

Il divieto di mandato imperativo tra dettato e attualità

di Luana Leo*

12 gennaio 2023

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La consacrazione nel contesto rivoluzionario francese. – 3. L'anomalo dibattito in Assemblea Costituente. – 3.1. Cenni sul complesso rapporto tra parlamentare e partito. – 3.2. I più recenti interventi della Consulta. – 4. La riformulazione dell'art. 67 Cost. nel quadro delle riforme costituzionali. – 4.1. L'ultima proposta di legge costituzionale (A.C. 3297). – 5. L'affermazione del transfughismo parlamentare in Italia. – 6. Le cause della crescente mobilità: linee generali. – 6.1. La proliferazione dei gruppi parlamentari. – 6.2. La XVIII legislatura tra inevitabili scissioni e nuove alleanze. – 7. "Il partito del non voto" e l'opzione *recall*. – 8. L'esaltazione dell'esperienza portoghese e l'improprio confronto con l'impianto costituzionale italiano. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

L'art. 67 Cost. sancisce che *"ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"*. Come ben noto, tale disposizione racchiude il c.d. "divieto di mandato imperativo": ciascun parlamentare, nella peculiare veste di rappresentante dell'intera Nazione e non già degli elettori del suo partito, si trova nella condizione di non poter ricevere da essi disposizioni vincolanti in relazione al modo in cui deve assolvere il suo mandato; al contempo, egli è tenuto a rendersi interprete, nella Camera di appartenenza, anche delle esigenze del suo elettorato. L'art. 67 Cost., dunque, si pone da chiave interpretativa del modello rappresentativo tracciato nella Costituzione¹. Esso si incentra sui partiti politici, reputati lo strumento indispensabile per indirizzare la rappresentanza popolare, nonché per *"concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"*; tuttavia, occorre considerare che la Costituzione non prevede che siano soltanto i partiti e l'interesse di parte a dover orientare le decisioni dei parlamentari.

In epoca moderna, la mancanza di vincolo di mandato ha agevolato il fenomeno del c.d. transfughismo parlamentare, consistente nel mutamento di partito e talvolta anche di coalizione, letto dal corpo elettorale come un tradimento della volontà

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università LUM Giuseppe Degennaro.

¹ A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Torino, V ed., 2022, 290.

popolare espressa tramite il voto². Come ben sottolineato in dottrina, la copertura offerta da tale divieto ha sempre costituito il confortevole “ombrello” sotto cui riparare ogni caso di spostamento dei parlamentari, anche quando la decisione del singolo di abbandonare il proprio gruppo risulti lontana da qualsiasi pressione interna tra la coerenza alle proprie idee e la fedeltà al gruppo e/o al partito di appartenenza³. A tale riguardo, appare doveroso marcare come ad un dissenso esteso di tale fenomeno non sia seguita in dottrina una risposta omogenea in ordine alle misure idonee a contenerlo: del resto, la previsione di sanzioni applicabili nei confronti dei parlamentari “in fuga” implica una riflessione sullo spessore assunto dal principio della libertà di mandato elettivo in un contesto di democrazia rappresentativa.

A partire dalla XIII Legislatura, si segnala una catena di progetti di riforma diretti ad incidere – in maniera differente – sulla disposizione in oggetto. Da ultimo, la proposta di legge costituzionale Fascina (A.C. 3297)⁴ presentata alla Camera il 28 settembre 2021 (*“Modifica dell’articolo 67 della Costituzione, concernente l’introduzione del vincolo di mandato parlamentare”*), prevede una modifica dell’art. 67 Cost., al fine di introdurre il vincolo di mandato per i membri del Parlamento.

Il presente operato, nel prendere le mosse proprio dalla predetta proposta di legge, intende prestare specifica attenzione all’evoluzione del fenomeno del c.d. transfughismo parlamentare italiano, giungendo così ad una puntuale soluzione al riguardo.

2. La consacrazione nel contesto rivoluzionario francese

Il discusso principio del divieto di mandato imperativo affonda le sue radici agli arbori del costituzionalismo moderno: nel quadro rivoluzionario francese, si volle liberare il parlamentare dal vincolo giuridico (c.d. mandato) di cura degli interessi particolari di coloro che l’avessero eletto, a beneficio di una concezione della rappresentanza incentrata sul perseguimento dell’interesse generale⁵. In concreto, l’istituto del divieto di mandato imperativo segna la discontinuità tra rappresentanza medievale e rappresentanza politica moderna: nei parlamenti medievali⁶, ogni rappresentante era espressione del gruppo che lo designava e dal quale riceveva istruzioni. L’Assemblea Nazionale, reagendo alla ferma posizione di taluni nobili che

² F. Giuffrè, F. Paterniti, I.A. Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, VI, 194.

³ Così, A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 260.

⁴ La predetta proposta, presentata alla Camera il 28 settembre 2021, è assegnata alla I Commissione Affari costituzionali in sede referente il 20 ottobre 2021.

⁵ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 34 ss.

⁶ Per un approfondimento, si veda R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005, 36 ss. Con riferimento al quadro nazionale, è interessante l’opera di A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell’età moderna*, Milano, 1962, 502 ss.

si rifiutavano di prendere parte alle sedute facendo leva sui mandati imperativi ricevuti, asseriva che l'operato dell'organo non poteva essere sospeso in ragione dell'assenza di una parte dei suoi componenti⁷. A distanza di un breve lasso di tempo dalla scelta dell'Assemblea Nazionale di porre fine al sistema feudale dei mandati imperativi, essa approvava il testo che si sarebbe posto a fondamento dei nuovi rapporti sociali e politici dell'epoca moderna, la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* nella quale affiora il principio della sovranità nazionale⁸, poi tradotto – nella Costituzione del 1791 – come fondamento del divieto di mandato imperativo⁹. In tale ottica, il divieto di mandato imperativo figura come una condizione sufficiente, anche se non necessaria, per affermare la sovranità dell'Assemblea: a differenza di quanto verificatosi nell'*ancien regime*, il divieto di vincolare il mandato dei rappresentanti del popolo è ora associato al particolare ruolo costituzionale dell'organo rappresentativo ed al rapporto di quest'ultimo con ulteriori poteri sovrani. La trasformazione del divieto di mandato imperativo da idea strumentale a concetto assoluto, concepito come "*atto rivoluzionario, costituzionalmente rilevante*"¹⁰, consacra il passaggio dagli Stati generali all'Assemblea Nazionale. Tuttavia, vi è chi sostiene che la pretesa libertà di mandato sia ancora intesa in chiave strumentale, pur come specifico dispositivo necessario alla composizione dell'ordinamento politico e costituzionale complessivo¹¹.

È fondamentale sottolineare che il mandato dell'eletto è nazionale e non territoriale, generale e non particolare, libero e non vincolato: questi può interpretare ciò che è vero e giusto per la Nazione soltanto nella misura in cui si allontani dagli interessi specifici degli elettori; di conseguenza, gli elettori non scelgono più i loro rappresentanti ma designano semplicemente i più idonei e meritevoli a perseguire il bene comune, nonché ad attuare il potere¹². La teoria di Emmanuel Joseph Sieyès prende forma: rigettata la condanna della rappresentanza come negazione della libertà pronunciata da *Rousseau*, il politico francese formula un'altra idea in due mosse consecutive. Se la prima lo conduce a dichiarare che "*in un'assemblea nazionale, gli interessi particolari debbano restare isolati, e la volontà della maggioranza debba essere sempre conforme all'interesse generale*", la seconda lo porta ad asserire che "*il popolo o la Nazione non possono che avere una voce, quella del sistema legislativo*

⁷ G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, Vol. 2, 2014, 223.

⁸ Ai sensi dell'art. 3 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino: "Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa".

⁹ Ai sensi dell'art. 7, sez III, cap. I, tit. III, della Costituzione francese del 1791: "I rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera nazione, e non potrà esser dato loro alcun mandato".

¹⁰ F. Cassella, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997, 132 ss.

¹¹ G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2008, 7.

¹² S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, 50-51.

nazionale il popolo non può parlare, non può agire se non attraverso i suoi rappresentanti”¹³. Oltre a introdurre il divieto del mandato imperativo, tale idea sarà in grado di generare ulteriori effetti pratici: il *Rapporto Sur établissement des bases de la Représentation proportionnelle*, infatti, suggerirà di dividere il territorio francese in 80 *Départments*, quadrati e identici tra loro, indifferenti alla storia e alla conformazione del territorio, ciascuno ulteriormente suddiviso in nove *Communes*, a loro volta divisi in nove *Cantons*, costituenti la futura base delle operazioni elettorali¹⁴.

3. L'anomalo dibattito in Assemblea Costituente

Sul piano costituzionale, la posizione giuridica dei rappresentanti del Parlamento è regolamentata in due disposizioni, gli artt. 67 e 68. Nell'ottica di una parte della dottrina, la prima disposizione, che include il principio del divieto di mandato imperativo, sembra ripetere quasi alla lettera l'art. 41 dello Statuto Albertino, ai sensi del quale “*i Deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole province in cui furono elette. Nessun mandato imperativo può loro essere dato dagli elettori*”¹⁵. In realtà, tale considerazione non è condivisibile in ragione della notevole influenza della Costituzione belga del 1831 e della risalente legislazione francese. L'art. 32 della Costituzione belga, infatti, statuisce che “*i membri delle due camere rappresentano la Nazione e non unicamente la provincia o la suddivisione amministrativa che li ha nominati*”. Il secondo comma dell'art. 41 dello Statuto Albertino¹⁶, pur considerato innovativo per via della comparsa dell'espressione “mandato imperativo”, trova terreno nell'art. 45 del *Règlement électoral* del 24 gennaio 1789, in virtù del quale “*les cahiers ou mandats puissent être jamais considérés comme impératifs*”. Oltre a ciò, la formulazione dell'art. 67 Cost. risulta diversamente formulato dal corrispondente art. 41 per la seguente ragione: all'inizio del parlamentarismo, quando le sezioni erano brevi, i problemi da considerare erano già noti in partenza e si adottavano sistemi elettorali maggioritari incentrati su collegi uninominali, poteva verificarsi che gli elettori tentassero di vincolare i loro rappresentanti per il tramite di mandati imperativi¹⁷.

Dai lavori svolti in Assemblea Costituente emerge la modesta attenzione riservata in ordine alla possibilità di sottoporre i parlamentari ad un divieto di mandato imperativo: sia la Relazione prodotta dalla Commissione per studi attinenti alla

¹³ Così, E.J. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat*, Paris, 1789, trad. it., *Che cosa è il terzo Stato?*, in *Opere e testimonianze politiche*, I, Milano, 1993, 278 e 444. Nel noto discorso agli elettori, invece, Edmund Burke accosta gli interessi di parte a quello superiore della Nazione (E. Burke, *Discorso agli elettori di Bristol del 3 novembre 1774*, in *Works*, I London, 1834, 180 ss.).

¹⁴ A. Mastropaolo, L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2015, 30 ss.

¹⁵ F. Cuocolo, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 2006, 273.

¹⁶ Sul punto, si veda F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, 485-515.

¹⁷ L.A. Mazzaroli, L. Paladin, D. Giroto, *Diritto costituzionale*, IV, Torino, 2018, 350.

riorganizzazione dello Stato (c.d. "Commissione Forti") sia la Relazione sottoscritta dall'On. Meuccio Ruini in conclusione dei lavori della Commissione per la Costituzione (c.d. "Commissione dei '75") trascurano tale tema. In tale senso, è significativa la presa di posizione assunta dal Presidente Terracini, per il quale *"qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione, non varrebbe a rallentare i legami tra l'eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura"*. Al contempo, si considerano sterili gli orientamenti manifestati dagli esponenti di area comunista: dalla proposta elementare dell'On. Conti che ostacola di fatto la possibilità di un qualunque mandato imperativo (*"I deputati esercitano liberamente la loro funzione"*) si passa a quella quasi sovrapponibile dell'On. Mannironi (*"I deputati esercitano liberamente le loro funzioni senza vincoli di mandato"*); dalla contrarietà dell'On. Ruggiero ad includere la dicitura "senza vincoli di mandato" (*"i deputati sono vincolati ad un mandato: si presentano infatti alle elezioni sostenendo che un programma, un orientamento politico particolare. Con l'aggiunta proposta dall'onorevole Mannironi si favorirebbe il sorgere del malcostume politico"*) si giunge all'indicazione integrativa dell'On. Fabbri (*"nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori"*) sulla scia di quanto statuito dall'art. 41 dello Statuto Albertino. L'atteggiamento di indifferenza di tale versante politico risulta riconducibile a due linee interpretative: la prima si fonda sulla convinzione che i Costituenti di ispirazione marxista preferirono evitare di innescare potenziali diverbi politici che conducessero a spaccature insanabili, accordando così prevalenza al raggiungimento di un compromesso positivo¹⁸; la seconda, invece, si incentra sulla concezione contraria della rappresentanza come "fatto giuridico" nella sua complessità e consequenzialità, a livello della Costituzione formale e materiale¹⁹. A tale proposito, appare doveroso sottolineare come l'interpretazione della revoca quale corollario del mandato di partito fu appoggiata inizialmente anche dall'On. Mortati²⁰, che non escludeva la possibile revoca tacita del mandato elettorale in caso di dimissioni o di espulsione del partito. In seguito, egli si contraddistinse per essere il più convinto sostenitore dell'obbligo di giuramento di fedeltà alla Costituzione (*"al momento di assumere l'esercizio delle loro funzioni i deputati presteranno giuramento di fedeltà alla Costituzione repubblicana e di coscienzioso adempimento dei propri doveri"*). Nella proposta dell'On. Mortati, però, i detrattori del giuramento intravidero il serio pericolo di conversione dell'obbligo di fedeltà alla Costituzione in un vincolo di mandato.

¹⁸ In tale senso, si veda P. Petta, *Le ideologie costituzionali nella sinistra italiana (1982-1971)*, Roma, 1975, 117; P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, 22; N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 229.

¹⁹ È la posizione di G. Zagrebelsky, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, 83.

²⁰ Sulla condotta generale del giurista Mortati in tale contesto storico, si veda P. Ridola, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. Pasquino (a cura di) *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, 101 ss.

In definitiva, senza sollevare eccessive reazioni, l'art. 67 della Costituzione Italiana, che statuisce il divieto di vincolo di mandato, fu approvato nella seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947. Dallo scenario delineato scaturisce chiaramente come quella prerogativa entrasse già in tensione con la disciplina di partito²¹. Tale circostanza sembra giustificare l'attenzione marginale riservata in Assemblea Costituente a tale principio rispetto ad altri.

3. Cenni sul complesso rapporto tra parlamentare e partito politico

Sebbene l'intento di tale operato consista nel porre in luce la pericolosa crescita del fenomeno del transfughismo parlamentare in Italia, sarebbe impensabile non soffermare l'attenzione sul rapporto tra gli art. 49 e 67 Cost., ovvero sul rapporto tra parlamentare e partito. Il legame tra gli articoli sopramenzionati è cruciale: il primo garantisce ai cittadini di associarsi in partiti, di non farlo e di cambiare partito²²; il secondo assicura l'autonomia dei parlamentari anche nei confronti del partito di appartenenza, ponendosi quale limite ad un'interpretazione dell'art. 49 ove legittimasse un potere assoluto degli stessi sugli eletti nelle proprie liste²³. In precedenza, la tensione tra tali disposti costituzionali è stata attutita dalla giurisprudenza costituzionale. Con la rilevante sentenza n. 14/1964²⁴, infatti, la Consulta ha ammesso che il divieto di mandato imperativo *"è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento"*, e ciò *"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"*. Se è vero che ciò assicura al singolo di non perdere il seggio, è altrettanto vero che il partito o il gruppo non possono essere ostacolati nell'attivazione delle procedure interne per irrogare le sanzioni ai propri iscritti²⁵. La minaccia potrebbe portare l'eletto ad allinearsi alla linea del partito/gruppo, arginando così la portata dell'art. 67 Cost.

²¹ In particolare, M. Belletti, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2020, 152, pone l'accento sulla circostanza che tale scontro avvenga in un contesto storico peculiare come quello post liberale dei sistemi democratico-pluralisti.

²² Tuttavia, L. Basso, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, Milano, 1966, 140, ben ricorda che nella volontà dei Costituenti l'art. 49 "non tutela un semplice diritto di associazione in partiti politici, ma afferma il diritto dei cittadini di concorrere, mediante una pluralità di partiti, alla determinazione della politica nazionale".

²³ C. Pinelli, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018, 3.

²⁴ Corte cost. 7 marzo 1964, n. 14. La predetta interpretazione è stata accolta dalla dottrina maggioritaria: in particolare, per A. Ciancio, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2020, 6, il divieto di mandato imperativo funge da garanzia della reale dialettica parlamentare e della effettiva democraticità del sistema.

²⁵ Come ricordato anche da D. Coduti, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, 55.

Sebbene la prima dottrina costituzionalista si sia ampiamente interrogata sulla loro compatibilità²⁶, le due previsioni costituzionali sono state armonizzate: da una parte, l'art. 49 Cost., piuttosto che essere valorizzato per il rilievo pubblicistico che avrebbe potuto conferire ai partiti, è stato attratto sul piano della libertà di associazione, dal momento che il riconoscimento normativo di funzioni costituzionalmente rilevanti dei partiti è rimasto totalmente incompiuto; dall'altra, l'art. 67 Cost., invece di comportare un atteggiamento di indifferenza dell'ordinamento di fronte al fenomeno partitico, è stato frequentemente interpretato in combinato disposto con gli artt. 1 e 49 Cost., nonché inteso come garanzia della rappresentanza nel nuovo assetto pluralistico insito nella Costituzione²⁷. Per contro, vi è chi, facendo leva sulla collocazione dell'art. 49 e sul nesso che il Costituente instaura all'interno della medesima disposizione tra cittadini e partiti, eleva questa a punto centrale della costruzione della forma di Stato, riservando così all'art. 67 un carattere funzionale – quasi servente – del parlamentare che, essendo rappresentante della Nazione, assolve varie funzioni, tra le quali quella di istituire un gruppo ovvero di aderirvi, ma anche quella opposta di uscire dal gruppo e/o di scioglierlo²⁸. In tale senso, una corrente di pensiero osserva che la tensione dinamica esistente tra gli artt. 49 e 67 Cost. non giustifica il ricorso a scorciatoie che comprimano la portata dell'uno o dell'altra disposizione costituzionale, poiché ambedue sono funzionali al modello di democrazia rappresentativa tracciato dalla Costituzione²⁹. Seguendo l'esempio tedesco³⁰, le due previsioni costituzionali potrebbero essere in "antinomia", piuttosto che in "contrasto dialettico": da un lato, rappresentanza politica nazionale e militanza di partito si limiterebbero a vicenda, dall'altro, sarebbero anche complementari, almeno ove si consideri che i partiti politici assolvano ancora un ruolo di intermediazione tra corpo elettorale e istituzioni.

In realtà, il problema effettivo risiede nell'impossibilità di ricomporre il contrasto tra parlamentare e partito politico nei tempi vigenti. In passato, il contrasto era risolvibile, poiché il condizionamento derivante dall'appartenenza dell'eletto al partito era accostato dalla condivisione di principi e ideali; il vincolo di mandato, dunque, non era percepito come imposto e la disciplina richiesta era spontaneamente accolta. Oggi,

²⁶ È N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., ad esprimersi per primo sulla compatibilità tra le due norme. Altri lavori di rilievo sono quelli di P. Ridola, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995; S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009.

²⁷ G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2016, 3.

²⁸ Così, R. Bifulco, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in Cammino*, 29 settembre 2017, 3.

²⁹ Così, F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2018, 225.

³⁰ Artt. 21 e 38 della Legge Fondamentale tedesca.

con la fine del legame ideologico, la disciplina dei parlamentari sembra discendere più da “convenienza” che da volontaria adesione³¹.

3.2. I più recenti interventi della Consulta

A distanza di ben cinquant'anni dall'ultima storica pronuncia (n. 14/1964), la Corte costituzionale ritorna a esprimersi sulla peculiare relazione identitaria tra il principio della rappresentanza politica, in termini diametralmente opposti. Prima di entrare nel merito di tale decisione, appare necessario ricordare come l'art. 67 Cost. non abbia mai conseguito particolare considerazione nei giudizi costituzionali: ad eccezione della risaputa sentenza del 1964, la disposizione in oggetto è poco presente nella giurisprudenza costituzionale. Alla luce di ciò, la sentenza n. 1/2014³² sembra compensare tutte le negligenze pregresse e restituire all'art. 67 Cost. la propria prestigiosità, quale disposizione costituzionale della rappresentanza politica. In tale circostanza, il Giudice delle Leggi dichiara l'illegittimità di talune disposizioni della legge n. 270/2005³³, poichè determinanti un eccessivo divario tra l'assetto dell'organo della rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto³⁴.

³¹ T. Fenucci, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, 2021, 109, sottolinea come “da una parte, i partiti politici hanno l'esigenza di realizzare il loro programma e di ottenere l'ubbidienza dei parlamentari appartenenti al gruppo corrispondente al partito stesso; dall'altra, l'autonomia costituzionalmente garantita al parlamentare gli consente di sottrarsi alla disciplina di partito fino di abbandonare il partito stesso e il corrispondente gruppo parlamentare e di aderire ad altro partito e gruppo senza perdere per questo il seggio”.

³² Corte cost., 13 gennaio 2014. Su tale sentenza, la dottrina è ricca. Tra i molteplici, si veda R. Dickmann, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi*, n. 2, 2014; B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *ibidem*, n. 2, 2014; A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014; F. Sgrò, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *ibidem*, 7 febbraio 2014; R. Bin, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *ibidem*, 5 maggio 2014; A. Riviezzo, *Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l'annullamento irretroattivo come l'abrogazione. È arrivato l'“abrogamento”?*, in *ibidem*, 10 maggio 2014; G. Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; G. Azzariti, *La riforma elettorale*, in *ibidem*, n. 2, 2014; A. Anzon Demmig, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *ibidem*, n. 2, 2014; F. Ghera, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili processuali e “sostanziali”*, in *Diritti fondamentali*, 28 maggio 2014.

³³ L. 21 dicembre 2005, n. 270 (“*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”).

³⁴ Entrando nello specifico, i giudici costituzionali affermano che “le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”. In considerazione di ciò, si ammette che “detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva

Nello stesso giudizio, la Consulta dichiara anche l'incostituzionalità di alcune norme che convertono la scelta dell'elettore in un voto di preferenza orientata esclusivamente ad una lista contenente un numero consistente di candidati, estromettendo così i votanti dall'elezione dei propri rappresentanti politici in Parlamento.

I tratti distintivi della pronuncia in commento – interessanti in tale sede – sono due. Il primo consiste nell'accezione in cui le due Corti sembrano assumere la rappresentanza ricollegandola alla norma costituzionale: si fa leva su una rappresentanza che si qualifica come "rappresentatività", e che non potrebbe dunque patire deformazioni sproporzionate e irrazionali; la seconda risiede nell'ammettere che l'art. 67 Cost. "*presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori*"³⁵. Con riguardo a tale ultimo profilo, la Corte non assume specifica posizione sul ruolo del parametro, ma nemmeno lo esclude esplicitamente: del resto, sotto una prospettiva letterale, la disposizione costituzionale non esclude la presenza di un mandato, limitandosi a prevedere che il parlamentare non abbia un vincolo di mandato nell'esercizio delle sue funzioni.

Nella conseguente sentenza n. 35/2017³⁶, la Corte costituzionale è intervenuta in modo incisivo sulla legge n. 52/2015³⁷, abolendone due elementi di spessore: da un verso, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la previsione del turno di ballottaggio per l'assegnazione del premio di maggioranza; dall'altro, è stata eliminata la possibilità per i capilista pluricandidati di scegliere liberamente il collegio di elezione. Sebbene la Corte abbia assunto un atteggiamento estremamente conservativo, si rilevano taluni elementi di radicale discontinuità rispetto alla pronuncia del 2014. Quel che maggiormente colpisce è il mutato approccio dei giudici costituzionali nei confronti del ruolo dei partiti politici: la precedente decisione era ispirata ad una logica antipartitica e a un'interpretazione del principio rappresentativo e dell'art. 67 Cost. imperniata sul rapporto diretto e immediato tra elettore ed eletto; la sentenza del 2017, invece, sembra non soltanto restituire dignità ai partiti politici ma anche rispolverare

e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente".

³⁵ N. Zanon, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 marzo 2014, 1-2.

³⁶ Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35. Sulla predetta pronuncia, la dottrina è ampia. Tra i numerosi, si veda A. Morrone, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 febbraio 2017; F. Ferrari, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in *ibidem*, 14 febbraio 2017; A. Ruggeri, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *ibidem*, 25 febbraio 2017; R. Dickmann, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi*, n. 4, 2017; S. Ceccanti, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *ibidem*, n. 4, 2017; A. Celotto, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *ibidem*, n. 1, 2017.

³⁷ L. 6 maggio 2015, n. 52 ("Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati").

una concezione della rappresentanza politica più devota alla teoria e alla storia costituzionale³⁸.

4. La riformulazione dell'art. 67 Cost. nel quadro delle riforme costituzionali

Senza entrare nel dettaglio, appare opportuno limitarsi a segnalare il debole impatto delle storiche proposte di revisione costituzionale sulla disposizione in esame, nonché sul divieto di mandato imperativo. Al pari dei Costituenti, anche i fautori delle grandi riforme costituzionali hanno prestato insufficiente attenzione al tema, a partire dalle Commissioni Bozzi (1983-1985) e De Mita-Iotti (1993-1994): nel primo scenario³⁹, la Relazione finale suggeriva varie e sostanziali modifiche al Titolo II della Parte II, senza però accennare alla possibilità di colpire l'art. 67 Cost.; nel secondo⁴⁰, nessuna delle ventidue modifiche (più sei aggiunte) incluse nei due atti avanzati alle Presidenze delle Camere menzionava la predetta disposizione. Sulla stessa scia, si pone la Commissione d'Alema (1997-1998): a parte l'irrisoria adesione sulla sostituzione del sostantivo "membro" con "componente", anche in tale circostanza si trascurava l'opportunità di eliminare il principio del divieto di mandato imperativo o comunque di mettere a punto una diversa e precisa formulazione⁴¹.

In seguito, nella cornice della riforma promossa dal Governo Berlusconi II (2001-2005)⁴², si propone una nuova e insolita formulazione dell'art. 67 Cost. dal seguente tenore: "*Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato*". Il disegno di legge costituzionale n. 2544, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 settembre 2003, accogliendo la proposta contenuta nella c.d. "bozza di Lorenzago", intendeva introdurre due modifiche: in ordine all'oggetto della rappresentanza, i parlamentari avrebbero dovuto rappresentare non solo la "Nazione", ma anche la "Repubblica"; in relazione al soggetto della rappresentanza, essa sarebbe spettata non ad "ogni membro del Parlamento", bensì ai deputati e ai senatori nel loro complesso. Il suddetto progetto di riforma colpisce non tanto per l'assoluta attenzione mostrata sulla prima parte dell'art. 67 Cost., quanto invece per l'introduzione di una serie di condizioni limitanti la libertà

³⁸ Nella precedente sentenza, la Corte costituzionale aveva trascurato l'art. 49 Cost. Secondo I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, 56, "tale atteggiamento si spiega senz'altro con la presa d'atto della crisi profonda dei partiti, ma non si può certo negare che tale atteggiamento finisca al contempo per aggravare ulteriormente il sistema politico".

³⁹ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, 13-16.

⁴⁰ P. d. l. costituzionale avanzato nel corso della XI Legislatura dalla Commissione istituita ex art. 1 della legge cost. n. 1/1993 (A.C. 3597; A.S. 1789).

⁴¹ I testi (A.C. 3931, A.S. 2583; A.C. 3931-A, A.S. 2583-A) sono risalenti alla XIII Legislatura.

⁴² Art. 12 del d.d.l. costituzionale presentato nella XIV legislatura (A.S. 2544-D).

di mandato parlamentare, così da rafforzare la stabilità dell'Esecutivo espressione della maggioranza uscita vincente alle urne e la posizione del suo *leader*⁴³.

Infine, nel contesto dell'ultima revisione organica della Costituzione (c.d. Riforma Renzi-Boschi) che propone di semplificare il testo (*"i membri del parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato"*)⁴⁴, il divieto di mandato imperativo dimostra notevole capacità di resistenza. Al contempo, occorre marcare lo spessore di tale modifica letta in combinato con il "nuovo" art. 55 Cost. che chiamava la Camera a rappresentare la Nazione ed il Senato a rappresentare le "istituzioni territoriali"⁴⁵. Come ben sostenuto in dottrina, un'opera di tecnica istituzionale che espressamente si proponeva di creare un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali avrebbe inciso in maniera significativa sull'art. 67 Cost. inerente al mandato imperativo: questa si sarebbe *"resa "disponibile" ad un qualche temperamento per consentire effettivamente alla delegazione regionale di rappresentare una parte (dunque la Regione) e non necessariamente l'intero (e dunque la Nazione)"*⁴⁶.

A prescindere dall'esito fallimentare delle riforme costituzionali, è indiscutibile che l'intervento sull'art. 67 Cost. relativo al divieto di mandato imperativo permanga ancora un nodo irrisolto, continuando a figurare come principio "di struttura" dei moderni sistemi di democrazia rappresentativa.

4.1. L'ultima proposta di legge costituzionale (A.C. 3297)

Come preannunciato, i progetti di legge volti ad incidere – in diversa misura – sulla disposizione in commento sono stati presentati con costante frequenza a partire dalla XIII Legislatura⁴⁷. In tale sede, si ritiene ragionevole soffermarsi esclusivamente sulla recente proposta di legge costituzionale (A.C. 3297) presentata alla Camera il 28 settembre 2021. La predetta proposta, incentrata sull'introduzione del vincolo di mandato dei membri del Parlamento, implica la sostituzione dell'attuale art. 67 Cost.,

⁴³ Per un approfondimento su tale riforma, si veda S. Curreri, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.

⁴⁴ Art. 8 del ddl costituzionale presentato nella XVII Legislatura (A.S. n. 1429-D).

⁴⁵ A tale proposito, G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 258, ritiene che nell'ambito di tale riforma il Senato sia configurato come uno "strano ibrido".

⁴⁶ Così, B. Guastaferrò, *Rappresentanza politica e mandato imperativo: riflessioni sull'elemento territoriale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2020, 171. Sul punto, esprime perplessità anche V. Tondi della Mura, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, 5.

⁴⁷ Si ricorda, a titolo esemplificativo, il progetto di legge cost. n. 6718 (*"Modifica dell'articolo 67 della Costituzione in materia di vincolo di mandato elettorale"*) presentato alla Camera il 27 gennaio 2020; il progetto di legge cost. n. 5923 (*"Modifica dell'art. 67 della Costituzione, in materia di divieto di mandato imperativo del"*) del 20 aprile 1993; il progetto di legge n. 6694 (*"Modifiche agli articoli 60 e 67 della Costituzione"*) presentato il 20 gennaio 2000; il progetto di legge cost. n. 6663 (*"Modifiche agli articoli 63 e 67 della Costituzione Italiana in materia di vincolo di mandato nella rappresentanza politica"*) del 30 dicembre 1999; il progetto di legge cost. n. 2759 (*"Modifica all'articolo 67 della Costituzione, concernente il vincolo di mandato dei parlamentari"*) del 23 marzo 2017.

formato da un unico comma, con un articolo costituito da due commi. A differenza del primo comma (*"I membri del Parlamento rappresentano la Nazione"*) che mantiene in linea di massima la prima parte del corrente art. 67 Cost. (*"Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione"*), il secondo comma stabilisce la decadenza di chi *"si iscrive a un gruppo parlamentare che non rappresenta il partito per il quale è stato eletto"*, sopprimendo la seconda parte del vigente art. 67 Cost. (*"ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"*). In concreto, si vuole recuperare il significato dell'art. 67 Cost., al fine di *"salvaguardare il ruolo dei partiti e dei movimenti politici, elementi fondamentali per la tenuta della democrazia e, al contempo, del modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione"*⁴⁸.

Nell'ottica dei proponenti, la strada da seguire è quella di un intervento teso a limitare la libertà di mandato dei parlamentari, a causa dell'incremento esponenziale del fenomeno del c.d. transfughismo, nonché della mobilità parlamentare. La presente proposta di legge, che prende le mosse dal ruolo cruciale assolto dai gruppi parlamentari nel funzionamento delle moderne democrazie parlamentari⁴⁹, denuncia il ritorno al "partito parlamentare" ottocentesco⁵⁰, riferendosi ai partiti che si vengono a costituire in Parlamento attraverso l'aggregazione di soggetti privi di una solida base di consensi nella società, aggirando la competizione elettorale. In realtà, la repentina necessità di introdurre forme di controllo del mandato parlamentare discende specialmente dalla mancanza di un rapporto coerente tra elettori e eletti: la condotta del parlamentare "in fuga" è ormai letta come tradimento del "patto" sottoscritto con gli elettori, che lo hanno supportato accordandogli il consenso anche in quanto candidato di quel determinato partito. Oggi, l'irrefrenabile fenomeno del c.d. transfughismo parlamentare, unito alla crisi dei partiti e alla conseguente difficoltà di questi di assolvere la loro funzione essenziale all'interno Parlamento, hanno incentivato l'insorgenza di taluni *"modelli di organizzazione istituzionale di ispirazione vagamente giacobina e misure volte a vincolare l'attività dei rappresentanti del tutto incompatibili con i principi fondamentali della vigente democrazia rappresentativa"*⁵¹.

La recente proposta di legge, pur eccessivamente schematica e tendente a ricalcare precedenti tentativi di modifica dell'art. 67 Cost., rappresenta una preziosa occasione per meditare sulla ricerca di un equilibrio tra lotta al transfughismo e salvaguardia del ruolo del Parlamento.

⁴⁸ <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.3297.18PDL0159430.pdf>

⁴⁹ In origine, G.F. Ciaurro, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1969, 217, definiva il gruppo parlamentare "cerniera tra i partiti e il Parlamento"; in seguito, G. Negri, G. Ciaurro, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 5, considerano il gruppo "tramite prezioso tra partito politico e il Parlamento".

⁵⁰ Per un approfondimento sul tema, si veda M. Gregorio, *Le dottrine costituzionali del partito politico. L'Italia liberale*, Firenze, 2012, 1 ss.

⁵¹ Così, A. Morelli, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2018, 96.

5. L'affermazione del transfughismo parlamentare in Italia

Il fenomeno del c.d. transfughismo parlamentare – ossia il passaggio nel corso della Legislatura di deputati e senatori dal gruppo politico per cui sono stati eletti ad un altro – è sempre più oggetto di considerazione della dottrina, in quanto ritenuto una delle cause scatenanti l'attuale crisi del nostro sistema politico costituzionale⁵². In realtà, il fenomeno non costituisce un'esclusiva nazionale, avendo interessato dapprima ulteriori democrazie moderne: a livello europeo, si segnalano i numerosi passaggi di deputati da un gruppo ad un altro nella Germania federale del 1972⁵³, spinti dalla pari rappresentanza in Parlamento ottenuta dai due maggiori partiti; a livello sovranazionale, si ricorda che negli Stati Uniti dal 1948 per ben sette volte un "grande elettore", eletto per votare il candidato Presidente di un partito, ne ha poi votato un altro⁵⁴. Nelle realtà indicate, il transfughismo si è rivelato nell'immediato un segnale rilevante della perdita degli ideali e dei principi fondanti una determinata politica: si pensi, ad esempio, al Partito socialdemocratico tedesco (SPD) che, nel Congresso straordinario di Bad Godesberg del 1959 ha mutato in maniera radicale la propria classe dirigente e riplasmato la fisionomia del partito stesso relegando l'ideologia marxista⁵⁵.

Nello scenario italiano, la mobilità parlamentare ha iniziato a manifestarsi in forma lieve nella XII Legislatura, divenendo un serio problema nelle successive. Nel corso della c.d. prima Repubblica, tale fenomeno ha assunto una portata più ridotta per via delle forti ideologie presenti e delle significative difficoltà di ricollocamento a cui sarebbe andato incontro il transfugo: la mobilità non era altro che il prodotto di scissioni o di fusioni tra gruppi parlamentari, scaturenti da divisioni interne ai partiti maggiori e frequentemente suture⁵⁶. Verso la fine degli anni Novanta, i rapporti tra partito ed eletto diventano più flessibili, non più vincolati all'adesione di una "fede politica" da parte del parlamentare, bensì ad una strategia vantaggiosa che consente al rappresentante di sfruttare il partito al fine di essere eletto e al partito di incrementare pian piano il proprio consenso. In dottrina, l'accentuazione di tale mutamento è imputata alla riforma elettorale maggioritaria, attuata con le c.d. leggi Mattarella (n. 276-277/1993)⁵⁷ che, prevedendo un sistema maggioritario per il 75% e un recupero

⁵² I costanti casi di mobilità dei parlamentari sembrano sfociare in "trasformismo politico". Con riferimento a tale termine, P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna, 1994, 116, ne sottolinea l'iniziale valenza positiva associata alla capacità di trasformazione dei vecchi partiti dinanzi ai cambiamenti della realtà politico-sociale; solo a distanza di un certo lasso di tempo, l'espressione acquista "il significato negativo di svendita degli ideali dell'accordo politico in cambio di favori più o meno illeciti".

⁵³ R. Riz, *Profili vecchi e nuovi sulle regole di correttezza parlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 22, 1973, 11 ss.

⁵⁴ S. Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, 1963, 21 ss.

⁵⁵ S.F. Regasto, *La forma di governo parlamentare fra "tradizione" e "innovazione"*, Milano, 2008, 95.

⁵⁶ E. Ammirati, *Il transfughismo parlamentare e le anti-defection law nel mondo*, 09 ottobre 2020.

⁵⁷ La nuova legge elettorale, definita come "*Mattarellum*" dal politologo Sartori, prende il nome dal suo relatore, l'attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella. A tale riguardo, T.E. Frosini, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, 2008, 219-220, osserva che l'abuso di questa espressione

proporzionale per il 25%, perseguiva lo scopo di porre fine alla frantumazione del sistema politico e alla relativa precarietà dei Governi⁵⁸. In via generale, la transizione verso il nuovo assetto politico è stata caratterizzata dalla sovrapposizione tra pressioni maggioritarie (affidamento della Presidenza del Consiglio al *leader* delle coalizioni vincitrici alle elezioni) e prassi proporzionali (ripartizione dei dicasteri in base al peso elettorale di ciascun partito di maggioranza)⁵⁹. Il nuovo sistema elettorale, dunque, ha finito per esaltare il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), piuttosto che legare partiti ed eletti al mandato ad essi conferito dagli elettori. Al sacrificio richiesto al corpo elettorale in termini di minore rappresentativa non è conseguito un lieve miglioramento in termini di governabilità: come ben osservato in dottrina, il parlamentare “*si è scoperto unico legittimo rappresentante talora della volontà dei suoi elettori e/o degli interessi dell'intero proprio collegio, talaltra dei supremi interessi nazionali*”⁶⁰. Di conseguenza, il potenziamento della propria posizione è stato sfruttato non a beneficio ma a detrimento del partito, approfittando della sua limitata capacità di controllo e della perdita di autorità della sua *leadership*. Contrariamente, un'altra parte della dottrina non rileva nel sistema maggioritario la reale causa scatenante del transfughismo parlamentare, visto che di essa sono protagonisti anche i deputati eletti nella quota proporzionale⁶¹.

Nel corso degli anni, la crescita esponenziale della mobilità parlamentare ha indotto inevitabilmente alla ricerca di strumenti in grado di arginare tale fenomeno, tenendo conto sempre di taluni principi generali di riferimento, come il necessario rispetto della volontà dell'elettore, la tutela della libertà di azione degli eletti e la salvaguardia della funzionalità dell'organo parlamentare⁶².

6. Le cause della crescente mobilità: linee generali

Il notevole aumento della mobilità parlamentare non può essere ricondotto solo alla riforma elettorale del 1993. Il fenomeno in esame ha assunto dimensioni sempre

non ha favorito una corretta valutazione del sistema elettorale, in quanto “marchiandolo come “Mattarellum” lo si è, vuoi pure inconsapevolmente, finito col giudicare negativamente a prescindere”.

⁵⁸ M. Gorlani, *La XII Legislatura*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, Milano, 1999, 329.

⁵⁹ M. Troisi, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, Vol. I, Torino, 2022, 779.

⁶⁰ Così, S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 13.

⁶¹ A.M. Petroni, *No al trasformismo, svuota la democrazia*, in *Corriere della sera*, 7 gennaio 2000, 5. Su tale scia, R. D'Alimonte, *Riforme elettorali e trasformazione del sistema dei partiti degli anni '90*, in S. Rogari (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi, Firenze, 28-29 ottobre 2004*, Firenze, 2006, 133-134, per il quale tale sistema ha consentito di raggiungere risultati rilevanti in grado di cambiare la competizione politica e con ciò il rapporto tra governanti e governi.

⁶² P. Caretti, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 56-57.

maggiori per via della già accennata scomparsa delle ideologie, dalla quale è scaturita la profonda crisi di identità dei partiti e del sistema politico in generale⁶³. In tale contesto, si colloca soprattutto la caduta di un'importante convenzione, determinante la perdita di quel senso di appartenenza al partito quasi fideistico che aveva contraddistinto il parlamentarismo della c.d. Prima Repubblica. All'indomani delle elezioni politiche del 1948 si è affermata, quale regola del gioco politico, la *conventio ad excludendum*⁶⁴, un accordo tacito diretto ad escludere le ali estreme dello schieramento partitico e, in particolare, il PCI e il PSI dalla sfera governativa. Sino alla metà degli anni Novanta, tale clausola ha rappresentato il principale fattore preclusivo dell'avvicinamento politico ai vertici dell'apparato statale: sul versante operativo, la valorizzazione della coalizione di governo ha generato modelli decisionali dell'Esecutivo ispirati al principio di collegialità; sul versante istituzionale, si è assistiti ad una tendenziale coincidenza tra il ruolo direttivo del neo regime democratico (c.d. *leadership*) e l'incarico alla Presidenza del Consiglio (c.d. *premiership*)⁶⁵. Tuttavia, nel corso del tempo, tale *convenzio* ha smarrito gradualmente la propria originaria indole esclusiva: la nascita del governo di "solidarietà nazionale" – noto anche come "governo della non sfiducia" – guidato da Giulio Andreotti e la conseguente affermazione della tesi berlingueriana del "compromesso storico" hanno inciso fortemente sulla trasformazione dell' *excludendum* in *associandum*⁶⁶. A tale proposito, una corrente di pensiero ha tenuto a sottolineare come la suddetta *convenzio* esprima una carica delegittimante così intensa da "alterare il senso ultimo della nostra forma di governo, atteso che una delle parti del panorama politicamente rappresentativo si è ritrovata al di fuori del gioco democratico con una indebita compromissione della centralità delle istituzioni parlamentari"⁶⁷.

A cause di natura politica, una corrente di pensiero accosta quelle più propriamente soggettive, inerenti la personalità del parlamentare, la sua cultura politica, il suo senso di responsabilità nei riguardi il partito e degli elettori, le sue previsioni di carriera in ambito politico, le sue potenziali divergenze personali con il partito connesse

⁶³ E. Levi, R. Dasi Mariani, E. Paparella, *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, 149.

⁶⁴ La predetta espressione è riconducibile a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*, XIX, Milano, 1970, 655. Tuttavia, U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, 137, segnala che tale *conventio* fu teorizzata già nel 1950 da don Sturzo.

⁶⁵ R. Manfrellotti, *Diritto pubblico*, Torino, 2021, 54-55.

⁶⁶ In particolare, si delinea "l'idea che sia possibile aggregare al centro anche il partito comunista secondo una logica "consociativa" che non solo non ha precedenti nella storia politica italiana, ma che al tempo stesso significa impossibilità (e a questo punto forse anche incapacità) per la democrazia italiana di fare il salto qualitativo verso la logica dell'alternanza al potere tra le forze politiche nonostante il precario risultato che la logica dell'alternativa ha prodotto" (così, M.S. Piretti, *Roberto Ruffilli e l'inizio della trasformazione della politica nel segno del dialogo*, in *Scienza e politica*, n. 28, 2003, 11).

⁶⁷ Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, 10 gennaio 2022, 53.

a vantaggi materiali o economici⁶⁸. Per quanto concerne le aspettative di carriera, si registra da tempo un netto aumento di soggetti che intravedono nella politica non più un ideale ma una vera e propria professione a tempo pieno. In realtà, già il sociologo Max Weber tracciava la distinzione tra quelli che *“vivono materialmente del partito e dell'attività politica”* e quelli che *“sono indotti dalla loro convinzione a vivere per la politica, facendone il sostentamento ideale della propria vita”*: se per i primi la politica è una professione, per i secondi essa è una convinzione ideale, promossa dal possesso di autonome risorse materiali⁶⁹. Tra le diverse cause della mobilità parlamentare rientra altresì *“l'insopprimibile vocazione trasformista inscritta nel patrimonio storico della nostra classe politica”*⁷⁰.

Infine, oggi risulta prioritario – a parere di chi scrive – evitare la formazione di un numero elevato di gruppi, la cui moltiplicazione è in grado di inficiare il buon andamento dei lavori parlamentari.

6.1. La proliferazione dei gruppi parlamentari

Da diverso tempo, la moltiplicazione dei gruppi rappresenta una questione cruciale, nonchè un vero e proprio aspetto patologico del sistema parlamentare italiano. Al fine di evitare che il transfughismo raggiungesse livelli insostenibili, sono state proposte plurime modifiche ai Regolamenti. Come già enunciato, il fenomeno della mobilità parlamentare ha iniziato a prendere forma a partire dalla XIII legislatura; tuttavia, il problema si è posto soltanto nel 2012 con la proposta di riforma del Regolamento del Senato (Doc. II n. 29) d'iniziativa dei senatori Quagliariello e Zanda. L'intento perseguito da tale proposta era quello di impedire la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, specialmente la formazione di gruppi che non risultassero espressione diretta di partiti o liste presentatisi alle elezioni, consentendo invece la nascita di un gruppo scaturente dall'aggregazione di partiti o movimenti presentatisi alle elezioni con diversi contrassegni tra loro apparentati. La predetta proposta, pur presentando modifiche di indiscutibile rilievo, non mancava di sollevare talune perplessità: mentre da una parte si invocava una relazione più flessibile tra partiti e gruppi a causa della condizione di crisi in cui versavano i primi⁷¹, dall'altra si scorgeva nelle norme anti-frammentazione l'evidente segnale di un ritorno alla tendenza del

⁶⁸ S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., 10.

⁶⁹ Così, M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München und Leipzig, 1918; trad. it. *Parlamento e Governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari, 1982, 101 ss.

⁷⁰ Così, S. Curreri, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangeri – Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017, 121.

⁷¹ A. Manzella, *Regolamento parlamentare e Costituzione*, Relazione al Seminario di Astrid “La riforma dei Regolamenti parlamentari”, Roma, 15 marzo 2012, in www.astrid-online.it

Parlamento a chiudersi in sé stesso⁷². Le successive legislature hanno concesso varie occasioni di riflessione sui gruppi parlamentari: la VII legislatura è stata preceduta da una riforma sul funzionamento interno e sulla trasparenza di tali organi⁷³, concludendosi con l'approvazione non soltanto di una nuova legge elettorale⁷⁴ ma anche con la riforma del Regolamento del Senato, alla quale spetta specifica attenzione in tale sede⁷⁵. In passato, l'unico vincolo posto dall'art. 14, comma 4, di tale Regolamento era di natura prettamente quantitativa, circoscrivendo la possibilità di formazione di un gruppo a dieci senatori; un limite di natura qualitativa era posto solo dal comma 5, che disciplinava la possibilità per il Consiglio di Presidenza di autorizzare, in deroga al requisito numerico, la formazione di gruppi con meno di dieci senatori: i gruppi "in deroga" potevano essere costituiti se, accanto al requisito numerico (almeno cinque senatori) fosse presente anche il requisito qualitativo di natura politico-elettorale di rappresentare un partito organizzato nel Paese e dotato di un certo numero di eletti. La riforma consegnata alla VIII legislatura intende affermare il principio della necessaria identità tra soggetto politico-elettorale e soggetto parlamentare: i gruppi, formati da almeno dieci senatori, devono rappresentare un partito o un movimento presentatosi alle elezioni con un proprio contrassegno e aver conseguito l'elezione di senatori, escludendo dunque la costituzione di gruppi "in deroga". L'unica deroga è contemplata nella nuova formulazione dell'art. 5, che ammette la possibilità per i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche o eletti nelle Regioni speciali in cui è prevista la tutela di minoranze linguistiche di costituire un gruppo parlamentare con meno di dieci Senatori, senza la necessaria autorizzazione da parte del Consiglio di Presidenza. La repellente necessità di prevenire la proliferazione di gruppi parlamentari in corso di legislatura traspare dall'art. 15, comma 3, che accorda la possibilità di creare nuovi gruppi durante la legislatura solo ove il nuovo gruppo risulti dalla fusione di gruppi preesistenti o dalla scissione di un gruppo composto da forze politiche già presentatesi alle elezioni unite o collegate, salvo il rigoroso rispetto dei requisiti politico-elettorali fissati dall'art. 14, comma 4, del presente Regolamento. Tuttavia, la pietra angolare della riforma risiede nell'introduzione di una più rigida misura sanzionatoria per mitigare il fenomeno della mobilità parlamentare, ovvero la decadenza del senatore da determinate cariche ricoperte in caso di cambio di gruppo. In realtà, le modifiche introdotte in ordine alla disciplina dei gruppi parlamentari, pur essendo animate dalla ricerca di un compromesso equilibrato tra l'esigenza di non porre in discussione i principi di libertà

⁷² D. Nocilla, *Un commento su di una proposta di riforma del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, n. 4, 887 ss.

⁷³ Per un approfondimento, si veda L. Bartolucci, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, 2-13.

⁷⁴ N. Lupo, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017 ammette che l'approvazione di una nuova legge elettorale ha portato ad "una riapertura del "tavolo" delle riforme dei regolamenti parlamentari".

⁷⁵ Per un commento "a caldo", si veda A. Carboni, M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, n. 1, 2018, 3.

sottesi dalla garanzia del divieto di mandato imperativo e quella di contenere l'abnorme esercizio di una facoltà in grado di determinare riflessi patologici, hanno determinato effetti non previsti sulla idoneità e flessibilità del quadro politico nel rispondere ai mutamenti in corso, a fronte dell'evidente difficoltà di potere distinguere concretamente tra formazioni politiche dotate di una reale consistenza partitica o movimentistica e aggregazioni pianificate nei dettagli per vicende politiche contingenti⁷⁶. Il punto debole della riforma consiste – a giudizio di chi scrive – nel trascurare l'eliminazione del gruppo Misto: come risaputo, al singolo che abbandona volontariamente il proprio gruppo in corso legislatura è sempre consentito di confluire in un altro gruppo politico esistente o di mantenere il seggio come “non iscritto”, sebbene in assenza di vantaggi procedurali, logistici ed economici dell'appartenenza al gruppo⁷⁷. Come ben osservato in dottrina, la disciplina del gruppo Misto ha accentuato il fenomeno del transfughismo, essendosi quest'ultimo convertito “*in una sorte di limbo provvisorio, di miniparlamento in cui i deputati fuoriusciti e in attesa di un ricollocamento trovano provvisoriamente asilo*”⁷⁸. È emblematico altresì che la riforma del 2017 abbia riguardato soltanto il Regolamento del Senato, mentre alla Camera non si sia concretizzato nessun tentativo di intervento normativo: si tratta di un'asimmetria particolarmente vistosa⁷⁹ data la presenza dello stesso sistema elettorale nei due rami del Parlamento e in netto contrasto con l'intransigente monito della Corte costituzionale contenuto nella sentenza n. 35/2017, in virtù del quale “il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare” e “la formazione di maggioranze

⁷⁶ A. Cardone, *La posizione del Governo in Senato a seguito della riforma organica del Regolamento del 2017: spunti di riflessione*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2021, 59. Come noto, la nascita di “Italia Viva – P.S.I.” costituisce il primo caso di (non) applicazione delle nuove norme sulla formazione dei gruppi: in tale senso, si veda M. Podetta, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020; A. Russo, *Dopo la riforma: i gruppi parlamentari al Senato nella XVIII legislatura*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3, 2021, 14 ss.

⁷⁷ Sulla medesima linea, A. Ciancio, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 10. In senso contrario, A. Gusmai, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2021, 43 non ritiene opportuna una brusca soppressione del gruppo Misto, rilevando in esso il luogo in cui il singolo parlamentare sembra compiere una triplice denuncia all'interno di una formazione sociale nazionale: “la prima nei confronti di se stesso, rendendo pubblica la sua dissociazione dalla forza politica di elezione; la seconda nei confronti di quest'ultima, mostrando eventuali contraddizioni esistenti all'interno del partito; non da ultimo nei confronti degli elettori e degli altri organi costituzionali, i quali, dalla iscrizione o migrazione in corso di Legislatura del parlamentare (o, addirittura, di intere “correnti” di parlamentari), vengono in tempo reale resi edotti degli andamenti in cui versa il processo di rappresentanza politica”.

⁷⁸ Così, C. De Micheli, *Parlamento e governo in Italia. Partiti, procedure e capacità decisionale (1948-2013)*, Milano, 2014, 52. Tra tutti, la formazione del gruppo “Europeisti – MAIE – Centro Democratico” ha sollevato forti perplessità in termini di identità politica: il predetto gruppo si è costituito in piena crisi di Governo con il proposito di essere l'embrione di un più ampio gruppo-contenitore che avrebbe dovuto sostituire Italia Viva nella maggioranza parlamentare a supporto del Governo Conte II; a distanza di due mesi dalla sua costituzione, il gruppo si è sciolto a seguito della caduta del Governo Conte II, nonché una volta venuta meno la motivazione politico-parlamentare che ne aveva portato alla formazione.

⁷⁹ Come definita da N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 gennaio 2008.

parlamentari omogenee” rischiano di essere pregiudicati non solo da sistemi parlamentari differenti, ma anche da regole parlamentari non armonizzate.

A seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, è apparso inevitabile conformare i Regolamenti delle due Camere al nuovo “volto” del Parlamento⁸⁰; tuttavia, l’obiettivo è stato raggiunto solo in parte, avendo conseguito il via libera definitivo solo al Senato con 210 voti favorevoli, 11 contrari e 9 astenuti⁸¹. Il testo proposto dalla Giunta è stato emendato in diverse parti, attinenti soprattutto la disciplina dei gruppi e le Commissioni parlamentari. Per quanto concerne la disciplina dei gruppi parlamentari, la necessità di apportare significative modifiche scaturisce sia in funzione del “taglio” del numero dei senatori sia in un’ottica di rafforzamento delle norme tendenti a contrastare il fenomeno della mobilità parlamentare. Entrando nello specifico, ciascun gruppo (salvo il gruppo Misto ed il gruppo rappresentativo delle minoranze linguistiche) dovrà essere composto da sette senatori e rappresentare un partito o movimento politico che alle ultime elezioni abbia presentato candidati con lo stesso contrassegno, ottenendo l’elezione di almeno un senatore; permane comunque la possibilità di costituire gruppi di coalizione elettorale, così come la possibilità di costituire, anche successivamente, gruppi autonomi da parte di ciascuna componente della coalizione stessa, sempre nel rispetto dei requisiti numerici prescritti. È consentita, altresì, la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, purché formati da almeno dieci senatori e rappresentativi di un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo propri candidati, ottenendo l’elezione di propri rappresentanti.

Sulla base dell’esperienza del Parlamento europeo, è ammessa anche per i senatori elettivi la possibilità di non essere iscritti ad alcun gruppo: in considerazione di ciò, sia i senatori che si dimettono, sia i senatori espulsi – salvo che entro tre giorni abbiano

⁸⁰ La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 (“Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”) è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020. Essa ha previsto una drastica riduzione del numero dei parlamentari modificando gli artt. 56 e 57 Cost., passando dagli attuali 630 a 400 deputati e dagli attuali 315 a 200 senatori. Con riferimento agli effetti della predetta riforma sui gruppi parlamentari, tra i tanti, si veda N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020, 332-338; S. Curreri, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Riv. trim. di Scienza dell’Amministrazione*, n. 1, 2021, 4 ss. Con particolare riguardo all’impatto della riforma sulla revisione dei Regolamenti delle Camere, si veda L. Gianniti, L. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2020, 577-575; L. Violini, S. Trancossi, *L’effetto della riduzione del numero dei parlamentari sulle dinamiche di ciascuna Camera: le modifiche dei regolamenti parlamentari*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2021.

⁸¹ Il 6 agosto è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Delibera del 27 luglio 2022 recante “*Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari*”. Sul versante quantitativo, gli articoli interessati – in diversa misura – dalla riforma in esame sono 57: 1 soppresso, 2 aggiunti e 54 modificati. I commi coinvolti sono ben 122: 10 abrogati, 22 aggiunti e 88 modificati. Sulla brusca “frenata” a Palazzo Montecitorio, si veda S. Curreri, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l’unanimità dei gruppi?*, in *laCostituzione.info*, 27 luglio 2022.

aderito ad altro gruppo già costituito – non risulteranno iscritti ad alcun gruppo. Ulteriore misura volta ad arginare il fenomeno del c.d. transfughismo parlamentare è l'estensione della previsione della decadenza dalle cariche del Consiglio di Presidenza ai Questori, con la precisione che le norme in materia di decadenza per trasferimento ad altro gruppo non possano essere mai applicate nei confronti del Presidente del Senato. Sotto il profilo dell'organizzazione interna dei gruppi parlamentari, è stata introdotta un'integrazione mirante a valorizzare la carica di tesoriere, il quale deve essere necessariamente un senatore, nominato o revocato dal gruppo di appartenenza. Di spessore è il nuovo comma 3-ter dell'art. 27, che estende il principio di decadenza a tutti gli organi collegiali del Senato, comprese le Giunge; con specifico riferimento alle Giunte delle elezioni e delle immunità parlamentari, il requisito dell'appartenenza ai gruppi di opposizione permane ora per la durata integrale della carica di Presidente, a pena di decadenza dalla carica stessa. Infine, è stata prevista la possibilità di partecipare, senza diritto di voto, ai rappresentanti dei gruppi che non abbiano propri componenti in seno alla Giunta, in qualsiasi caso in cui quest'ultima venga convocata per esaminare modifiche regolamentari.

In via generale, si ritiene che la riforma del Regolamento del Senato avrebbe potuto essere formulata in termini più puntuali e rigorosi specialmente con l'intento di ovviare a prassi applicative distorsive, come verificatosi nel 2017; tali prassi, pur rispecchiando la dinamicità del quadro politico, hanno finito per contraddirne la *ratio*⁸².

6.2. La XVIII legislatura tra inevitabili scissioni e nuove alleanze

Sebbene la VII legislatura abbia registrato la maggiore mobilità parlamentare nella storia repubblicana italiana (569 passaggi di gruppo che coinvolsero 348 parlamentari)⁸³, i “cambi di casacca” più celebri sono avvenuti nella legislatura successiva. Nel corso della VIII legislatura, infatti, si sono verificati vari momenti di “picco”, legati strettamente agli ostacoli più critici incontrati in quattro anni e mezzo. Nel passaggio dal Governo Conte I al Conte II si è assistito a 51 abbandoni, complice l'ennesima scissione avutasi all'interno di uno dei principali gruppi politici: il Partito Democratico ha perso una parte importante degli eletti più vicini all'ex segretario Matteo Renzi, oggi a capo di Italia Viva costituita all'indomani del giuramento del Governo Conte II. È proprio la giovane forza politica ad incrinare l'alleanza con il Movimento 5 stelle a distanza di circa sei mesi dalla nascita del nuovo Esecutivo “giallo-rosso”: la richiesta di ricorrere al MES induce le ministre di Italia Viva ad astenersi nel Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021 sull'approvazione del c.d.

⁸² Come ben osservato da S. Curreri, *Gruppi politici e “anti-trasfughismo”*: nuove regole e spunti critici, in *laCostituzione.info*, 22 Febbraio 2022.

⁸³ Per un quadro dettagliato sulla crescente mobilità parlamentare nella VII legislatura, si veda D. Baldoni, *Sul transfughismo parlamentare a metà della XVIII legislatura*, in *Tecniche normative*, 09 ottobre 2020.

Recovery Plan, ossia del piano italiano per la gestione dei fondi europei straordinari; in seguito, le stesse, insieme dal sottosegretario, presentano al Presidente del Consiglio le dimissioni, denunciando un attentato alla democrazia alla luce dei plurimi decreti adottati per contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19. Accertata l'impossibilità di ricostruire un rapporto tra Italia Viva e le altre componenti della maggioranza in virtù del mandato esplorativo, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella annuncia la formazione di un terzo Esecutivo di alto profilo tecnico guidato dall'*ex* Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi⁸⁴, invocato fortemente dalla stessa Italia Viva.

L'auspicio che le elevate competenze messe in campo dal nuovo Governo potessero gradualmente accompagnare il Paese verso una stabile e permanente ripresa economica e sociale è però "infranto" dalla medesima classe politica italiana. Il 22 giugno 2022, infatti, il Movimento 5 Stelle conosce una scissione senza precedenti: dopo settimane di animati dibattiti, attriti e accuse reciproche, si assiste alla definitiva rottura tra il *leader* Giuseppe Conte ed il ministro degli Esteri Luigi Di Maio, con conseguente abbandono di questo e ulteriori 62 parlamentari dal partito. Se il nuovo gruppo "Insieme per il futuro" appoggia sin dal primo momento l'Esecutivo Draghi, il Movimento 5 Stelle si limita ad un timido sostegno, come dimostrato dal voto in *extremis* alla Risoluzione sulle Comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista della riunione del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno. A distanza di un breve lasso di tempo, le tensioni tra il *leader* pentastellato e il Presidente Draghi si infittiscono per via di una presunta richiesta da parte del secondo di rimuovere il primo a capo del partito, smentita poi dallo stesso Capo del Governo, il quale riconosce come "fondamentale" il sostegno pentastellato, in assenza del quale si sarebbe giunti alla fine della sua esperienza governativa⁸⁵. Il chiarimento politico sembra avvenire il 7 luglio, quando l'Assemblea della Camera approva la questione di fiducia posta sul disegno di legge di conversione del decreto legge c.d. Aiuti; in tale frangente, il Gruppo parlamentare del Movimento si esprime favorevolmente alla luce del Regolamento di Montecitorio che consente il voto disgiunto tra fiducia e articolato. Le sorti del Governo Draghi si decidono nelle giornate successive: l'11 luglio, i deputati del Movimento 5 Stelle non partecipano alla votazione finale sul testo del decreto, uscendo dall'Aula; il 13 luglio, Giuseppe Conte annuncia ai Gruppi di Camera e Senato che il partito sarebbe

⁸⁴ Sulla decisione del Presidente della Repubblica di incaricare Mario Draghi per la formazione del terzo governo, si veda F. Severa, *La "formula Mattarella"*, in *laCostituzione.info*, 17 febbraio 2022; A. Lucarelli, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1, 2021. In linea generale, sulla formazione del Governo Draghi, si veda G. Cavaggion, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2021.

⁸⁵ Come ben sottolineato da M. Ricciardi, *La caduta del Governo Draghi*, in *Rivista di storia e di cultura*, Il Mulino, 2022, "si sono lette diverse ricostruzioni su cosa l'avrebbe provocata. A seconda del grado di partigianeria si accentuano le responsabilità dell'uno o dell'altro, ma è arduo affermare con chiara coscienza che ci sia una spiegazione del tutto convincente". In tale senso, si rivela interessante il lavoro di G. Barbieri, *Eroi, antieroi e supereroi: per una narrazione epica della crisi di governo che ha portato alla nascita del Governo Draghi*, in *Rivista di politica: trimestrale di studi, analisi e commenti*, n. 3, 2021, 111-123.

uscito dall'Aula del Senato in occasione del voto di fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto legge per via della norma regolamentare che non consente un voto separato tra fiducia e articolato. Il 14 luglio, il Presidente Draghi annuncia in Consiglio dei Ministri le proprie dimissioni, respinte (senza riserva) dal Capo dello Stato con conseguente invito a recarsi nuovamente alle Camere per valutare l'esistenza di una maggioranza parlamentare. Nelle sue intense comunicazioni, il Presidente esalta i passaggi politico-parlamentari ispiranti la nascita del Governo dallo stesso presieduto. Il dibattito al Senato del 20 luglio sfocia in due proposte di risoluzione delle quali una a firma Casini sulla quale lo stesso Presidente Draghi chiede all'Emiciclo di esprimersi con voto. Il centrodestra, che invocava un nuovo Governo con a capo il medesimo *Premier* senza il Movimento 5 Stelle, dichiara di abbandonare l'Aula al momento del voto sulla Risoluzione. Alle dimissioni del Presidente del Consiglio segue una breve dichiarazione del Capo dello Stato tesa ad marcare come la chiusura anticipata della Legislatura sia stata inevitabile, alla luce del venir meno del sostegno parlamentare al Governo. Tra le diverse ripercussioni della caduta dell'Esecutivo spicca il *caos* politico in Forza Italia con gli abbandoni del Ministro Gelmini, del Ministro Brunetta, del Ministro Carfagna e del Senatore Cangini, i quali accusano il partito di irresponsabilità nell'aver contribuito alla caduta del Governo Draghi, finendo per aderire al partito fondato da Carlo Calenda.

Lo scenario appena delineato rilancia la questione della perdurante instabilità delle maggioranze di Governo nel nostro sistema politico, riconducibile a quel "multipartitismo esasperato" denunciato in passato da nobile dottrina⁸⁶. In realtà, a destare maggiormente preoccupazione – a giudizio di chi scrive – non è tanto la discontinuità politica⁸⁷, quanto invece l'evidente affermazione della supremazia del principio di identità sul principio di rappresentanza, che "*determina implicazioni incompatibili con le forme della democrazia pluralista, minando alle basi le stesse istituzioni della rappresentanza per sostituirla con il principio di identità*"⁸⁸. Se rilanciare l'istituto della rappresentanza politica costituisce un esercizio difficile e complesso, si potrebbe pensare di rilanciare i partiti politici tramite forme più o meno flessibili di regolazione interna. A tale riguardo, vi è chi avanza cinque interessanti suggerimenti con il proposito di stimolare una proposta di regolamentazione dei partiti,

⁸⁶ Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985, 638-642.

⁸⁷ Difatti, non è la prima volta che in una Legislatura si succedono 3 Esecutivi: ciò si è verificato nella XVII (Letta; Renzi; Gentiloni), nella IX (Craxi; Craxi II, Fanfani VI); nella VII (Andreotti III; Andreotti IV; Andreotti V) e nella I (De Gasperi V; De Gasperi VI e De Gasperi VII). Si sono avute anche Legislature con 4 Governi: la XIII (Prodi, D'Alema; D'Alema II; Amato II) e la X (Goria; De Mita; Andreotti VI e Andreotti VII) e la IV (Leone; Moro I; Moro II e Moro III); con 5 Governi: la XI (Andreotti II; Rumor IV; Rumor V; Moro IV; Moro V) e la III (Fanfani II; Segni II; Tambroni; Fanfani III; Fanfani IV) e con 6 Governi: la VIII (Cossiga; Cossiga II; Forlani; Spadolini; Spadolini II; Fanfani V) e la V (Leone II; Rumor; Rumor II; Rumor III; Colombo; Andreotti) e la II (De Gasperi VIII; Pella; Fanfani; Scelba; Segni; Zoli).

⁸⁸ Così, G. Moschella, *Alcune riflessioni sul principio di rappresentanza*, in *Magisterium*, n. 1, 2022, 16.

andando oltre alla regolazione legislativa⁸⁹. Tra esse spicca quella incentrata sull'incompatibilità tra le cariche di partito e le cariche di governo a tutti i livelli: a partire dal Presidente e dal Segretario del partito, il cui ruolo non deve coincidere con quello di *Premier*, per giungere alle responsabilità di coordinamento provinciale e regionale, che non devono sovrapporsi a quelle di Ministro o di Sottosegretario, così come ad ogni altra carica istituzionale. A ciò deve accostarsi una assennata limitazione del potere politico –nonché dei suoi abusi e delle conseguenti degenerazioni – non solo al fine di incoraggiare processi virtuosi nelle dinamiche della rappresentanza, ma anche per potenziare il circuito della legittimazione politica che muove dal voto democratico del cittadino-elettore⁹⁰.

7. “Il partito del non voto” e l’opzione recall

Il tema dell’astensionismo domina da diverso tempo il dibattito politico e pubblico: la scarsa partecipazione degli italiani alle elezioni politiche rispecchia una *trend* iniziato già dal 2013. L’affluenza alle urne ha subito una contrazione vertiginosa, attestandosi al 63,91% degli aventi diritto; un calo di quasi 10 punti rispetto alle ultime elezioni del 2018, nonché il dato più basso nella storia repubblicana. La drammatica realtà italiana merita considerazione⁹¹, poichè la partecipazione dei cittadini alle elezioni non solo rappresenta un valore democratico da supportare ed esaltare, ma anche lo strumento fondamentale del funzionamento effettivo della democrazia⁹².

Appare opportuno precisare che l’astensionismo può essere dovuto a svariati fattori: individuali, soggettivi (dalla protesta all’apatia) o oggettivi (impedimenti fisici di diverso tipo); fattori normativi che regolano le modalità di espressione del voto; tratti caratteristici inerenti il funzionamento di un determinato sistema elettorale; fattori politici (ad esempio, il grado di radicamento socio-culturale dei partiti). Al contempo, vi è chi ben sottolinea come il fenomeno acquisti una differente valenza a seconda se sia volontario o dipendente da cause di forza maggiore⁹³. In tale sede, si ritiene indispensabile focalizzare l’attenzione sulla prima tipologia di astensionismo, a sua volta distinguibile in attivo e passivo. Mentre l’astensionismo volontario passivo è proprio di quegli elettori aventi insufficiente livello di interesse e/o di informazione

⁸⁹ T.E. Frosini, *La rappresentanza politica nella forma di Governo*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 10, 2019, 687-688.

⁹⁰ U. Roga, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi*, n. 12, 2020, 235.

⁹¹ Come anche sottolineato da A. Poggi, *L’Italia al voto: dopo una brutta campagna elettorale, le incognite sull’orizzonte europeo*, in *Federalismi*, n. 25, 2022.

⁹² Al contempo, N. Rodean, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, 2014, 63, ben osserva che “la democrazia è un sistema nel quale i cittadini partecipano non solo al controllo dei rappresentanti attraverso elezioni periodiche, ma anche al processo decisionale e danno dei giudizi sulle problematiche politiche”.

⁹³ V. Cuturi, R. Sampugnaro, V. Tomaselli, *L’elettore instabile: voto-non voto*, Milano, 2000, 51.

politica, quello attivo corrisponde ad una scelta rigorosa dell'elettore, il quale decide di non recarsi a votare per sfiducia nei confronti dei partiti, o per il semplice motivo di non attribuire alcuna possibilità di vittoria al proprio partito. Come ormai noto, i partiti tradizionali si sono vanificati e quelli esistenti risultano spesso lontani dal preciso perimetro tracciato dalla Costituzione: quest'ultimi "*non sono più il luogo del confronto e dell'elaborazione del progetto di società ma, nella migliore delle ipotesi cartelli elettorali utilizzati per accedere alle cariche pubbliche attraverso scelte poco trasparenti e sempre meno inclusive*"⁹⁴. Nell'ottica collettiva, la libertà di mandato è strumentale a legittimare una mobilità volta non al perseguimento di interessi pubblici, bensì al soddisfacimento di interessi privati in virtù di accordi e trattative tra singoli e coalizioni; ciò costituisce un grave "tradimento" per l'elettorato, a cui segue l'inevitabile distacco verso la politica nazionale.

In tale senso, una soluzione al problema della mobilità parlamentare potrebbe essere intravista nel *popular recall*, un istituto che trova applicazione in taluni Stati federati degli Stati Uniti d'America dagli inizi del XX secolo⁹⁵, finalizzato a consentire la rimozione – su iniziativa di una data percentuale di elettori ed in base a procedure che si diversificano a seconda dello Stato di riferimento – dei titolari di uffici pubblici elettivi anteriormente alla scadenza del mandato. Il *recall* è originariamente visto come un modo per consolidare il rapporto tra elettori ed eletti, al fine di far diventare reale la responsabilità politica dei rappresentanti del popolo. È imprescindibile chiedersi se il predetto istituto possa trovare spazio nel nostro ordinamento costituzionale. La risposta a tale interrogativo non richiede specifici sforzi: in una democrazia fondata sul principio del libero mandato parlamentare, la revoca del singolo parlamentare è inammissibile. Il Codice di comportamento adottato dal Movimento 5 Stelle in vista delle elezioni europee del 25 maggio 2013 rappresenta il primo autentico tentativo di introdurre tale meccanismo nell'ordinamento costituzionale italiano⁹⁶. Senza prendere in esame l'iniziativa politica, si ritiene ragionevole sottolineare l'illegittimità di una revoca a rilevanza partitica solo interna (risultato della consultazione popolare attivata in rete) e disciplinata in forma privata (con il Codice di comportamento e la lettera di impegno sottoscritta dai candidati). Al contempo, occorre prendere atto che il suddetto tentativo ha comunque risollevato la questione del necessario "bilanciamento" tra la libertà e l'indipendenza del deputato e la necessità che permanga un nesso tra la sua azione e la volontà popolare. Vi è chi ha affermato che il riconoscimento ai cittadini della possibilità di disporre di uno strumento di controllo nei confronti del loro eletti potrebbe

⁹⁴ Così, I. Lagrotta, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, II ediz., Cacucci, Bari, 2020, 8.

⁹⁵ Sulle origini dell'istituto, si veda P. Ronchi, *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del "recall" negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 61, 2009, 103 ss. Tuttavia, come riportato da L. Carlassare, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, tale istituto sembra rinvenire la propria origine in Svizzera.

⁹⁶ Per un approfondimento, si veda A. Pascarelli, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale. Un breve commento a partire da Trib. civ. Roma, ord. n. 779 del 17.01.2017*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2017.

rivelarsi opportuno per mantenere acceso e duraturo il legame tra società civile e politica di cui si nutre ciascun governo democratico, purché in presenza di determinate condizioni e limiti⁹⁷. Il suddetto meccanismo dovrebbe essere attivato soltanto per puntuali ragioni giuridiche: se gli effetti che la revoca è in grado di produrre devono considerarsi di natura politica, propriamente giuridiche dovrebbero essere invece le sue ragioni giustificative. Per poter funzionare senza troppi rischi populistici, il suo riconoscimento in forma piena dovrebbe passare dall'abbandono di uno dei perni della democrazia rappresentativa, ossia il principio di sovranità popolare. In concreto, gli elettori dovrebbero disporre del potere di revoca non nella veste di titolari di un potere sovrano, ma in quanto fonte materiale di legittimazione del potere dei rappresentanti e custodi "diffusi" della Costituzione⁹⁸.

La via suggerita in dottrina – a giudizio di chi scrive – risulta sin troppo debole per giustificare l'introduzione di un meccanismo che determinerebbe plurimi effetti deleteri. È indubbio che i rappresentanti eletti potrebbero essere condizionati dal forte rischio di essere revocati e, dunque, sarebbero meno inclini a perseguire gli interessi generali della Nazione⁹⁹. A tale proposito, una parte della dottrina ammette che l'esistenza di strumenti simili dimostra chiaramente *"come non esista alcuna incompatibilità tra rappresentanza e responsabilità"*¹⁰⁰. In realtà, la principale ragione che induce a respingere l'ingresso del *recall* a livello nazionale sembra combaciare proprio con quella sottesa all'adozione dello stesso istituto: il nostro è un sistema politico in cui i partiti non esercitano correttamente la funzione di intermediazione ad essi assegnata dall'art. 49 Cost., ma puntano ad obiettivi che non corrispondono a quelli dei cittadini¹⁰¹.

La diffidenza verso l'istituto in oggetto prende le mosse dall'insuccesso conseguito nell'area sovietica: esso era impiegato come arma di ricatto con cui il partito comunista, e tramite quest'ultimo i suoi dirigenti, monitorando gli elettori, rimuovevano dalla carica i soggetti dissidenti, assicurandosi così l'obbedienza di tutti gli altri eletti, anziché essere impiegato come strumento con cui una buona parte degli elettori poteva autonomamente esprimere il proprio disappunto¹⁰². Il potere di revoca, dunque, si trasformava nei regimi a partito unico in strumento di negazione del pluralismo e di dittatura della nomenclatura di partito¹⁰³. Al contrario, il *recall* è

⁹⁷ C.S. Vigilanti, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2014, 19-20.

⁹⁸ A tale proposito, G. Amato, *La sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 97, ritiene che i cittadini sovrani devono poter sempre "reprimere" il funzionamento improprio delle strutture rappresentative volte a tradurre e limitare la sovranità. In senso contrario, V.P. Ardant, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Riv. di Dir. cost.*, 1998, 165, sostiene che l'eletto non debba dipendere dai suoi elettori, dovendo invece rendere conto al suo partito.

⁹⁹ V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2015, 344.

¹⁰⁰ Così, L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Bologna, 2012, 198.

¹⁰¹ D. Mone, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2020, 190.

¹⁰² S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 169.

¹⁰³ S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 168.

presente nelle Costituzioni della Repubblica popolare cinese e di Cuba, e in taluni Paesi dell'America Latina e del Giappone, pur limitatamente a circoscritte categorie di funzionari pubblici elettivi. Con particolare riferimento ai Paesi dell'America Latina, l'istituto in oggetto è stato ideato come strumento per il fallimento del sistema dei partiti politici, espressione di sfiducia nei riguardi di questi ultimi e dei parlamentari. In tale prospettiva, non deve considerarsi un caso se il *recall* abbia assunto nelle molteplici esperienze una differente dimensione: da una parte, è stato utilizzato nella competizione politica; dall'altro è andato invece ad incidere sui rapporti all'interno delle formazioni¹⁰⁴.

In definitiva, si ritiene che l'istituto in esame non possa rappresentare una soluzione all'irresponsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori: se da principio il *recall* ha assolto la funzione di attivare la democrazia dal basso e più in generale attuare il potere del popolo, con il trascorrere del tempo si è intravisto il rischio di un impiego demagogico e populistico di tale strumento giuridico¹⁰⁵.

8. L'esaltazione dell'esperienza portoghese e l'improprio confronto con l'impianto costituzionale italiano

Nel dibattito pubblico italiano, è frequente il raffronto con il mandato parlamentare nell'esperienza costituzionale portoghese per sollecitare un tempestivo e vitale intervento sull'art. 67 Cost. L'art. 160, comma 1, della Costituzione portoghese del 1976, noto come *anti-defection clause*¹⁰⁶, statuisce che il parlamentare decada dal mandato nell'ipotesi in cui si dimetta dal gruppo parlamentare del proprio partito e conseguentemente si iscriva al gruppo di un altro partito. La stessa sanzione è prevista ove i rappresentanti vengano a trovarsi in situazioni di incapacità o di incompatibilità prescritte per legge, nei casi in cui non frequentino l'Assemblea o superino il numero di assenze ammesse dal Regolamento parlamentare o qualora vengano condannati in giudizio per taluni delitti. Infine, l'art. 160, comma 2, riconosce ai deputati la possibilità di rinunciare al mandato mediante apposita dichiarazione scritta. Nel contesto nazionale, tale disposizione costituzionale ha assunto particolare rilievo principalmente per le seguenti ragioni: oltre ad intravedervi un congruo rimedio contro il fenomeno del

¹⁰⁴ M. Mezzanotte, *Esperienze di recall e dinamiche democratiche nei partiti*, in *Dpce Online*, n. 1, 2021, 546.

¹⁰⁵ M. Fioravanti, *Controllare il potere. Il mandato imperativo e la revoca degli eletti (XVIII-XX secolo)*, Roma, 2020.

¹⁰⁶ Sull'efficacia di tali clausole, la dottrina non si pronuncia espressamente. Secondo G. Profeta, *Tra libertà e imperatività di mandato nella costituzione portoghese*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, 110, se si accoglie il presupposto di fondo di Kelsen, ossia che la rappresentanza sia una finzione e che siano non solo tollerabili, ma anche auspicabili riforme tese a migliorarne l'efficacia, nulla esclude la possibilità di introdurre "*anti-defection clauses*" o, meglio, negare per definizione ogni sindacabilità ad una scelta individuale si rivela un ragionamento ideologico e privo di argomentazioni pratiche.

transfughismo parlamentare, l'art. 160 è stato interpretato quale eccezione nel quadro del costituzionalismo liberaldemocratico, che prevede invece il divieto del vincolo di mandato per i parlamentari¹⁰⁷. Essendo consolidata la mancanza di un vincolo di mandato nell'ordinamento costituzionale portoghese¹⁰⁸, il fine perseguito è quello di giungere alla puntuale conclusione secondo cui risulta arduo comparare le due esperienze costituzionali in tema di mandato parlamentare, nonché richiamare il modello portoghese nelle proposte di modifica dell'art. 67 Cost.

Per avallare tale considerazione, appare necessario tenere conto del contesto storico di redazione della Costituzione portoghese. Come ben osservato in dottrina, i Costituenti riservarono specifica considerazione al ruolo dei partiti¹⁰⁹ in un ordinamento che – appena uscito dall'esperienza autoritaria di Salazar, “*vero organo della sovranità*”¹¹⁰ – aspirava ai principi della democrazia pluralista¹¹¹. La netta centralità assunta dal sistema partitico nel dettato costituzionale ha indotto la dottrina a sostenere fermamente che “*l'esperienza portoghese abbia rappresentato una delle manifestazioni più visibili di quello che è stato definito “lo Stato dei partiti” e che si è tradotto in una sorta di monopolio di diritto della rappresentanza*”¹¹². La formulazione dell'art. 160 della Costituzione portoghese solleva inevitabilmente la delicata questione del controllo del partito sul parlamentare, oggetto di acceso dibattito in Italia nel periodo della c.d. “Prima Repubblica”, nel corso della quale i grandi partiti di massa hanno esercitato un controllo diretto ed una disciplina di partito sui propri deputati. Da qui prese avvio la discussione sull'opportunità di introdurre nella Costituzione del 1948 un meccanismo di controllo sui partiti medesimi: mentre i deputati cristiani ed i socialisti si espressero a favore, la sfera comunista temeva che i meccanismi di controllo avrebbe potuto concedere il pretesto per interventi repressivi. La scelta di non intervenire sul dettato costituzionale sembra essere stata assunta trascurando il seguente elemento: ciascuna clausola che prevede la sottomissione del parlamentare alla

¹⁰⁷G. 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*, 18 maggio 2017, 1.

¹⁰⁸ L'assenza di un vincolo di mandato anche in Portogallo trova conferma nella stessa Carta costituzionale: mentre l'art. 152, comma 1, stabilisce che “i deputati esercitano liberamente il proprio mandato”; il comma successivo di tale articolo prevede che “i deputati rappresentano tutto il Paese e non le circoscrizioni nelle quali sono stati eletti”. Altro elemento fondamentale è rappresentato dall'organizzazione interna dei partiti: l'art. 51 dispone che “i partiti debbano strutturarsi in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratiche e di partecipazione di tutti i loro membri” (in tale senso, si veda A. Morelli, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il “contratto di governo” non è chiaro*, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2018; R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2015, 1105). In senso contrario, L. Ciaurro, *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II. Torino, 2006, 1294.

¹⁰⁹ La Costituzione portoghese dedica quaranta articoli alla disciplina dei partiti politici. Nella Costituzione italiana, invece, essa è sostanzialmente contenuta nel solo art. 49 Cost.

¹¹⁰ Così, G. De Vergottini, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, Milano, 1977, 12.

¹¹¹ R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo*, cit., 77 ss.

¹¹² R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo*, cit., 141.

disciplina di partito solleva il problema del carattere democratico dello stesso¹¹³. Sulla stessa linea, si pone quella corrente di pensiero secondo cui la lettura delle disposizioni portoghesi sul tema esalta una specifica di tale sistema, il quale non implica l'introduzione di un vincolo di mandato, ma è la conseguenza di una differente concezione del ruolo costituzionale dei partiti sia nella società sia nelle istituzioni¹¹⁴.

A prescindere da tali orientamenti, l'eventuale modifica dell'art. 67 Cost. sulla base del modello portoghese si porrebbe in netto contrasto con l'assetto politico e partitico che i Costituenti avevano sperimentato in sede di Assemblea.

9. Conclusioni

Alla luce di ciò, si ritiene ragionevole compiere talune considerazioni in relazione alla potenziale introduzione del vincolo di mandato imperativo, finalizzata a contrastare il dilagante fenomeno del transfughismo parlamentare. È ormai innegabile che sia mutata la concezione della lotta politica e l'agire dei partiti stessi, influenzati in gran misura dal contesto storico e socioculturale in cui si trovano ad operare.

Una ipotetica modifica dell'art. 67 Cost. – a giudizio di chi scrive – non andrebbe a scoraggiare tale fenomeno, innescando piuttosto talune problematiche in ordine tanto al rapporto tra eletto e partito quanto al rapporto tra eletto ed elettori. Per quanto concerne il primo, vi è chi ben ricorda¹¹⁵ che quello tra mandato di partito e libertà del parlamentare è un contrasto dialettico essenziale per il moderno sistema della rappresentanza: la libertà dell'eletto deve essere tutelata poichè garantisce che la posizione del partito, espressa in Assemblea, sia frutto di un dibattito libero ed aperto; tuttavia, la volontà di non convertire il singolo in un automatico esecutore di decisioni altrui non rende questi libero interprete della linea politica da seguire e attuare¹¹⁶. Con specifico riferimento al rapporto tra eletto ed elettori¹¹⁷, l'introduzione del vincolo di

¹¹³ Secondo G. Damele, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., 9, ciò vale "soprattutto oggi, in un panorama politico, come quello italiano, nel quale i partiti di massa strutturati e organizzati sono un lontano ricordo, essendo stati sostituiti da "movimenti" decisamente più polverizzati e dalle articolazioni interne assai meno chiare".

¹¹⁴ È la posizione di A. Morelli, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomi e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 1, 2018, 118-121; C. Martinelli, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi*, n. 13, 2018, 2.

¹¹⁵ A. Spadaro, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67, 1985, 49.

¹¹⁶ S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 121.

¹¹⁷ È opportuno marcare la mancanza di un rapporto rappresentativo di tipo giuridico tra eletto ed elettori. Come ben osservato da L. Ferrajoli, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Bari-Roma, 2021, "l'unica giuridica intrattenuta dal parlamentare è quella organica con la persona giuridica dello Stato, o di un'altra istituzione politica o di un loro organo, cui i loro atti sono imputati. Certamente il voto riflette le opinioni e magari gli interessi dei votanti. Ma proprio perché tali opinioni e interessi restano inespressi e sono spesso diversi da votante a votante, il rappresentante politico non può essere ad essi vincolato, ma è chiamato a rispondere del suo operato, in rappresentanza degli interessi di tutti, sia pure nell'interpretazione offertane dalle forze politiche nelle cui liste è stato eletto".

mandato risulterebbe del tutto incompatibile con il principio della sovranità popolare¹¹⁸. A tale proposito, si tiene a sottolineare che *“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 tra organo istituzionale (il Parlamento), organo politico (il partito di appartenenza) e il pluralismo sociale”*¹¹⁹, al fine di assicurare la stessa funzionalità delle istituzioni rappresentative che altrimenti potrebbero ritrovarsi in una seria condizione di paralisi. A prescindere da tali doverose precisazioni, è preminente ricordare che *“non può esistere 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”*¹²⁰.

Giunti a tale punto, appare imprescindibile indicare quale ulteriore alternativa possa prevenire un maggiore incremento della mobilità parlamentare nel corso della Legislatura in atto e in quelle successive. La soluzione deve essere intravista – ad avviso di chi scrive – non in un radicale intervento sull'art. 67 Cost., bensì nella rivalutazione delle originarie potenzialità dell'istituto del mandato imperativo. In un contesto di acuta e profonda crisi, la disposizione costituzionale acquista un importante ruolo di protezione della democrazia rappresentativa: come ben osservato in dottrina, *“se il partito è divenuto una cinghia di trasmissione che collega stabilmente gli eletti e gli elettori, sdoppiando la relazione rappresentativa, la garanzia del mandato libero comprende un profilo ‘collettivo’, che arricchisce la rappresentanza parlamentare di inedite virtualità di mediazione, e ne fa uno strumento idoneo a mantenere costante il raccordo fra partiti e società civile”*, ponendo così un *“ostacolo al completo assorbimento della determinazione della politica nazionale all'interno degli apparati di partito”*¹²¹.

In conclusione, l'art. 67 Cost. deve cessare di essere un bersaglio polemico, sebbene *“la furia iconoclasta che lo prende di mira attira l'attenzione, e l'opinione pubblica colta reclama di saperne di più”*¹²². È fortemente sentita la necessità di attuare una riflessione collettiva in ordine al fenomeno del transfughismo parlamentare, in quanto questo lascia dietro di sé tracce spiacevoli inficianti il funzionamento della

Sempre in tale senso, G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 2016, 294, sostiene che “non vi può essere rappresentanza [...] se ai rappresentanti non viene dato di esprimersi e di proteggersi, altrimenti sarebbero alla mercé dei loro [...] presunti rappresentanti. E dal momento che la loro rappresentanza politica è solo protetta [...] dalla salvaguardia elettorale [...], non ci può essere rappresentanza senza elezione”.

¹¹⁸ G. Moschella, *Alcune riflessioni sul principio di rappresentanza*, cit., 17.

¹¹⁹ Così, G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit., 23.

¹²⁰ S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 95.

¹²¹ Così, P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 83 e 87.

¹²² N. Zanon, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, cit., 3.

nostra forma di governo¹²³, rimettendo in discussione la volontà e le scelte dei
Costituenti.

¹²³ B. Caravita, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia*, Torino, 2018, 24.