresentati difficilmente riescono ad essere inquadrati in macrocategorie agilmente individuabili, mentre i partiti politici non sono più i «moderni principi»<sup>147</sup> dei sistemi rappresentativi, e faticano a ricomporre i diversi interessi che si manifestano nella società.

La rappresentanza politica, oggi, si pone come «istituzione collettiva», ossia come sistema complesso, dove le istanze che vengono rappresentate all'interno degli organi rappresentativi si iscrivono in un quadro dinamico e articolato di interazioni<sup>148</sup>. L'interesse generale diventa il frutto dell'opera di una fitta rete di organismi intermedi tra i cittadini e lo Stato, che non include più, in via quasi esclusiva, solo i partiti politici, ma che si estende ad altri attori: forze economiche, gruppi di pressione, associazioni, ma anche altri rappresentanti, di origine sia nazionale che sovranazionale. Ciascuno di essi corrisponde ad altrettanti interessi.

Di conseguenza, la funzione del parlamentare non si può più esplicitare solo in relazione al suo legame con gli elettori o con il gruppo o partito di riferimento, ma anche in relazione a questi altri soggetti. È in questo senso che si intende che ciascun rappresentante è parte della rappresentanza come *sistema complesso*. Inoltre, il fatto che la rappresentanza politica configuri un processo che deve essere compreso principalmente in chiave sistemica, così come le crescenti difficoltà e complessità (tecniche e politiche) dei problemi da affrontare e delle decisioni da assumere, nonché la disinformazione e l'incapacità di articolare domande politiche, sono tutti elementi che concorrono a esigere una maggiore duttilità da parte di chi svolge la funzione rappresentativa. È proprio questa esigenza che oggi rende implausibile e impraticabile la prospettiva del mandato

---

<sup>147</sup> A. GRAMSCI, *Note sul Macchiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, Einaudi, 1949, 5.

<sup>148</sup> D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 19-20.

imperativo<sup>149</sup>, eppure appare essere ancora poco chiaro come conciliare la funzione rappresentativa del singolo eletto con il ruolo fondamentale che svolgono i partiti politici e le loro proiezioni all'interno dei Parlamenti.

Nel corso di questo lavoro si è provato a sottolineare che, in un quadro così problematico e complesso come quello attuale, bisognerebbe valorizzare la funzione di rappresentanza del singolo parlamentare attraverso la garanzia offerta dal divieto di mandato imperativo. Infatti, quest'ultimo, inteso come l'aspetto di una relazione rappresentativa che tiene conto del rapporto tra Parlamento, partiti politici e società civile<sup>150</sup>, si afferma come garanzia del pluralismo politico, al fine di contribuire alla ricomposizione degli interessi conflittuali attraverso l'azione politica e secondo i limiti e gli orientamenti prescritti dalla Costituzione. Tale concezione non è esclusa dal sistema di rappresentanza che è prescritto nella Costituzione italiana, giacché il parlamentare, inteso non in senso atomistico, ma nella sua accezione di membro di una formazione politica e vincolato ad essa da una disciplina avente efficacia politica, può porsi al crocevia tra i molteplici attori che agiscono all'interno del circuito rappresentativo. In altri termini, il divieto di mandato imperativo può valorizzare il ruolo del rappresentante come veicolo delle istanze che provengono dal di fuori dalle istituzioni, e, in uno Stato pluralista e democratico come quello italiano, ciò dovrebbe avvenire *in primis* all'interno del gruppo e del partito di appartenenza. Per tale motivo, la ricerca ha, da una parte, evidenziato la necessità che la garanzia del divieto di mandato imperativo sia valorizzata soprattutto nel momento deliberativo del gruppo politico, e, dall'altra, si è soffermata sul tema delle forme di tutela a disposizione del singolo rappresentante, in quanto aspetto fondamentale della concreta possibilità di esercitare il proprio mandato rappresentativo.

Per quanto riguarda quest'ultimo profilo, e partendo proprio dalle premesse sin qui espresse, si è voluto stimolare una riflessione sull'opportunità di riconoscere nell'ordinamento costituzionale italiano adeguate forme di tutela del mandato parlamentare, in particolare attraverso il concetto di "giudice mobile". La tesi che è stata avanzata è che, data la variegata natura delle controversie che possono riguardare il mandato rappresentativo (e che non possono essere attratte dalla giurisdizione ordinaria), non vi sia un solo organo competente a tutelare il rispetto della garanzia offerta dal divieto di mandato imperativo, ma, semmai, un sistema di rimedi più ampio, che è determinato a seconda del caso concreto che si presenta. Tre sono le ipotesi che sono state approfondite nel lavoro: (i) quando il mandato parlamentare viene limitato illegittimamente da un atto o un comportamento *intra moenia* che viola una norma del regolamento parlamentare ovvero i principi costituzionali allora l'organo competente è il Presidente d'Assemblea (coadiuvato dalla Giunta per il Regolamento e dall'Ufficio di Presidenza); (ii) quando la violazione deriva da una norma dello statuto o del regolamento interno del gruppo parlamentare, e quindi quando la lesione nasce dal mancato rispetto delle regole che il gruppo stesso decide di darsi, la competenza spetta agli organi di autodichia; infine, si è sostenuto che (iii) la via del conflitto tra poteri dello Stato sollevato dal singolo

---

<sup>149</sup> *Ibid*, 22.

<sup>150</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 86.

parlamentare si afferma come un indispensabile rimedio residuale, che si pone a chiusura del sistema costituzionale. A supporto di quest'ultima posizione si è rivelato particolarmente utile lo scorcio sulle altre esperienze europee, in particolare quella tedesca e spagnola, che hanno dimostrato di avere una sensibilità maggiore verso l'esigenza di accordare forme di tutela anche nei confronti del singolo rappresentante. In entrambi i casi, infatti, è riconosciuta la concreta e reale possibilità per il singolo parlamentare di adire il giudice costituzionale e vi è una copiosa giurisprudenza in materia che affronta nel merito il contenuto sostanziale del mandato rappresentativo.

Lo studio, seppur per linee generali, delle altre esperienze europee è stato fondamentale anche per approfondire meglio il tema dei rapporti che intercorrono tra gruppi politici e rappresentanti. Un'analisi delle dinamiche parlamentari che si consumano all'interno dell'ordinamento tedesco, spagnolo, portoghese e nell'esperienza in corso di definizione del Parlamento europeo, ha fatto da cartina di tornasole per individuare come sia garantita la possibilità per i rappresentanti di esprimere il proprio dissenso, ovvero di partecipare attivamente all'interno del proprio gruppo. In ciascuno di questi sistemi, infatti, l'azione del parlamentare tende ad irreggimentarsi entro le posizioni definite nel gruppo, ma viene anche posta attenzione (in via più o meno normativizzata) a esigenze di democraticità all'interno delle formazioni politiche, a partire dai partiti, senza escludere, però, anche i gruppi che operano nelle Assemblee rappresentative. L'idea che emerge è che, sebbene la disciplina di gruppo risponda ad esigenze di razionalizzazione dell'attività parlamentare e di corretto funzionamento del circuito rappresentativo, la decisione imposta dal gruppo ai propri aderenti non può tradursi in una scelta oligarchica che trasforma il rappresentante in un mero delegato. Affinché ciò non accada, è necessario, quindi, che la decisione del gruppo scaturisca da un confronto libero e democratico, in cui tutti i parlamentari abbiano la possibilità di partecipare attivamente realizzando a pieno il contenuto del loro mandato rappresentativo.

Per questo motivo, la ricerca ha voluto sollecitare una maggiore attenzione verso il tema dell'attuale scarsa disciplina regolamentare dell'organizzazione e del funzionamento dei gruppi, e la correlata esigenza di implementare forme di democrazia interne ad essi. Queste ultime dovrebbero dare sostanza all'idea di un metodo di decisione collettiva che è caratterizzato dall'eguaglianza tra i partecipanti nel processo attraverso cui si definisce l'indirizzo politico che il gruppo intende perseguire nei suoi rapporti con gli altri soggetti istituzionali. La considerazione è mossa dalla premessa che, in ragione dell'organizzazione "gruppo-centrica" del Parlamento, l'esigenza di imporre una disciplina di gruppo attiene principalmente alla fase di esecuzione, e non di formazione, dell'indirizzo politico perseguito da quest'ultimo. Proprio per questo, la garanzia che il singolo rappresentante riesca effettivamente a contribuire al circuito della rappresentanza politica dovrebbe essere assicurata nella fase di formazione di questa volontà collettiva. A tal fine, sarebbe opportuno rivedere la disciplina sul contenuto degli atti normativi dei gruppi, che dovrebbe, quantomeno, specificare i procedimenti sia di deliberazione, sia disciplinari. La proposta non risulta troppo peregrina se si tiene conto dello spirito che

muove l'attuale art. 53, c. 7 del regolamento del Senato, che prevede l'obbligo per i regolamenti interni dei gruppi parlamentari di stabilire procedure e forme di partecipazione che consentono ai singoli senatori di esprimere i loro orientamenti e, quindi, di contribuire al processo decisionale. L'obiettivo non è solamente quello di tutelare eventuali posizioni dissenzienti, ma di promuovere forme di democrazia interna nel gruppo parlamentare, nel tentativo di valorizzare la funzione del singolo parlamentare all'interno del complesso sistema di rappresentanza politica che si è delineato in questo lavoro.

L'idea di fondo, quindi, è che se, da un lato, la democratizzazione delle strutture interne dei gruppi è funzionale a evitare che il ruolo dei singoli rappresentanti diventi marginale rispetto alla volontà del vertice del gruppo, dall'altro pare porre le condizioni per quel processo di formazione della volontà che meglio si concilia con le attuali esigenze della rappresentanza. Il divieto di mandato imperativo trova, quindi, la sua massima realizzazione attraverso l'affermarsi di forme di democrazia sostanziale nell'attività dei gruppi, tali da riuscire a promuovere l'espressione del dissenso al suo interno. È, infine, con l'instaurarsi di questo spazio deliberativo che il singolo parlamentare viene messo nelle condizioni di svolgere una funzione integratrice della rappresentanza, partecipando, all'interno dei partiti e dei gruppi, a selezionare le istanze che provengono dalla società, a elaborare programmi e a determinare, attraverso l'attività di indirizzo politico, la politica nazionale. In altri termini, al rappresentante viene garantito uno spazio dove poter incanalare le istanze che giungono dalla complessa trama di soggetti del pluralismo, e tale spazio si trova all'interno del gruppo parlamentare, ancora prima che nell'Assemblea, dove invece si manifesta la disciplina di gruppo con tutta la sua assertività. In questo modo, la tensione tra disciplina di gruppo e divieto di mandato imperativo trova il suo punto di conciliazione nella democraticità dell'organizzazione e del funzionamento dei gruppi, riportando, infine, a sistema il circuito rappresentativo prescritto in Costituzione.

In conclusione, se la rappresentanza politica viene intesa come un insieme di assetti, oltretutto di modalità, di processi, di sedi e di luoghi, ne consegue che la decisione politica è presa sulla base di una molteplicità di attori e di strutture che concorrono a plasmare l'intero procedimento. Il singolo parlamentare, attraverso la garanzia del divieto di mandato imperativo, si inserisce all'interno di questo sistema complesso, ed esercita la sua funzione rappresentativa, che deve essere valorizzata soprattutto nel momento del confronto che avviene nel gruppo parlamentare, in ragione di una visione non atomistica del funzionamento del circuito rappresentativo prescritto in Costituzione. A tal fine si rendono necessarie ulteriori riflessioni sul tema dell'attuazione del "metodo democratico" anche nei gruppi parlamentari, così come sulla questione della tutela del mandato rappresentativo. È in questo senso, infine, che la ricerca ha provato ad enfatizzare che l'autonomia del rappresentante sia una «condizione necessaria (anche se non sufficiente) perché esso possa operare una selezione di interessi talvolta fra loro contraddittori [e]

perché possa rappresentare una “pluralità” altrimenti non rappresentabile»<sup>151</sup>. Il divieto di mandato imperativo si conferma, così, come un principio essenziale del costituzionalismo liberal-democratico e pluralista, necessario ad affermare la rappresentanza politica come un processo di integrazione dei conflitti che permeano la società del XXI secolo.

---

<sup>151</sup> A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008, 856.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009.
- ABELLÁN, A.M., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992.
- ACCARINO, B., *Rappresentanza*, Bologna, il Mulino, 1999.
- ANZON, A., *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, 167-191.
- ANZON, A., *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2022, 521-530.
- AQUARONE, A., D'ADDIO, M. e NEGRI, G., (a cura di), *Le costituzioni italiane*, Milano, Edizioni di comunità, 1958.
- ARRIGO, G.M., (a cura di), *Edmund Burke, "Storia e tradizione. Due lettere e un discorso"*, Milano-Udine, Mimesis, 2022.
- AURELI, E., *L'attuazione della Costituzione portoghese: i rapporti tra partiti, eletti ed elettori nella legislazione elettorale, in quella sui partiti e nel regolamento parlamentare*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 109-133.
- AZZARITI, G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2009, 311-364.
- AZZARITI, G., *Crisi dei partiti come crisi della loro capacità organizzativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO E P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Studi in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, Napoli, Jovene, 2009.
- AZZARITI, G., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3, 2013, 275-291.
- AZZARITI, G., *La destituzione non è sostituzione*, in il Manifesto, 13 giugno 2014.
- AZZARITI, G., *Una sostituzione punitiva e illegittima*, in il Manifesto, 22 aprile 2015.

- AZZARITI, G., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro* (Atti del convegno di Vercelli, 25 novembre 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
- BANCHETTI, S., *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, Camera dei deputati, 2008.
- BARBERA, A., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 4, 1989.
- BARBERA, A., *Una democrazia con i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 4, 1992.
- BARBERA, A., *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- BARBERA, A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008, 853-888.
- BARBERA, A., *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Annali Enc. Dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 2016.
- BARDI, L. e IGNAZI, P., *Il Parlamento europeo*, Bologna, il Mulino, 2004.
- BARDI, L. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, il Mulino, 2009.
- BARGIACCHI, S., *Il divieto di mandato imperativo fra il ruolo dei partiti e il principio di rappresentanza*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 23-35.
- BARTOLUCCI, L. e LUPO, N., *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023.
- BASSO, L., *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il Ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, vol. IV.
- BEER, S. H., *The representation of interests in British government: historical background*, in *The American political science review*, vol. 51, n. 3, 1957, 613-650.
- BERGONZINI, C., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, 741-762.
- BERGONZINI, C., *L'eterogenesi dei Fini: a proposito del ruolo (politico) dei presidenti di Assemblea*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, 487-489.
- BERGONZINI, C., *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, 162-165.

- BERTOLINI, G., *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in AA.VV (a cura di), *Seminario 1994. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 1995.
- BIFULCO, R., *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017, 3-4.
- BIGLINO CAMPOS, P., *Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?*, in *Revista de las Cortes Generales*, 32, 1993, 53-100.
- BILANCIA, F., *I regolamenti dei Gruppi parlamentari del Bundestag*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001.
- BIN, R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996.
- BIN, R., BRUNELLI, G., PUGIOTTO, A. e VERONESI, P. (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000.
- BIN, R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale*, Padova, Cedam, 2001.
- BIN, R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009.
- BIN, R., *La strana risposta del presidente Fico: è così che si rilancia il ruolo del Parlamento?*, in *laCostituzione.info*, 18 aprile 2018.
- BIONDI, F., *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni sulle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2012.
- BIONDI, F., *Presidenti di Assemblea e gruppi parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1983.
- BLANCO VALDÉS, R.L., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990.
- BOBBIO, N., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.
- BOBBIO, N., *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- BOCKENFORDE, E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1985.

- BOLOGNA, C., *Costituzione e partiti antisistema*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024.
- BON VALSASSINA, M., *La giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in tema d'anticostituzionalità dei partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1958, 442-463
- BRUNELLI, G., *Sull'impossibilità di frammentare la funzione parlamentare*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000.
- BRUNELLI, G. e VERONESI, P., *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, 2012.
- BRUNETTI, L., *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e Pensiero, 2018.
- BRUNETTI, L., *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 204-207.
- BURDEAU, G., *Traité de Science Politique*, vol. IV, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1952.
- BURKE, E., *Pensieri sulla causa dell'attuale scontento*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, Bologna, il Mulino, 1962.
- BURKE, E., *Ricorso dai nuovi agli antichi Whigs*, (1791), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1963.
- BURKE, E., *Riflessioni sulla Rivoluzione in Francia*, (1790), in A. MARTELLONI (a cura di), *Scritti politici di Edmund Burke*, Torino, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1963.
- BURKE, E., *Discorso sulla rappresentanza dei Comuni in Parlamento*, in G.M. ARRIGO (a cura di), *Edmund Burke: Storia e tradizione. Due letture e un discorso*, Milano-Udine, Mimesis, 2022.
- CARBONI, A. e MAGALOTTI, M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, 1.
- CARLASSARE, C., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Torino, Giappichelli.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution a la Théorie générale de l'État*, vol. II, Paris, Recueil Sirey, 1922.
- CASSELLA, F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997.

- CASSELLA, F., *Rappresentanza politica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I di Aggiornamento, Torino, Utet, 2000.
- CASTELLI, L., *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019.
- CATERINA, E., *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2016.
- CECCANTI, S., *I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene.
- CEDRONI, L., *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1996.
- CERRI, A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2009.
- CERUTTI, C., *La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo. Il divieto di mandato imperativo*, Padova, Cedam – Wolters Kluwer, 2017.
- CERVATI, A.A., *Art. 71*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985.
- CERVATI, A.A., *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, Treccani, 1989.
- CIANCIO, A., *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- CIANCIO, A., *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008.
- CIANCIO, A., *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 1, 2020.
- CIANCIO, A., *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazione dei partiti*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2021.
- CIAURRO, G.F., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, Vallecchi, 1969.
- CIAURRO, G.F., *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, 1-12.
- CIAURRO, L., *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006.
- CICCONETTI, S.M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. II, Napoli, ESI, 2011, 913 ss.

- CODUTI, D., *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020.
- COMPAGNA, L., *Dal mandato imperativo al mandato rappresentativo nella Costituzione francese del 1791*, in AA.VV, *Assemblee di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero giuridico moderno* (secoli XV-XX), vol. I, Rimini, Maggioli, 1983.
- COMPAGNA, L., *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Roma, Città nuova, 2008.
- CORSO, S., *Indipendenza di mandato e Unione europea: le fonti*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 186-202.
- CORTES GENERALES, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980, 1735.
- COSTA LOBO, M., *The role of political parties in Portuguese democratic consolidation*, in *Party politics*, 2001, 5, 643-653.
- COSTANZO, L., *Misure espulsive dei parlamentari dai gruppi di appartenenza*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2021.
- COTTA, M., *Il problema del bicameralismo – monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. italiana di scienze politiche*, 1971.
- COTTA, M., *Parlamenti e rappresentanza* in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, il Mulino, 1986.
- CRISAFULLI, V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1960.
- CRISAFULLI, V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il Ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, Firenze, Vallecchi, 1969.
- CRISAFULLI, V. e NOCILLA, D., *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977.
- CRISAFULLI, V., *Partiti, Parlamento, Governo* in V. CRISAFULLI (a cura di), *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985.
- CURRERI, S., *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare* in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CURRERI, S., *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004.
- CURRERI, S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005.

- CURRERI, S., *Non varcate quella soglia! (Prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2006.
- CURRERI, S., *Le sostituzioni di Mauro e Mineo sono legittime*, in *Huffington Post Italia*, 13 agosto 2014.
- CURRERI, S., *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- CURRERI, S., *L'occasione persa. (Prima note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.
- CURRERI, S., *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1, 2023.
- D'ANDREA, A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004.
- D'ANDREA, D., *Tra parlamentarismo e plebiscitarismo. La democrazia della decisione in Max Weber*, in *Teoria politica*, 9, 2019, 169-192.
- D'ANTONIO, M. e NEGRI, G., *Il partito politico di fronte allo Stato e di fronte a se stesso: raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1983.
- DAMELE, G., *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 5, 2017.
- DE CARO BONELLA, C., *Ostruzionismo addio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1991.
- DE CESARE, G.C., *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014, 57-71.
- DE FIORES, C., *Sulla rappresentazione della Nazione*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro* (Atti del convegno di Vercelli, 25 novembre 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
- DE ROBESPIERRE, M., *Sul governo rappresentativo*, trad. it. a cura di A. BURGIO, Roma, Manifestolibri, 1995.
- DI CHIARA, A., *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

- DI CIOLO, V. e CIAURRO, L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V. ed., Milano, Giuffrè, 2013.
- DI GIOVINE, A., *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in AA.VV. (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001, 373-398.
- DI MAJO, L. e RUBECHI, M., *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento VI, Torino, Utet, 2015.
- DICKMANN, R., *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.
- DOGLIANI, M., *Il partito come strumento di separazione della politica dall'economica*, in ID. (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, il Mulino, 2015.
- DOGLIANI, M., *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, Ediesse, 2016.
- DONATO, G., *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.
- DUSO, G., *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- DUVERGER, M., *Les partis politique* (1951), trad. it di M. CAMBIERI TOSI, in *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961.
- ESPOSITO, C., *Lo Stato e la Nazione italiana*, Padova, Cedam, 1937.
- ESPOSITO, C., *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, Cedam, 1939.
- ESPOSITO, C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954.
- ESPOSITO, C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954.
- FABRIZZI, F., *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019.
- FASONE, C. e LUPO, N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012.
- FASONE, C., *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

- FASONE, C., *Il ricorso per annullamento del singolo parlamentare europeo contro un atto delegato*: Repasi c. Commissione, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2023, 914-918.
- FENUCCI, T., *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, Franco Angeli, 2021.
- FERRARA, G., *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965.
- FERRARA, G., *Rappresentanza e governo nazionale* in *Dem. dir.*, 1988.
- FERRARA, G., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo* in *Riv. Trim. Dir. Cost.* 1998.
- FERRI, G.D., *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950.
- FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- FLORIDIA, G., *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1991.
- FRIEDRICH, C.J., *Representation and constitutional reform in Europe*, in *Western Political Quarterly*, I, June 1948.
- FRIEDRICH, C.J., *Constitutional government and democracy*, Boston, Ginn and Co., 1950.
- FURLAN, F., *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011.
- GARCÍA ESCUDERO, P., *El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2011, 28, 205-242.
- GARCÍA GUERRERO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.
- GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza editorial, 1986.
- GARCÍA ROCA, J.J., *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, 1998.
- GARCÍA ROCA, J.J., *Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*, in A.A.V.V., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, I, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-UCM-Fundación Ortega y Gasset-CEPC, Madrid, 2003, 839-874.
- GARCÍA ROCA, J.J., *Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 32, 2007.
- GHERA, F., *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, 1629-1642.

- GIANFRANCESCO, E., *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2007, 43-60.
- GIANFRANCESCO, E., LUPO, N. e RIVOSECCHI, G. (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.
- GIANFRANCESCO, E., *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 2.
- GIANNITI, L. e DI CESARE, R., *The internal administrative structure and the relationship with the Speaker*, in T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO e N. LUPO (a cura di), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London-New York, Routledge, 2023.
- GIANNITI, L. e LUPO, N., *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, il Mulino, 2023.
- GIUPPONI, T.F., *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3 luglio 2014.
- GIUPPONI, T.F., *Finanziamento dei Gruppi Parlamentari, Autonomia Contabile e Regime dei Controlli Interni nella Riforma dei Regolamenti di Camera e Senato*, in G.T. BARBIERI e F. BIONDI (a cura di) *Il Finanziamento della Politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- GIUPPONI, T.F., *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019.
- GIUPPONI, T.F., *Autonomia delle Camere e green pass: porte ormai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022.
- GOLDONI, M., *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.
- GONZÁLEZ MORO, A., *La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 2022, 341-368.
- GORI, L., *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.
- GORLANI, M., *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, Cacucci Editore, 2017.
- GRAMSCI, A., *Note sul Macchiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, Einaudi, 1949.

- GRIGLIO, E., *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 2022.
- GROSSI, P., *Sulla ripartizione tra i gruppi parlamentari del tempo disponibile per la sessione di bilancio (alcuni interrogativi)*, in *Diritto e società*, 1983.
- GROSSO, E., *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in A.A.V.V., *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana: Atti del XXXVIII Convegno Annuale AIC*, Padova, Cedam, 2023, in corso di pubblicazione.
- GUARINO, G., *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di dir. pubbl.*, 1, 1946.
- GUSMAI, A., *Il gruppo parlamentare: profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, Cacucci, 2019.
- HELLER, H., *Die Souveränität*, 1927, trad. it. di P. PASQUINO e G. SILVESTRINI in *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello stato e del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1987.
- HELLER, H., *Die Souveränität, Ein Beitrag zur Theorie des Staats und Völkerrechts* (1927), trad. it. di P. PASQUINO, *La sovranità dello Stato ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1987.
- HERNÁNDEZ OLIVER, B., *Parlamento y estado de partidos. La democracia contemporánea*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2003, 60, 186.
- HOBBS, T., *Leviathan* (1651), trad. it. a cura di G. MICHELI, *Leviatano*, Firenze, La Nuova Italia, 1976.
- IACOMETTI, M., *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001.
- IBRIDO, R., *L'interpretazione del diritto parlamentare: politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015.
- IGNAZI, P., *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- IGNAZI, P., *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, il Mulino, Bologna, 2019.
- JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (1892), trad. it., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, Società editrice libraria, 1912.
- KATZ, R.S. e MAIR, P., *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party in Party politics*, 1, 1995, 5-28.
- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di S. COTTA e G. TREVES, Milano, Edizioni di Comunità, 1952.

- KELSEN, H., *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010.
- KELSEN, H., *Il problema del parlamentarismo* (1925), in H. KELSEN, *La democrazia* (a cura di M. BARBERIS), Bologna, il Mulino, 2010.
- KIRCSCHEIMER, O., *The transformation of the Western European Party System* in J. LA PALOMBARA e M. WEINER (a cura di), *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- KRAMNICK, I., *An Augustan debate: notes on the history of the idea of representation*, in J. R. PENNOCK (a cura di), *Representation*, New York, Routledge, 1968.
- LABAND, P., *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, trad. it. a cura di M. SIOTTO PINTOR, Unione Tipografica Editrice Torinese, Torino, 1925.
- LANCHESTER, F., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali. Intervista a Gerhard Leibholz*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1981
- LASORELLA, G., *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023.
- LAURO, A., *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci editore, 2022.
- LAVAGNA, C., *Comitato III – Comitati di liberazione*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, Giuffrè, Milano, 1960.
- LEIBHOLZ, G., *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973, trad. it. di SIMONA FORTI in *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989.
- LESTON BANDEIRA, C., *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, 15(6), 2009, 697 ss.
- LESTON BANDEIRA, C. e TIBÚRCIO, T., *Developing links despite the parties – Parliament and citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), 2012, 387.
- LESTON BANDEIRA, C., *From legislation to legitimation – The role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2016.
- LIPPOLIS, V. e LUPO, N. (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene.
- LOCKE, J., *Second treatise on civil government* (1689), New York, Cambridge University Press, 1965.
- LOHMAR, U., *Innerparteiliche Demokratie: eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, F. Enke, 1963.

- LONGO, A., *Burke e Paine: stralci di una mitografia costituzional-rivoluzionaria*, in *Diritto pubblico*, 1, 2017, 256.
- LOPANE, E., *Il mandato parlamentare e i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 1964.
- LUCIANI, M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato* in ZANON, N. e BIONDI, F. (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- LUPO, N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University press, 2007.
- LUPO, N., *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl.* (Aggiornamento), Torino, Utet, 2010.
- LUPO, N., *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.
- Lupo, N., *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene.
- LUPO, N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013.
- LUPO, N., *I Presidenti di assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.
- LUPO, N., *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.
- LUPO, N., *Sull’autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell’uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.
- MADISON, J., *Il Federalista n. 10*, in A. HAMILTON, J. MADISON e J. JAY, *Il Federalista*, trad. it., il Mulino, 1997, 194-195.
- MANETTI, M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990.
- MANETTI, M., *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103.
- MANETTI, M., *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 3, 2016.

- MANETTI, M., *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2838-2844.
- MANGIAMELLI, S., *Partiti politici e Parlamento tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (1927), trad. it. di A. KALAJZIC in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- MANNINO, A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973.
- MANNINO, A., *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 135-137.
- MANNINO, A., *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.
- MANNINO, A., *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2006.
- MANNINO, A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010.
- MANNINO, A. e CURRERI, S., *Diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2019.
- MANNONI, S., *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè, 1994.
- MANSFIELD, H.C., *Modern and medieval representation*, in J.R. PENNOCK (a cura di), *Representation*, New York, Routledge, 1968.
- MANZELLA, A., *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCÍA DE ENTERRIA e A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982.
- MANZELLA, A., *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003.
- MARANINI, G., *Crisi del costituzionalismo e antinomie della Costituzione*, in *Studi politici*, 1-2, 1953.
- MARILOTTI, L., *Ragioni storiche dell'esigenza per i partiti portoghesi di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi". Ricerca 2019: Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 76-91.
- MARONGIU, A., *Parlamento (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981.

- MARSOCCI, P., *I gruppi parlamentari in Spagna*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001.
- MARSOCCI, P., *La disciplina interna ai gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2004.
- MARSOCCI, P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.
- MARTINELLI, C., *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 10, 2001, 161-188.
- MASCI, F., *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in *DPCE online*, 2021, 1, 515-536.
- MAZZIOTTI DI CELSO, M., *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972.
- MEZZANOTTE, M., *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2009.
- MICELI, V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Boncompagni, 1892.
- MIGLIO, G., *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza in AA.VV., La rappresentanza politica*, Bologna, Pitagora, 1985, ora in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. II.
- MILL, J.S., *On liberty* in J. STILLINGER (a cura di), *Three Essays: On Liberty, Representative Government, The Subjection of Women*, Oxford, Oxford University Press, 1976.
- MILL, J.S., *Considerations on representative government*, in J. STILLINGER (a cura di), *Three Essays: On Liberty, Representative Government, The Subjection of Women*, Oxford, Oxford University Press, 1976.
- MOHRHOFF, F., *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale del Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, Colombo editore, 1962.
- MONTESQUIEU, CH., *L'esprit des lois*, libro XI, cap. VI; trad. it. *Lo spirito delle leggi*, vol. I, a cura di S. COTTA, Torino, Utet, 1965.

- MORELLI, A., *Mandato parlamentare alla portoghese? Il “contratto di governo” non è chiaro*, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2018.
- MORELLI, A., *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.
- MORRONE, A., *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (a cura di), *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000.
- MORRONE, A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.
- MORSTEIN MARX, F., *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 50, n.3, 1926.
- MORTATI, C., *La legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, G.C. Sansoni, 1946.
- MORTATI, C., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in AA.VV (a cura di), *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Vol. II, Padova, Cedam, 1957.
- MORTATI, C., *Sovranità popolare e diritto di voto secondo la Costituzione*, in *Amm. Civ.*, 1958, n. 10-11.
- MORTATI, C., *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano (1945)*, ora in ID., *Raccolta di Scritti – Vol. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1972.
- MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Cedam, Padova, 1991.
- MORTATI, C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di “Ricerca”*, s.l., 1949, ora in ID., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos*, 2, 2015.
- NEGRI, A., *Alcune riflessioni sullo “Stato dei partiti”*, in *Riv. Trim. Dir. pubblico*, 1964.
- NEGRI, A., *Rappresentanza*, in *Enciclopedia Feltrinelli-Fischer, Scienze politiche, I (Stato e Politica)*, Milano, Feltrinelli, 1970.
- NEGRI, G. e CIAURRO, G.F., *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989.
- NOCILLA, D. e CIAURRO, L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.
- NOCILLA, D., *Il libero mandato parlamentare* in AA.VV (a cura di) *Il Parlamento: Atti del XV Convegno Annuale*, Padova, Cedam, 2001.
- OCCHIOCUPO, N., *Autodichia* in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, Treccani, 1988, 1.

- ORLANDO, V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940.
- ORRÙ, R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2015.
- ORTINO, S., *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Giuffrè, Milano, 1966.
- PAGANO, F.F., *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggestione" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, 3, 2020.
- PALADIN, L., *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. II, Padova, Cedam, 1972.
- PASQUINO, P., *Sieyes, Constant e il "governo dei moderni"*, in *Filosofia politica*, I, 1987.
- PASQUINO, G., (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988.
- PELELLA, G., *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2019, 1077-1097.
- PÉREZ-MONEO, M., *La exclusión en el interior de los partidos: pluralismo, democracia interna y control jurisdiccional*, in I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (ed.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, 2017, Madrid, Marcial Pons, 161-186.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.
- PERINI, M., *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Giuffrè, Milano, 2019.
- PICCIONE, D., *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007.
- PICCIRILLI, G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009.
- PICCIRILLI, G., *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2020.
- PIGNATARO, M., *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2023.
- PINELLI, C., *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, Cedam, 1984.
- PINELLI, C., *Il Presidente di assemblea parlamentare*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari (a cura di), *Quaderno n. 9. Seminario 1998*, Torino, Giappichelli.

- PISANESCHI, A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 2, 1988.
- PITKIN, H.F., *The concept of representation*, Berkley, University of California Press, 1972, trad. it. di ELIA ZARU, in *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017.
- POCOCK, J.G.A., *Burke and the ancient constitution. A problem in the history of ideas*, in *The Historical Journal*, vol. 3, n. 2, 1960.
- POCOCK, J.G., *The ancient constitution and the feudal law: a study of English historical thought in the seventeenth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.
- POST, G., *Plena potestas and Consent in Medieval Assemblies*, in *Studies on Medieval Legal Thought*, Princeton, Princeton Legacy Library, 1964.
- PREDIERI, A., *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, G. Barbera, 1950.
- PRESNO LINERA, M.A., *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- PUNSET BLANCO, R., *Prohibición de mandato imperativo e pertinencia a partidos políticos*, in J.J. GONALÉZ ENCINAR (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- RAMÍREZ, R., *Partecipación y pluralismo en la Constitución de 1978*, in M. RAMÍREZ (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979.
- RESCIGNO, G.U., *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970.
- RESCIGNO, P., *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961.
- REY SALAMANCA, F., *El sistema representativo. Las representaciones políticas y la transformación de la democracia parlamentaria*, Barcelona, Gedisa editorial, 2023.
- RIDOLA, P., *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982.
- RIDOLA, P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985.
- RIDOLA, P., *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- RIDOLA, P., *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668-674.
- RIDOLA, P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011.

- RINALDI, E., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017.
- RINALDI, E., *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2017, 2844-2856.
- RIVOSECCHI, G., *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003.
- RIVOSECCHI, G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016.
- RIVOSECCHI, G., *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell' "ultimo miglio"*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2023.
- ROSSI, L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica. I. Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894.
- ROSSI, E., *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come "uomo/donna della Costituzione"*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene.
- ROUSSEAU, J.J., *Considerazioni sul governo di Polonia (1771)*, trad. it. a cura di P. ALATRI, *Scritti politici*, Torino, Utet, 1970.
- ROUSSEAU, J.J., *Du contrat social, ou principes du droit politique (1762)*, in *Collection complète des oeuvres*, vol. 1, Ginevra, 1782, libro III, cap. I; trad. it. a cura di J. Bertolazzi, *Il contratto sociale*, Milano, G. Feltrinelli, 2022.
- RUBECHI, M., *Il diritto di voto: Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016.
- RUGGERI, A., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta Online*, 1, 2019.
- SAITTA, A., *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, Giuffrè, 1975.
- SAITTA, A., *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2, 2001.
- SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los diputados, 1989.
- SALANDRA, A., *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Arch. giur.*, 1875, XV.
- SANDULLI, A.M., *Spunti problematici in tema di autodichia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, 1831-1838.

- SANTAMARIA, J., *Partidos políticos y pluralismo democratico*, in AA.VV., *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Correggio Emilia, Arnaldo Forni, 1978.
- SANTAOLALLA, F., *Partido político, grupo parlamentario y diputado*, in J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad, 1992, 93-118.
- SARTORI, G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 4, 1957.
- SARTORI, G., *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano: 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963.
- SAVIGNANO, A., *I gruppi parlamentari*, Napoli, Morano editore, 1965.
- SAVIGNANO, A., *Il mandato imperativo*, in *Annali della facoltà giuridica*, 36, 1970.
- SAWARD, S., *The representative claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- SCARCIGLIA, R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005.
- SCHEFOLD, D., *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, in *Giur. cost.*, 1, 1987, 363-394.
- SCHMITT, C., *Verfassungslehre* (1928), trad. it. di A. CARACCILOLO, *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984.
- SCUTO, F., *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- SCUTO, F. (a cura di), *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2018.
- SIEYÈS, E. J., *Qu'est-ce-que la tiers État?* (1789), trad. it. a cura di U. CERRONI, *Che cos'è il Terzo Stato?*, Roma, Editori Riuniti, 1972.
- SIEYÈS, E.J., *Per volontà della Nazione*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, 87-88.
- SIEYÈS, E.J., *Délibérations à prendre dans les Assemblées de baillages* (1789), trad. it. a cura di G. TROISI SPAGNOLO, *Opere e testimonianze politiche*, Milano, Giuffrè, 1993.
- SIEYÈS, E.J., *Dire de l'Abbé Sieyes sur la question du Veto royal* (1789), trad. it. a cura di G. TROISI SPAGNOLO, *Opere e testimonianze politiche*, Milano, Giuffrè, 1993.
- SMEND, R., *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), trad. it. di F. FIORE e J. LUTHER, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.

- SPADARO, A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985.
- TANDA, A.P., *Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 51, 1980.
- TERREO, R., *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22 marzo 2018.
- TORRE, A., *Il magistrato dell'Assemblea: saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000.
- TORRE, A., *Lo Speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene.
- TORRES DEL MORAL, A., *El estado español de partidos*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8, 1991.
- TORRES DEL MORAL, A., *Réquiem por el mandato representativo*, in *Revista de Derecho Político*, 81, 2011.
- TORRES DEL MORAL, A., *Estado de derecho y democracia de partidos: una teoría del Estado constitucional contemporáneo*, Madrid, Universitas, 2015.
- TOSI, S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959.
- TOSI, S., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1974.
- TRIEPEL, H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (1927), trad. it. di A. KALAJZIC in *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- URBINATI, N., *Representative democracy. Principles and genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.
- URBINATI, N., *Dalla democrazia dei partiti al plebiscito dell'audience*, in *Parolechiave*, 1, 2012.
- VALENTINI, C., *Rappresentanza politica*, in C. CARUSO e C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, il Mulino, 2021.
- VAN BIEZEN, I., *On the internal balance of party power: party organizations in new democracies*, in *Party politics*, 6(4), 2000, 395-417.
- VIGEVANI, G., *Necessaria l'affinità politica per i gruppi del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, 170-173.

- VILLANI, S., *L'immunità dei membri del Parlamento europeo alla luce dell'identità democratica dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2023, 327-362.
- VIOLANTE, P., *Lo spazio della rappresentanza. I: Francia 1788-1789*, Palermo, ILA Palma, 1981.
- VIRGA, P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948.
- WEBER, M., *Politik als Beruf*, trad. it. di E. COCCIA, *La politica come professione*, Roma, Armando Editore, 2010.
- ZAGREBELSKY, G., *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979.
- ZAGREBELSKY, G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1988.
- ZAGREBELSKY, G. e MARCENÒ, V., *Giustizia costituzionale*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2018.
- ZANGARA, V., *La rappresentanza istituzionale*, Padova, Cedam, 1952.
- ZANON, N., *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 2, 1989.
- ZANON, N., *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.
- ZANON, N., *Parlamentare (Status di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.* vol. X, Torino, Utet, 1995.
- ZANON, N., *"Sfere relazionali" riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?*, in *Giur. cost.*, 1998.
- ZANON, N., *Il transfughismo parlamentare: attenti a toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001.
- ZANON, N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- ZANON, N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2014.