

La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*

di **Michele Belletti** – *Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Bologna Alma Mater Studiorum*

SOMMARIO: 1. Le origini e la crisi del divieto di vincolo di mandato. – 2. La previsione del divieto di vincolo di mandato durante il periodo Statutario e il conseguente abbandono durante il Fascismo. – 2.1. Il Partito unico, il sistema corporativo e il “completamento” della rappresentanza nello “Stato nuovo”, secondo Costantino Mortati. – 3. La crisi della rappresentanza liberale nelle parole di Giuseppe Maranini e di Piero Calamandrei. – 4. Dopo la parentesi fascista, il “divieto di mandato imperativo” confluisce nell’art. 67 della Costituzione repubblicana. – 4.1. La lungimirante interpretazione dell’art. 67 Cost. di Vezio Crisafulli. – 5. L’odierna crisi dei partiti politici e la conseguente ricerca di un rapporto diretto con il corpo elettorale, *recitius*, con il “popolo”. – 5.1. Le soluzioni avanzate in risposta alla crisi della rappresentanza parlamentare e alla crisi dei partiti politici. – 6. Quali plausibili risposte per recuperare il ruolo della rappresentanza parlamentare, piuttosto che definitivamente affossarla? – 6.1. Un’ipotesi conclusiva alla luce del paradosso del frequente ricorso alla legittimazione popolare nel sistema parlamentare non razionalizzato statutario e del ricorso quale *extrema ratio* nel contesto parlamentare democratico/pluralista.

* Il contributo si colloca nell’ambito della tavola rotonda Rappresentanza politica e mandato imperativo, organizzata dall’Associazione italiana dei costituzionalisti presso il Dipartimento di giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II” il 14 ottobre 2019.

1. Le origini e la crisi del divieto di vincolo di mandato

Uno degli argomenti più complicati da spiegare agli studenti, soprattutto se si tratta di studenti del primo anno dei Corsi universitari, è quello delle prerogative parlamentari.

Nate agli albori del costituzionalismo, con la nascita del parlamentarismo e del Parlamento, come unico elemento di “garanzia costituzionale”, tant’è che “la creazione di vere costituzioni rigide si è avuta (...) quando si è affermato un qualche sistema di rappresentanza”¹, in contrapposizione al potere esecutivo, nel contesto di forme di governo duali, funzionali al rafforzamento di quella garanzia, allo scopo di assicurare al Parlamento (e ai parlamentari) autonomia e indipendenza nei confronti degli altri organi (e ordini) costituzionali (primariamente l’esecutivo), oggi, quelle medesime prerogative – primariamente parlamentari – vengono invece per lo più concepite come veri e propri privilegi, in contrasto con (mi sia consentita l’espressione) una concezione “giacobina” della democrazia e dunque della stessa rappresentanza, che porta in ogni settore della società ad esigere una esasperata *accountability*, ben oltre ogni fisiologica esigenza, che trasforma la “rappresentanza politica” in una sorta di “rappresentanza giuridica”, con conseguente (sostanziale) vincolo di mandato.

Basta infatti riflettere sulla circostanza che, in sostanza, la prerogativa del divieto di “mandato imperativo”, di cui all’art. 67 Cost. è oramai quasi rimasta “da sola”. Una delle poche prerogative che non ha subito modifiche, pur essendo costantemente “sotto attacco”. Si pensi, per le altre prerogative, all’evoluzione delle immunità parlamentari, in particolare al ridimensionamento dell’inviolabilità, che ha incrinato il delicato equilibrio tra ordine giudiziario e Parlamento, non potendo tra l’altro quella riforma non essere letta in stretto collegamento con la sopravvissuta garanzia della insindacabilità; si pensi ai sempre più ristretti margini di operatività dell’autodichia; si pensi, da ultimo, al sindacato astrattamente ammesso dalla Corte costituzionale sul corretto esercizio della funzione legislativa, a fronte del conflitto che può essere al riguardo sollevato dal

¹ In questo senso, cfr., J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, ristampa a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 18 e 19. È noto, infatti, come per Bryce la rigidità costituzionale fosse strettamente correlata al tema della rappresentanza, evidentemente parlamentare, rilevando questi che “le vere costituzioni rigide compaiono solo quando la diffusione di un modello di rappresentanza ha reso familiare la distinzione tra l’autorità del popolo stesso e quella dei suoi rappresentanti”. Tant’è che “solo allora si profila un metodo di approvazione di un tipo di leggi superiori a quelle poste in essere dal corpo legislativo ordinario”.

singolo parlamentare, ove comunque la Consulta valorizza il divieto di vincolo di mandato, riconoscendo che il conflitto di attribuzione può essere attivato a difesa “della facoltà, necessaria all’esercizio del libero mandato parlamentare, di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti”, posto che i ricorrenti possono agire proprio “a tutela del potere di partecipare al procedimento legislativo che la Costituzione riconoscerebbe loro quali rappresentanti della Nazione”², in un contesto comunque di generale “sindacabilità” delle prerogative parlamentari.

Per quanto specificamente attiene alla crisi del divieto di mandato imperativo, come insegna la storia, è noto come questa sia strettamente correlata alla crisi della stessa rappresentanza parlamentare³. Quel principio, infatti, garantisce il parlamentare da qualsiasi influenza e vincolo esterno, ma non legittima evidentemente un progressivo, fino a divenire totale, scollamento del rappresentante dalla sensibilità dei rappresentati, posto che altrimenti, la rappresentanza diviene fine a sé stessa, facendo perdere di qualsiasi significato lo stesso divieto di vincolo di mandato, che viene addirittura percepito dal corpo elettorale come un “odioso privilegio”, piuttosto che come una prerogativa funzionale al miglior esercizio del mandato parlamentare.

² Cfr., Corte costituzionale, Ordinanza n. 17 del 2019, Punto 3.3. del *Considerato in diritto*, ad avviso della quale, il potere – le prerogative – tutelabile dal singolo parlamentare in sede di conflitto, “si esprimerebbe tramite la presentazione di progetti di legge e di proposte emendative (art. 71 Cost.) e tramite la partecipazione all’esame dei progetti di legge sia in commissione sia in aula (art. 72 Cost.)”. Tale potere “implicherebbe altresì la possibilità per ciascun parlamentare di addivenire alla conoscenza del testo, di formarsi un proprio convincimento e una propria posizione sul medesimo, nonché di manifestare pubblicamente tale posizione”, ancorché poi, nel caso di specie, la stessa Consulta abbia precisato che “ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo, bensì è necessario che alleghi e compri una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953”. Analoga sorte hanno avuto altri due conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari che contestavano l’eterogeneità di emendamenti approvati in sede di conversione di decreto legge nei confronti del medesimo decreto legge, con successiva opposizione della questione di fiducia. Anche in tal caso la Corte ha rilevato che non venivano prospettati elementi tali da far emergere violazioni manifeste delle prerogative costituzionali poste a garanzia delle funzioni dei parlamentari nell’ambito del procedimento legislativo; cfr., Corte costituzionale, Ordinanze nn. 274 e 275 del 2019.

³ Sul punto, cfr., N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991 pp. 89 e 90, che ricorda come in un saggio del 1925 “Hans Kelsen indicò le ragioni di quella che veniva concordemente definita la ‘crisi’ del regime parlamentare”, da ricercarsi “nella irresponsabilità politica e giuridica dei deputati, che determinava una sostanziale estraneità del popolo all’attività ed alle scelte parlamentari, e, dall’altro, nel fatto che le moderne assemblee rappresentative, a causa della loro composizione, non potevano possedere le conoscenze tecniche necessarie per fare buone leggi in tutti i settori della vita sociale”, precisando che la rimozione della prima causa avrebbe determinato effetti benefici anche per la seconda causa, divenendo così necessario “eliminare il motivo principale dell’avversione montante contro il regime parlamentare”, ovvero, “l’irresponsabilità dei deputati nei confronti dei propri elettori, da un lato, l’anacronistico privilegio dell’immunità penale, dall’altro”.

2. La previsione del divieto di vincolo di mandato durante il periodo Statutario e il conseguente abbandono durante il Fascismo

Quel principio trovava dunque formale codificazione nello Statuto Albertino, all'art. 41, a tenore del quale, *“I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori”*, ove significativamente il divieto di vincolo di mandato viene posto nei soli confronti dei territori e degli elettori, non certo, in quella fase, nei confronti dei partiti politici, non ancora organizzati nella società.

Quello stesso principio, come è noto, viene invece radicalmente contestato dal regime Fascista, che sostituisce alla rappresentanza parlamentare quella corporativa.

Proprio a questo proposito, non si può di conseguenza omettere di analizzare come i giuristi del tempo “giustificassero” il sistema corporativo, in sostituzione di quello parlamentare/rappresentativo⁴.

Paiono al riguardo particolarmente “attuali” le osservazioni di Manlio Udina pubblicate in un articolo comparso sulla *Rivista di Diritto Pubblico* nel 1939. Questi era Professore Ordinario di Diritto Internazionale e Rettore all'Università di Trieste; giurista non certo centrale nel dibattito di quegli anni e degli anni successivi, che ben evidenzia e rappresenta, quelle che erano le esaltazioni e giustificazioni del Regime, denunciate soprattutto da Piero Calamandrei⁵.

Manlio Udina parla di una profonda trasformazione operata dal fascismo nell'ordinamento costituzionale dello Stato italiano, soprattutto in ragione della legge del 19 gennaio 1939, n. 129, che con l'abolizione della Camera dei deputati e l'istituzione della Camera dei Fasci e delle

⁴ Sul punto sia consentito, più ampiamente, rinviare a M. BELLETTI, *Lo Stato di diritto*, in *Quale costituzionalismo durante il fascismo*, Seminario promosso dall'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Firenze, 16 giugno 2017, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2018, 23 maggio 2018.

⁵ Il quale rilevava che nelle ricostruzioni scolastiche e scientifiche di quel periodo vi sarebbe stata “servile esaltazione delle leggi fasciste”, oppure, anche solo il rispetto della buona regola di “astenersi dal ricercare dietro le formule giuridiche la realtà politica che vi si celava”. Si dava così al “lettore non informato” l'impressione che “le fondamenta costituzionali dello Stato fossero rimaste immutate, e che l'opera del fascismo non fosse stata, a ben guardare, se non una restaurazione legalitaria dell'ordine costituito ed un ritorno alla più rigorosa ortodossia statutaria”. Cfr., P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento – 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Segretariato generale della Camera dei deputati, 27 luglio 1948, pp. 261, 262.

Corporazioni avrebbe dato “una nuova configurazione agli organi legiferanti” e riordinato “l’esercizio della stessa funzione legislativa”⁶.

Descrive la Rivoluzione fascista come una rivoluzione dal punto di vista spirituale e materiale, che rinnovando completamente il costume, la vita politica e sociale italiana, ha rinnovato nella forma e nella sostanza l’intero ordine giuridico, ancorché, precisa, “dal punto di vista strettamente giuridico-formale essa non è stata una vera e propria rivoluzione”, che non avrebbe prodotto uno iato tra il nuovo e l’antico ordinamento, “bensì un’evoluzione progressiva, una rapida e costante trasformazione del diritto preesistente compiutasi secondo la più corretta procedura costituzionale”. Da questo punto di vista precisa che sarebbe in errore chi sostenesse l’immutabilità dello Statuto del Regno del 1848 e del regime democratico parlamentare, che ne rappresentava invece una non prevista degenerazione⁷.

Viene da rilevare, tuttavia, come già il primo atto di questa rivoluzione, la conquista del potere, il 28 ottobre 1922, si caratterizzi per un evidente paradosso. Quello viene descritto “moralmente e in fatto” come un “atto rivoluzionario perché si attua mediante la violenza o la minaccia della violenza”, ma “giuridicamente si compie attraverso la normale deliberazione sovrana di nomina del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri” e da allora, secondo la citata impostazione di esaltazione fascista, l’Italia non avrà più soltanto “un nuovo Gabinetto (anche se non più composto sulla base delle designazioni dei vari partiti dominanti nelle Camere), ma un Governo, un Governo che intendeva governare”⁸.

⁶ Così, M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, Conferenza tenuta a Vienna, il 3 maggio 1939-XVII, presso l’Istituto Italiano di Cultura, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1939 – Parte I – 34, p. 460.

⁷ Cfr., M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, cit., pp. 460 e 461, 472 e 473. Posizione questa che sarebbe diversa anche da quella della “conservazione rivoluzionaria” di Panunzio; cfr., al riguardo, S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, 1939, pp. 67 ss. e p. 110.

⁸ Cfr., M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, cit., pp. 461 e 462.

2.1. Il Partito unico, il sistema corporativo e il “completamento” della rappresentanza nello “Stato nuovo”, secondo Costantino Mortati

Gli elementi caratterizzanti questo nuovo ordinamento erano il Partito unico e l’ordinamento corporativo⁹.

Dopo la riforma del ruolo del Capo del Governo e del Gran Consiglio del Fascismo, viene adottata la legge elettorale politica del 17 maggio 1928, n. 1019, che instaura un sistema plebiscitario per l’elezione della Camera dei deputati¹⁰.

Tuttavia, il sistema plebiscitario, che non corrispondeva in pieno alla concezione fascista dello Stato, ebbe applicazione per due legislature, ma fu sostituito dal nuovo sistema stabilito dalla legge del 1939, che stava alla base della formazione di quella che venne chiamata la Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

Spariva dunque la rappresentanza parlamentare, sostituita dal sistema corporativo, che “tiene conto dell’attuale realtà politica e sociale, per cui nello Stato fascista il popolo non è soltanto un elemento materiale costitutivo dello Stato, bensì, essendo ormai complessivamente organizzato nei Fasci e nelle Corporazioni ed essendo destinato ad esserlo del tutto attraverso le nuove generazioni, è diventato esso stesso un grandioso organismo statale, coi propri organi secondari e le proprie gerarchie, le quali, in quanto componenti il Gran Consiglio del Fascismo ed il Consiglio Nazionale del Partito, il Comitato corporativo centrale ed il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, vengono a far parte di diritto della nuova Camera”¹¹.

Secondo quell’impostazione, quella Camera non attuava “un sistema rappresentativo di democrazia indiretta (che presuppone i soggetti distinti del rappresentante e del rappresentato), bensì di democrazia autoritaria diretta, giacché è il popolo stesso che immediatamente – senza

⁹ Le leggi 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni del Primo Ministro Capo del Governo, e 31 gennaio 1926, n. 100, sulle facoltà normative del potere esecutivo hanno operato la prima trasformazione costituzionale, in forza della quale “il Capo del Partito fascista e Capo del Governo diventa veramente l’organo motore dello Stato, responsabile soltanto verso la Corona e non verso il Parlamento, del quale egli può ormai anche formalmente influenzare l’attività, mentre il potere esecutivo in genere si rafforza attraverso una migliore disciplina delle sue facoltà in materia di emanazione delle norme giuridiche”. Altri due passaggi importanti si hanno con le leggi 9 dicembre 1928, n. 2693 e 14 dicembre 1929, n. 2099, che fanno del Gran Consiglio del Fascismo un organo costituzionale e il massimo consulente politico della Corona e prevedono l’ingresso del Segretario del Partito nel Consiglio dei Ministri; così, M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, cit., pp. 462 e 464. Cfr., inoltre, D. DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933, I, pp. 514-529.

¹⁰ Cfr., M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, cit., p. 464.

¹¹ Cfr., M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, cit., p. 465.

bisogno di atti elettorali –, attraverso le persone fisiche dei propri gerarchi, viene a far parte di uno degli organi costituzionali dello Stato, di quello cioè che, assieme alla Camera vitalizia (...) ha per funzione precipua l'esercizio della funzione legislativa"¹².

Si tratterebbe dunque di una "rappresentanza funzionale", con il popolo "come elemento costitutivo dello Stato" e "organizzato nello Stato". In questo contesto, "lo stretto rapporto di medesimezza fra l'organo legislativo ed il popolo da cui è espresso, e questa continuità accompagnata dal continuo processo di rinnovamento per cui in qualsiasi momento l'organo può rispecchiare fedelmente le condizioni della vita nazionale, sono gli aspetti più salienti ed originali della recente riforma, che è forse senza precedenti nella storia degli ordinamenti costituzionali degli Stati"¹³.

È evidente che in un contesto del genere, lo stesso pluralismo partitico diviene sostanzialmente inutile, in forza del rapporto "diretto" con il corpo elettorale; così come, evidentemente, la prerogativa del divieto di vincolo di mandato a quello comunque strettamente correlata.

È altrettanto evidente che, a parte i profili legati all'autoritarismo di quel sistema, il modello corporativo reca in sé un innegabile elemento di novità, legato alla consapevolezza dell'entrata in crisi del sistema rappresentativo liberale e alla surrogazione di quello con un sistema di "pseudo-democrazia diretta", che contemplava un vincolo di mandato, in un contesto rappresentativo che si avvicina maggiormente alla rappresentanza civilistica, piuttosto che a quella pubblicistica.

Il sistema corporativo reca dunque una risposta errata ad un problema reale, il problema della crisi della rappresentanza liberale, della sostituzione di questa con forme di democrazia diretta e con la conseguente introduzione del vincolo di mandato.

La questione istituzionale è acutamente e in maniera lineare spiegata da Costantino Mortati, quando rileva che lo Stato "nuovo" avrebbe prodotto il passaggio dal contesto liberale, ove era il Sovrano a farsi interprete delle istanze della collettività, per il tramite degli organi, seppur limitatamente rappresentativi, a un contesto nel quale è il Capo del Governo a farsi interprete di queste istanze, attraverso quel complesso di istituzioni, costituito dal Partito unico e dal sistema

¹² Così, M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, cit., p. 466; in questo senso cfr., anche S. PANUNZIO, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, 1939, pp. 29 ss.

¹³ Così, M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, cit., pp. 466-468. Questo sistema avrebbe consentito di velocizzare i tempi per l'approvazione delle leggi, migliorarne i contenuti e superare gli abusi della decretazione d'urgenza, così da limitarne il ricorso per i soli casi "in cui si versi in stato di necessità per causa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario".

corporativo¹⁴. In quello Stato ci si rende conto della crisi della rappresentanza liberale, ma ancor prima, della limitata rappresentanza del previgente assetto, ove necessariamente era il Sovrano a fraporsi tra corpo elettorale e organi costituzionali, mediante la decisione dello scioglimento anticipato dell'Assemblea rappresentativa. In ciò, indubbiamente, lo Stato fascista è uno “Stato nuovo”, ove quel ruolo di mediazione veniva svolto invece dal Capo del Governo, tramite l'ausilio del Partito unico e del sistema corporativo.

Il che porta Mortati a concludere che “non apparirà inesatto l'affermare che la riforma costituisce, e in questo risiede la sua vitalità, una prosecuzione dello sviluppo storico, di cui il regime parlamentare ha costituito una fase: un superamento di questo, non una negazione”¹⁵, determinando, così, il superamento della rappresentanza parlamentare, non già il superamento della rappresentanza *tout court*, ma anzi, in quell'ottica, il miglioramento e completamento di quella, che vede nella sussistenza del “vincolo di mandato” un elemento indefettibile.

Mentre, la conseguenza istituzionalmente tangibile, ancorché accettata, era che il Parlamento veniva posto ai margini della “funzione di governo”.

3. La crisi della rappresentanza liberale nelle parole di Giuseppe Maranini e di Piero Calamandrei

La crisi della rappresentanza liberale e del Parlamento viene efficacemente descritta da Giuseppe Maranini, quando rileva che “al regime pseudoparlamentare, e poi alla provvisoria dittatura di guerra, seguiva ora”, nell'ultima fase liberale, precedente all'affermazione del fascismo, “un anarchico regime di assemblea”, nel quale “tutto il potere – o quasi tutto – rifluiva tumultuosamente nell'assemblea incapace di esercitarlo”. Di conseguenza, “la formula imperfetta, corruttrice, e tuttavia in qualche modo valida, che aveva consentito al giovane regno una approssimativa conciliazione delle necessità funzionali del governo con l'anelito verso una sostanziale democrazia, era esaurita”¹⁶.

¹⁴ Così, cfr., C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, ristampa del 2000, p. 80.

¹⁵ Cfr., C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 80.

¹⁶ Così, cfr., G. MARANINI, *Storia del potere in Italia – 1848 – 1967*, Milano, Corbaccio, 1995, pp. 281 ss.

È noto come quel clima fece maturare il mito della vittoria militare “mutilata e tradita”, efficacemente utilizzato “dalle correnti dannunziane, nazionaliste, e poi, fasciste”. Tradita tuttavia, non già “dagli avari alleati”, o dalle aspirazioni democratiche di parte del Paese, ma “tradita e sabotata dalla mancanza di una democrazia valida, dalla impossibilità di formare un governo che, nato dalla consultazione popolare, potesse poi operare con coerente libertà, con responsabile decisione, con accettata autorità, nel nome della maggioranza e sotto il controllo dell’opposizione”. Poiché, soprattutto, “la mancanza di un’opposizione coerente e autorevole, capace di offrire un’alternativa di governo, era stata dall’origine la caratteristica negativa del regime pseudoparlamentare italiano”¹⁷.

In quel contesto, quel “regime moribondo non sapeva esprimere più nemmeno la fittizia e artificiosa maggioranza del primo ministro, surrogato deterioro della maggioranza spontaneamente espressa dal paese attraverso una legge elettorale idonea”, ma, “tutto quello che la Camera dei deputati poteva ormai fare, era il rovesciamento dei governi, operazione alla quale per qualche tempo doveva dedicare tutte le sue energie, fino all’epilogo finale, e cioè fino alla sua inevitabile umiliazione”¹⁸, con la stessa progressiva “soppressione” della rappresentanza parlamentare.

Del medesimo avviso è Piero Calamandrei, che parla con riguardo al periodo fascista di un “Parlamento di servi sciocchi”, rileva la perdita di una solida tradizione di oratoria parlamentare, trasformata in oratoria falsa, pretenziosa e vuota, ma si domanda se il “ventennio di progressivo oscuramento e poi di totale eclissi delle libertà politiche che si ebbe sotto il fascismo” dovesse considerarsi “come una interruzione e come una aberrazione”, “quasi un periodo di smemoratezza e di follia alla fine del quale si riprende senza mutamenti il filo del ragionamento rimasto interrotto”, o se viceversa, “non sia stato preparato a lunga scadenza e in un certo senso storicamente giustificato da interne debolezze del sistema parlamentare decaduto a parlamentarismo, dalla cronica instabilità dei governi, dalla invadenza dei partiti, dal vaniloquio delle assemblee e dalla loro inettitudine al lavoro legislativo minuzioso e preciso, dalla mancanza di una maggioranza omogenea e risoluta e di una opposizione competente e costruttiva; e forse anche da ragioni più remote e più generali, di carattere sociale ed economico, e sopra tutto morale”¹⁹.

¹⁷ Cfr., G. MARANINI, *Storia del potere in Italia – 1848 – 1967*, cit., pp. 281 ss.

¹⁸ Cfr., G. MARANINI, *Storia del potere in Italia – 1848 – 1967*, cit., p. 282.

¹⁹ Cfr., P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, cit., pp. 340, 364-65, 367-368; cfr., anche, R. ROMANELLI, *Il giudizio storico di Piero Calamandrei sul fascismo e la nascita della nuova democrazia repubblicana*,

È dunque possibile almeno trarre un insegnamento da queste amare considerazioni di Calamandrei, anche se non è poi semplice capire quanto quell'insegnamento sia stato ascoltato, posto che la crisi della rappresentanza liberale, dovuta alle ragioni sopra evidenziate, ha determinato la degenerazione del sistema parlamentare in parlamentarismo, che a sua volta ha determinato spinte per il superamento della rappresentanza parlamentare e la conseguente sostituzione di quella con la rappresentanza corporativa, con inevitabile previsione del “vincolo di mandato”.

4. Dopo la parentesi fascista, il “divieto di mandato imperativo” confluisce nell’art. 67 della Costituzione repubblicana

La prerogativa in parola trova così spazio nell’art. 67 della Costituzione repubblicana, ancorché, praticamente quasi senza discussione in Sottocommissione e in Assemblea Costituente, fatta eccezione per le perplessità sollevate dall’on. Terracini, che ammoniva che la disposizione in parola “poteva avere la sua ragion d’essere nei tempi passati e col collegio uninominale, quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interessi di classe e quando la rappresentanza era circoscritta al collegio”, mentre oggi “in ogni caso una norma costituzionale non varrebbe a rallentare i legami tra l’eletto e il partito che esso rappresenta o l’eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura”²⁰.

Nel medesimo senso si esprimeva anche l’on. Grieco, che rilevò come “i deputati sono tutti vincolati a un mandato: si presentano difatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare”²¹.

Dunque, senza potere in questa sede ulteriormente addentrarci nel merito della questione, era evidente che quella prerogativa entrava già in tensione con la disciplina di partito²², in un contesto,

in S. Merlini, (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 27-55.

²⁰ Cfr., V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976 pp. 202 e 203.

²¹ Cfr., V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, cit., p. 203.

²² Come evidenziato da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, cit., pp. 89 ss. e 211 ss., laddove rileva che “il problema della trasformazione del parlamentarismo era emerso alla Costituente in tutta la sua evidenza”. Ricorda in particolare le parole di Piero Calamandrei, che osservava come la natura degli istituti parlamentari risultasse profondamente mutata in virtù dell’attività e dei programmi dei

quello post liberale dei sistemi democratico-pluralisti, nel quale i partiti politici organizzati di massa hanno discipline più strette e rigorose rispetto ai partiti politici del sistema liberale, che si caratterizzavano come mere articolazioni interne al Parlamento, praticamente privi di strutture organizzative nella società²³.

Fino a questo punto, tuttavia, si è avuto modo di evidenziare tematiche e problematiche a tutti note.

4.1. La lungimirante interpretazione dell'art. 67 Cost. di Vezio Crisafulli

Assai lucidamente e con grande lungimiranza e impressionante attualità di tematiche e di linguaggio, è invece Vezio Crisafulli ad andare addirittura oltre l'influenza dei partiti politici e a chiamare direttamente in causa il "popolo".

Questi rileva, con specifico riguardo alle "differenze (...) che separano i sistemi parlamentari di oggi dal prototipo classico" che "le questioni che (vennero) allora in considerazione si compendiano, in sostanza, nella funzione predominante assunta nella pratica più recente del sistema, dai partiti politici, rigidamente organizzati e spesso in radicale antitesi tra loro". Il che avrebbe determinato un progressivo "esautoramento del Parlamento", con il "trasferirsi del centro di gravità del sistema, dalle Assemblee rappresentative al corpo elettorale, ed anzi, più largamente, al popolo, come insieme dei cittadini viventi"²⁴.

Aveva dunque Crisafulli già preconizzato la fine del "divieto di mandato imperativo"? Posto che non pare che faccia riferimento al modello fisiologico, del sistema parlamentare, di spostamento della funzione di indirizzo dai Parlamenti verso i partiti e poi verso il corpo elettorale, tipico delle

partiti, rilevando, provocatoriamente, che se anche nel corso di un dibattito parlamentare avesse potuto convincere con gli argomenti esposti altri parlamentari, questi non avrebbero votato comunque nella direzione da lui proposta, se quella non fosse stata conforme alle istruzioni del partito politico. L'unico che tentò di tenere assieme divieto di vincolo di mandato e disciplina di partito fu Costantino Mortati; nella sua visione, infatti, "non sarebbe stata inimmaginabile una norma costituzionale che, pur proclamando ogni deputato rappresentante della Nazione intera, avesse previsto la stretta dipendenza del mandato dalle vicende del rapporto tra parlamentare e partito".

²³ Sulla debolezza del sistema politico liberale, con conseguenti tendenze trasformiste, e sui riflessi e le influenze che questo produsse nel sistema politico repubblicano, si rinvia ampiamente a S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

²⁴ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia, 1957*, ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 153.

transizioni da modelli di democrazia mediata a modelli di democrazia immediata (modello al quale il nostro ordinamento ha tentato di conformarsi tra il 1993 e il 2013), ma pare riferirsi alla sostanziale delegittimazione che subisce la rappresentanza parlamentare in contesti marcatamente assembleari, che porta al superamento della stessa, mediante la ricerca di un rapporto diretto con il “popolo”, attraverso forme di democrazia diretta o partecipata (modello nella direzione del quale pare essersi mosso l’assetto istituzionale nel corso dell’odierna XVIII legislatura).

Il che trova conferma laddove egli rileva che il sistema parlamentare presuppone la dialettica tra i partiti, al punto da designarlo come “governo di partiti”, ancorché rilevasse la sensibile differenza tra i sistemi classici-bipartitici, come quello britannico, e le esperienze contemporanee, considerate “spurie”, ove la moltiplicazione dei partiti aveva determinato uno “spezzettamento della rappresentanza popolare”, con la conseguente necessità di ricorrere a governi di coalizione²⁵.

Dunque, nei contesti liberali, ove “i partiti erano semplici correnti di opinione” e avevano “tutti egualmente origine in una medesima base sociale: era possibile che il loro alternarsi al governo avvenisse senza gravi scosse e in un clima di sicurezza e fiducia reciproca”²⁶. In sostanza, “il Governo poteva configurarsi come un comitato esecutivo della maggioranza, e l’ipotesi del verificarsi della responsabilità governativa dinanzi alle Camere rappresentava un evento normale e del tutto fisiologico, potendosi delineare, con relativa facilità, delle nuove maggioranze”²⁷.

Oggi, nei sistemi democratico-pluralisti “nelle elezioni assume rilievo preponderante l’adesione a un programma, quindi il consenso al partito, e solo mediatamente ed in linea subordinata la scelta degli uomini”; i candidati sono, del resto, designati dagli organi di partito, “che predispongono minuziosamente anche il giuoco delle preferenze, e debbono perciò la loro riuscita al partito, di guisa che, ad onta di qualsiasi divieto costituzionale, la rappresentanza politica finisce, in concreto, per fondarsi su un mandato di partito”²⁸, anche se in numerosi ordinamenti ritenuto irrilevante alla stregua di discipline costituzionali, che, per quanto concerne l’Italia, si sostanziano nell’art. 67 Cost.

Questa previsione, sempre ad avviso di Crisafulli, “nella parte in cui esclude il *vincolo di mandato*, potrebbe sembrare in contrasto con alcuni principi costituzionali, i quali consentirebbero

²⁵ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 153.

²⁶ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 154.

²⁷ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 155.

²⁸ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 155 e 156.

invece, di per sé, opposte illazioni”²⁹; ciò che determinerebbe, non solo un’attenuazione della precettività di quella prerogativa in forza dell’evoluzione della forma di governo, ma anche, se non proprio la tensione con alcuni principi costituzionali, sicuramente la necessità di farla entrare con quei medesimi principi in contemperamento/bilanciamento reciproco.

Tra questi principi costituzionali, Crisafulli non si limita a citare l’art. 49 Cost., che riconosce una funzione costituzionale ai partiti politici, ma cita anche l’art. 1 Cost., “che, attribuendo la spettanza (titolarità ed esercizio) della sovranità al popolo, e perciò escludendo la cosiddetta sovranità del Parlamento, implica altresì che l’operato delle Camere e dei loro componenti debba essere conforme agli orientamenti politici popolari (con la conseguente possibilità di scioglimento anticipato *ex art. 88*, allorché si abbiano fondate ragioni per ritenere spezzata tale conformità, naturalmente di massima)”, precisando poi che “sono proprio i partiti, nella società contemporanea, che convogliano detti orientamenti politici, dando loro espressione organica e precisa”³⁰.

In sostanza, nel rapporto, ovvero, nel contemperamento, tra art. 67, da un lato, e artt. 1 e 49 Cost. “si rispecchia (...) il compromesso tra i principi rigorosamente liberali, che vogliono comunque garantita la libertà di coscienza e di azione dei parlamentari, e i principi democratici, che, portati alle estreme conseguenze, condurrebbero invece ad affermare la stretta dipendenza degli eletti dagli elettori, e perciò il mandato di partito, la lista bloccata, la revoca in corso di legislatura e via dicendo”³¹.

Dunque, “l’esclusione del *vincolo di mandato*, ribadita dall’art. 67, può, (...), soltanto significare un limite al contenuto potenziale di quegli altri, diversi principi, e quindi esclusione, nella sfera dell’ordinamento costituzionale, di qualsiasi effetto giuridico automatico dei particolari obblighi, eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti ed altri analoghi raggruppamenti organizzati”³².

Chiaramente e in poche parole, Crisafulli risponde dunque ai dubbi di conformità alla prerogativa in esame delle discipline regolamentari interne del Movimento 5 Stelle, che prevedono una sanzione pecuniaria per chi esce o viene espulso dal Movimento³³, nonché delle diverse ipotesi

²⁹ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 156 e 157.

³⁰ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 157.

³¹ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 157.

³² Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 158.

³³ In argomento, cfr., più ampiamente, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, pp. 101 ss.

di consultazione della “base” da parte del Movimento attraverso la piattaforma Rousseau³⁴ e del grado di vincolatività dei relativi esiti, chiarendo che i singoli interessati potranno anche conformarsi a quelle discipline o a quelle consultazioni, ma dalle stesse non potrà discendere alcun vincolo giuridico e dunque alcuna conseguenza in ordine alla precettività e conseguente azionabilità nei confronti dei destinatari³⁵.

Ciononostante, in punto di tensione del divieto di vincolo di mandato con le novità del sistema parlamentare, e dunque di progressiva tensione tra quella prerogativa e l’evoluzione di quel sistema, Crisafulli conclude ravvisando un “grandioso e complesso processo storico (irreversibile nelle sue linee generali ...)”, che determina delle conseguenze “sul piano degli istituti parlamentari”. Tra queste, ad esempio, “lo schieramento dei parlamentari in occasione delle votazioni è, di solito, scontato in anticipo, perché inflessibilmente predeterminato dagli organi direttivi dei rispettivi partiti”. Ne deriva che “la responsabilità politica del Governo stenta perciò ad attuarsi nei confronti delle Camere, e si concretizza piuttosto nei confronti del partito o dei partiti di cui il Governo è espressione”³⁶, con l’evidente e conseguente paradosso che proprio nel sistema parlamentare democratico-pluralista, per quanto razionalizzato, si producono crisi extraparlamentari, invece sconosciute nella fase liberale.

³⁴ In argomento, tra i tanti interventi “a caldo”, sia sulla questione della consultazione per la formazione del 2° Governo Conte, sia sulla questione della consultazione per il diniego dell’autorizzazione a procedere nei confronti dell’allora Ministro dell’Interno, per il “Caso Diciotti”, ovvero, il presunto sequestro di persone, trattenute sulla nave della Marina militare italiana, si segnala A. MORELLI, *Formazione del Governo e votazioni on line: il problema non è tanto Rousseau ma Montesquieu*, in *laCostituzione.info*, 29 agosto 2019; G. DI COSIMO, *Il voto in Giunta sull’autorizzazione a procedere e la “partecipazione” dei militanti*, in *laCostituzione.info*, 20 febbraio 2019; cfr., infine, *I costituzionalisti contro Rousseau: “Non si gioca con la democrazia”*, in *il Giornale*, 3 settembre 2019.

³⁵ Lo stesso Crisafulli cita diversi casi esemplificativi di obblighi non giustiziabili che possono essere assunti nei confronti dei partiti politici, come la previsione della decadenza dalla carica di parlamentare, la invalidità di dimissioni firmate dal parlamentare con la data in bianco, probabilmente anche una legge che volesse introdurre la revoca degli eletti da parte degli elettori; cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 158; in senso analogo, cfr., C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, p. 230; cfr., anche C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, (1957), in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, pp. 355 ss.

³⁶ Cfr., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 159.

5. L'odierna crisi dei partiti politici e la conseguente ricerca di un rapporto diretto con il corpo elettorale, *recitius*, con il "popolo"

Così, dalla crisi della rappresentanza parlamentare di stampo liberale, si passa alla crisi del sistema dei partiti, con la conseguente ricerca di un rapporto diretto con il corpo elettorale, se non addirittura con lo stesso popolo, con l'emersione, o riemersione – se si pensa al modello corporativo – di nuove forme di democrazia diretta o partecipata.

Il che è stato ben compreso da un movimento politico, il Movimento 5 Stelle, che sin dal suo esordio in politica si è fatto portatore di istanze di democrazia partecipata e del superamento della rappresentanza parlamentare, ponendo come preconditione il tema del superamento del "divieto di mandato imperativo".

La rappresentanza parlamentare è stata sottoposta ad una forte tensione, ritenendola quasi radicalmente inconciliabile con i sistemi democratico-pluralisti, in quanto non in grado di rendere, ovvero, trasformare istituzionalmente la complessa pluralità ed eterogeneità di quei sistemi. Resta da chiedersi se quel Movimento si sia limitato ad estremizzare quella inconciliabilità, oppure, addirittura, abbia preconizzato la fine del tentativo di temperamento delle novità sul piano sociale dello Stato pluriclasse con gli istituti del parlamentarismo, che trovava le basi di legittimazione nel sistema liberale-monoclasse, secondo il bilanciamento al quale si riferiva Crisafulli.

5.1. Le soluzioni avanzate in risposta alla crisi della rappresentanza parlamentare e alla crisi dei partiti politici

In punto di concrete risposte avanzate sul piano istituzionale, si rileva che le due principali riforme costituzionali proposte, discusse e in parte approvate in questa legislatura, si muovono proprio nella direzione della rottura del citato bilanciamento, tant'è che, benché vengano discusse e approvate separatamente, sono in realtà strettamente correlate, muovendosi nella direzione del ridimensionamento – se non addirittura dello "svilimento" – della rappresentanza parlamentare e della sostanziale prevalenza su quella della democrazia partecipata o diretta, peraltro con il rischio

concreto che questa venga “orientata” da soggetti esterni e diversi rispetto alla rappresentanza parlamentare.

Si è già in altre occasioni avuto modo di esprimere serie perplessità nei confronti del ddl AS n. 1089³⁷, di riforma costituzionale, recante *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, posto che quella riforma determinerebbe una prevalenza dell’impianto della democrazia partecipata su quella rappresentativa, provocando se non proprio una rottura, una sicura e forte virata rispetto all’impostazione costituente del completamento e integrazione della prima rispetto alla seconda, introducendo una logica di vera e propria contrapposizione³⁸.

Questa contrapposizione e prevalenza delle dinamiche partecipative su quelle rappresentative non potrà, con tutta evidenza, che accentuarsi a fronte della riduzione del numero dei parlamentari, sicuramente eccessiva ad avviso di alcuni, volta ad introdurre razionalizzazioni per altri³⁹.

I parlamentari, infatti, saranno maggiormente impegnati nelle diverse Commissioni, forse quasi impossibilitati a svolgere attività istruttoria in seno al Senato, che non potrà che limitarsi ad

³⁷ In occasione, in particolare, dell’Audizione sul testo AS n. 1089, svolta il giorno 9 aprile 2019, di fronte all’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, poi, in M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2019, 22 maggio 2019, ove le sopracitate considerazioni sono confluite ed ampliate.

³⁸ In particolare, si è potuto sottolineare che questa decisa virata che verrebbe impressa al Testo costituzionale, peraltro in dissonanza rispetto all’orientamento dei Padri costituenti, determinerebbe il paradosso del sostanziale superamento della rappresentanza parlamentare a favore del Comitato promotore dell’iniziativa legislativa e del successivo referendum, che sarebbe comunque privo di qualsiasi legittimazione democratico/rappresentativa. A titolo di correttivi, onde evitare il citato sbilanciamento, si segnala che sarebbe indispensabile ampliare i limiti di ammissibilità, escludendo tale procedimento per le c.d. “leggi di spesa”; mantenere il *quorum* di partecipazione contemplato dall’odierno art. 75, comma 4° Cost.; eliminare l’obbligo di approvazione della legge da parte del Parlamento; vietare la contestuale presentazione di più proposte di legge; ammettere un massimo di due proposte per legislatura. Sul punto, cfr., M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”*, cit., 2019.

³⁹ Critico nei confronti di tale riforma è G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, Editoriale, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line*, n. 1/2020, il quale sottolinea che, a fronte del tentativo di non lasciare alcuna autonomia ai lavori parlamentari, soprattutto da parte governativa, il tema non è tanto quello del numero dei parlamentari, quanto quello della “ridefinizione del ruolo costituzionale del Parlamento”, per cercare quantomeno di “affrontare i problemi che affliggono la nostra stressata democrazia parlamentare”. Ad avviso di molti, la riduzione del numero di parlamentari pare eccessiva; così, cfr., M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, nella Seduta n. 71 del 13 marzo 2019; cfr., F.S. MARINI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, nella Seduta n. 71 del 13 marzo 2019; cfr., S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro ciò che luccica...*, in *laCostituzione.info*, 27 marzo 2019. Valuta invece positivamente la riforma G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2019, 3 aprile 2019.

accettare o rifiutare le scelte operate dalla Camera dei deputati, in ragione dell'esiguo numero di senatori e dell'invariato numero delle Commissioni.

Con specifico riferimento alla procedura referendaria proposta, il Parlamento potrebbe incontrare serie difficoltà nel legiferare nei termini normativamente previsti, fino a divenire esso stesso il mero esecutore delle scelte del Comitato promotore del *referendum* di indirizzo, secondo la previsione da tempo svolta da Crisafulli, che ravvisa un processo inarrestabile che va dalla crisi della rappresentanza liberale, passando per la crisi della rappresentanza *tout court*, alla sostituzione del Parlamento con i partiti, per poi pervenire alla sostituzione dei partiti con il popolo, proprio come avvenne nel contesto corporativo. A ciò si aggiunga che la stessa riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, l'unica allo stato attuale approvata dalle Camere in via definitiva⁴⁰, ancorché ora in attesa di sottoposizione a *referendum* costituzionale/confermativo, a seguito della richiesta pervenuta da 71 senatori⁴¹, rischierebbe di produrre, ad avviso di chi scrive, un deleterio effetto domino, ben chiaro agli stessi proponenti, che si stanno "affannando" nel presentare, sottoporre alla discussione ed approvare diversi altri disegni di riforma costituzionale sostanzialmente imposti da quella riforma.

In primo luogo, è parso da subito evidente che una tale riduzione del numero dei parlamentari potrebbe produrre più facilmente maggioranze diverse tra le due Camere, anche in presenza di formule elettorali identiche, cosicché, l'obiettivo diviene ora quello di rendere sempre più simili le due Assemblee. In particolare, è stato approvato in sede referente dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica un disegno di legge di riforma costituzionale di equiparazione degli elettorati attivi e passivi tra Camera e Senato⁴²; è in discussione in

⁴⁰ Si tratta del Disegno di legge costituzionale A.C. 1585-B, recante "*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*", approvato in seconda deliberazione alla Camera dei deputati nella seduta dell'8 ottobre 2019, con la larga maggioranza di 553 favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti; precedentemente approvato in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica il giorno 11 luglio 2019, a maggioranza assoluta.

⁴¹ La richiesta di *referendum* costituzionale è stata depositata all'Ufficio centrale per i *referendum* presso la Corte di Cassazione il 10 gennaio 2020; questo ha svolto con esito positivo il controllo di legittimità il giorno 23 gennaio 2020, disponendo con Ordinanza che la richiesta di *referendum* "è conforme all'art. 138 Cost.", accertando così "la legittimità del quesito referendario". Il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 25, del 27 gennaio 2020, ha stabilito che il *referendum*, previa indizione con decreto del Presidente della Repubblica, si terrà il giorno 29 marzo 2020.

⁴² Si tratta del d.d.l. costituzionale AS 1440, già approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati, approvato con modifiche dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato in sede referente, in data 15 gennaio 2020. L'art. 58 della Costituzione verrebbe sostituito dal seguente:

"I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età".

Commissione Affari Costituzionali alla Camera dei deputati un ulteriore disegno di legge di revisione costituzionale che intende, da un lato, eliminare dalla Costituzione il riferimento alla “base regionale” per l’elezione del Senato della Repubblica, stabilendo che viene eletto “su base circoscrizionale”, analogamente alla Camera dei deputati, e che, dall’altro lato, riduce da tre a due il numero dei delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale per l’elezione del Presidente della Repubblica, mantenendo comunque la garanzia di rappresentanza delle minoranze consiliari⁴³.

Ne deriverebbe dunque che una riforma costituzionale (quella sulla riduzione del numero dei parlamentari) che impatta significativamente, grandemente ridimensionandola, sulla rappresentanza parlamentare, imporrebbe l’adozione di ulteriori riforme con riferimento alle quali sarebbero altrettanto evidenti le deleterie conseguenze sulla stessa rappresentanza parlamentare, sempre più limitata, circoscritta, se non addirittura svilita.

La compiuta realizzazione di due Assemblee parlamentari sostanzialmente identiche, a fronte dell’equiparazione degli elettorati attivi e passivi, nonché della base elettorale di elezione delle stesse, renderebbe ben presto inutile la conservazione di un bicameralismo che sarebbe oramai privo di qualsiasi ragione giustificatrice, che non sia quella di avere due Assemblee identiche, con compiti identici, che rappresentano elettorati identici, che duplicano l’attività parlamentare, inevitabilmente ingiustificatamente rallentandola, ponendo dunque ben presto nell’agenda istituzionale il tema della stessa soppressione del Senato della Repubblica, con inevitabile e ulteriore compressione di altri spazi della rappresentanza parlamentare. La riduzione del numero dei consiglieri (delegati) regionali che partecipano all’elezione del Presidente della Repubblica produrrebbe anch’essa deleterie conseguenze, devitalizzando in primo luogo le maggioranze consiliari per l’elezione del Capo dello Stato, posto che nel collegio elettorale per quell’elezione la maggioranza e la minoranza regionale avrebbero analoga consistenza, entrambe un consigliere, anziché diversa consistenza (due consiglieri e uno) come avviene ora. Ridurrebbe inoltre l’impatto dei consiglieri regionali e la stessa partecipazione degli elettori regionali all’elezione del Presidente della Repubblica, ridimensionando il relativo collegio elettorale, con il rischio di garantire una sostanziale autosufficienza delle maggioranze governative/parlamentari, ancora una volta

⁴³ Si tratta del d.d.l. costituzionale AC 2238, recante “*Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l’elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica*”, attualmente in discussione in sede referente presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, ove la discussione è iniziata il 20 novembre 2019.

impattando significativamente sull'effettiva rappresentanza del collegio elettorale che elegge il Capo dello Stato e dunque, sulla rappresentanza in generale, che, piuttosto che trarre nuova linfa dalle citate riforme costituzionali, verrebbe significativamente compromessa.

6. Quali plausibili risposte per recuperare il ruolo della rappresentanza parlamentare, piuttosto che definitivamente affossarla?

Pare dunque di tutta evidenza che le soluzioni istituzionali avanzate nell'odierna legislatura (XVIII) non possano essere quelle soddisfacenti, o anche solo utili, al fine di dare nuova linfa e vitalità alla rappresentanza parlamentare e alla prerogativa a quella strettamente correlata del divieto di vincolo di mandato, posto che tramite le sopra citate riforme si rischia di introdurre un vincolo del Parlamento nei confronti delle scelte operate da un Comitato promotore dell'iniziativa legislativa, che può diventare *referendum*, privo di legittimazione popolare diretta o indiretta.

Per garantire in sostanza che la rappresentanza parlamentare non sia fine a sé stessa, ma sia realmente funzionale a rappresentare il corpo elettorale in quel dato momento storico, integri dunque un reale collegamento – politico, non già giuridico – tra elettori ed eletti, sarebbe con ogni probabilità opportuna una legislazione elettorale – sia essa a turno unico o a doppio turno – fondata interamente sui collegi uninominali, come elemento di instaurazione di uno stretto rapporto tra elettori ed eletti, ripristinando, però, quel medesimo rapporto, in tutte le evenienze in cui si palesi l'emersione di evidenze di rotture dello stesso, mediante il ricorso allo scioglimento anticipato e l'indizione di nuove elezioni. Il che pare oramai purtroppo un miraggio alla luce della decisione assunta dalla Corte costituzionale nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2020, quando ha dichiarato inammissibile il *referendum* abrogativo chiesto da otto Consigli regionali volto ad eliminare la quota proporzionale dalle due leggi elettorali per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, con l'obiettivo di trasformare il sistema elettorale interamente in un maggioritario a collegi uninominali, rilevando un eccesso di manipolatività del quesito referendario laddove aveva ad oggetto la delega attribuita al Governo, con legge n. 51 del 2019, volta alla ridefinizione dei collegi elettorali in attuazione della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, divenuta oggetto del quesito per assicurare la c.d. autoapplicabilità della "normativa di risulta", come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale in argomento. Ciò dicasi soprattutto in

considerazione del fatto che l'odierno dibattito parlamentare e le opzioni delle forze politiche paiono invece orientarsi verso una formula elettorale interamente proporzionale, con sbarramento al 5%, che potrebbe tuttavia anche sensibilmente ridursi nel corso del dibattito parlamentare, con tutte le note e connesse problematiche di frantumazione del sistema politico, di instabilità delle compagini governative, a fronte di più o meno larghe ed eterogenee coalizioni post-elettorali, di pressoché inesistente *accountability* nei confronti dei candidati eletti, di conseguente progressiva affermazione e consolidamento di distanze quasi siderali tra elettori ed eletti, con inevitabile e definitiva crisi della rappresentanza parlamentare e conseguente richiesta di eliminazione del divieto del vincolo di mandato, onde ricercare un rapporto diretto tra popolo ed eletto⁴⁴.

Sicuramente non porta linfa vitale a contrastare questo progressivo processo di crisi della rappresentanza parlamentare il fatto che nell'odierna legislatura (XVIII) il Parlamento abbia allo stato espresso due indirizzi politici – e dunque due esecutivi – in radicale antitesi tra di loro. Dal punto di vista formale, si precisa, nessuna norma o principio costituzionale è stato violato. Ciononostante, sul versante sostanziale è difficile non cogliere in quegli eventi proprio un esempio di quello scollamento tra rappresentanza parlamentare e corpo elettorale, con la prima che esprime due indirizzi politici radicalmente contrapposti nel corso della medesima legislatura, senza un previo passaggio elettorale. È difficile, in sostanza, non cogliere una torsione, ad avviso di scrive, una degenerazione, dell'odierna forma di governo parlamentare in senso assembleare.

La prospettiva avrebbe potuto essere un governo di scopo che predisponesse la manovra di bilancio, con l'obiettivo del successivo scioglimento anticipato; mentre, l'opzione per il governo di legislatura, con connessa volontà di operare profonde e incisive riforme costituzionali e istituzionali avrebbe imposto, come minimo, una legittimazione popolare "nuova". Intrapresa in questi termini, invece, si caratterizza per un'opzione che spinge inevitabilmente verso una forma di governo parlamentare a tendenza assembleare, come quella dell'ultima fase istituzionale liberale pre-

⁴⁴ Sul dibattito politico in atto sulla riforma elettorale sono particolarmente efficaci le parole di G. GUZZETTA, *È tornato il bipolarismo ma la schizofrenia proporzionale lo frantumerà*, in *Il Dubbio*, 28 gennaio 2020, laddove rileva che "nella psicopatologia della politica italiana siamo oramai alla schizofrenia conclamata", poiché, mentre nelle elezioni regionali "va di scena il bipolarismo", nella politica nazionale "si accelera la spinta verso la direzione esattamente opposta", ovvero il proporzionale, che non serve solo "a contenere la vittoria dell'avversario, ma anche a smembrarne le alleanze, a destrutturarne le strategie di convergenza politica in alternativa alla maggioranza che c'è", poiché, "con il proporzionale non c'è peggior nemico che colui che mi sta accanto; il partito che pesca i voti al confine, se non dentro, il mio stesso elettorato". Tant'è che non sarebbe il maggioritario o il bipolarismo, bensì il proporzionale "un sistema di competizione feroce".

fascista, stigmatizzata da Giuseppe Maranini, dove il divieto di vincolo di mandato viene portato alle sue più estreme conseguenze di scollamento dagli orientamenti del corpo elettorale, che determinano conseguentemente episodi di trasfughismo e trasformismo parlamentare⁴⁵, provocando, di conseguenza, la definitiva messa in crisi della stessa rappresentanza parlamentare.

6.1. Un'ipotesi conclusiva alla luce del paradosso del frequente ricorso alla legittimazione popolare nel sistema parlamentare non razionalizzato statutario e del ricorso quale *extrema ratio* nel contesto parlamentare democratico/pluralista

Paradossalmente, nel contesto parlamentare non razionalizzato, sotto la vigenza dello Statuto Albertino, era frequente la ricerca di questa “nuova” legittimazione, posto che il Sovrano era solito sciogliere la Camera dei deputati nell’evenienza in cui anche solo presumesse la mancata corrispondenza tra la rappresentanza parlamentare e le tendenze espresse dal corpo elettorale o dagli stessi rappresentanti in date occasioni⁴⁶, in un contesto ove quella prerogativa era sostanzialmente

⁴⁵ Cfr., in argomento S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell’Italia liberale*, cit.

⁴⁶ Gli elementi sintomatici del venir meno della corrispondenza tra rappresentanza parlamentare e tendenze dell’elettorato potevano essere diverse, quali, più o meno importanti sconfitte parlamentari della maggioranza, oppure, l’elezione di un Presidente della Camera dei deputati non gradito alla maggioranza parlamentare. In argomento, sia consentito rinviare, più ampiamente, a M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, Cedam, 2008, pp. 197 ss. Quanto rilevato si riscontra già nella prima fase statutaria, più precisamente, in occasione dei due scioglimenti del 1867 e del 1874, disposti rispettivamente da Ricasoli e Minghetti, che costituiscono risposte regie a crisi di governo originatesi nell’alveo parlamentare. Da queste ipotesi, in particolare, si trae “la natura più intima del sistema di governo statutario, ove la sconfessione parlamentare di un esecutivo che continua a godere della fiducia regia, specie in quanto accompagnata dal prospettarsi di una maggioranza alternativa, non farebbe scattare alcun obbligo costituzionale in capo al Monarca di affidare il nuovo incarico in base ad un’eventuale nuova maggioranza venutasi a delineare con la votazione fiduciaria, rendendo pertanto naturale e legittimo il ricorso agli elettori”. Ne deriva “la consequenzialità del ruolo della Corona, che assume la veste di interprete privilegiato delle dinamiche parlamentari, alla luce degli umori della popolazione, che è in grado di cogliere grazie alle più diverse e disparate manifestazioni”. In argomento, cfr., anche, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Vol. I, *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984, pp. 245 ss., il quale rileva che, quanto evidenziato “riflette la posizione del monarca quale fiduciario della nazione, che gli consente di mettere alla prova la fedeltà del rispecchiamento della volontà popolare nella rappresentanza elettiva in vista della risoluzione sia delle crisi ministeriali, sia, più in generale, delle altre crisi istituzionali in cui sia parte la stessa camera, come in caso di conflitto tra i due rami del parlamento”. È di tutta evidenza che la citata funzione “arbitrale” dello scioglimento anticipato della Camera dei deputati non è venuta meno nelle fasi successive del periodo Statutario, poiché, nonostante la sempre più chiara evoluzione della forma di governo verso la nota conformazione pseudo-parlamentare, permase un’ampia frammentazione partitica e una spiccata conflittualità parlamentare, che trovò finanche accentuazione nella fase del governo della sinistra, a fronte dell’emersione di molteplici *leaderships*, che impose il riconoscimento di un ruolo della Corona che rimase forte nella soluzione delle

del Monarca e ove la sostanziale omogeneità dell'elettorato consentiva comunque mutamenti di esecutivi e finanche mutamenti di indirizzi politici nel corso della medesima legislatura⁴⁷. È evidente che la ricerca di una legittimazione "nuova" sarebbe tanto più necessaria nei contesti eterogenei dei sistemi democratico/pluralisti.

Lo stesso Costantino Mortati rilevava che quando le elezioni vengono affidate ad un corpo ristretto, "formato dai componenti di una sola classe legata dagli stessi interessi", queste si risolvono "in una designazione dei più capaci, individuabili in base alla considerazione sociale di cui godono ed alla posizione economica goduta"⁴⁸.

Mentre, "una diversa problematica presenta la rappresentanza politica nelle società in cui i cittadini politicamente attivi siano divisi da contrasti di interessi economici o di fedi religiose o di differenziazioni razziali o etniche". In tal caso, la scelta dei rappresentanti non può derivare solo da apprezzamenti individuali di capacità, "dovendosene accompagnare altri relativi alla consonanza con l'interesse di ogni gruppo affinché esso riesca ad avere eco nella formazione delle decisioni politiche affidate ai rappresentanti". Di qui la derivazione di un vincolo a carico degli eletti "di indirizzare la loro attività alla tutela del gruppo col quale sono collegati, e correlativamente l'esigenza di apposite organizzazioni che stabilmente concorrano a mantenere siffatto legame", ovvero, i partiti politici⁴⁹.

Tra questi partiti politici, quello che avrà ottenuto "il più esteso suffragio" avrà il compito "di sottrarre le deliberazioni delle assemblee politiche al giuoco disordinato delle maggioranze formatesi fortuitamente, per indirizzarle verso una linea di coerenza e di organicità, informandole al programma esposto al corpo elettorale"⁵⁰.

Vero è che nel contesto odierno lo scioglimento delle Assemblee diviene l'*extrema ratio*, come rilevato da Mortati, poiché l'interpretazione restrittiva di quella competenza "corrisponde alla logica del sistema"⁵¹. Tant'è che sarebbe proprio per questo che nel periodo repubblicano quello è divenuto un atto duunvirale, esigendo "il concorso nella deliberazione di scioglimento delle due volontà del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio in carica", ove "l'intervento del primo

frequenti crisi governative e nel conseguente tentativo di ripristinare la convergenza tra orientamenti dell'elettorato e composizione dell'Assemblea elettiva.

⁴⁷ Così, cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo I, Padova, Cedam 1975, pp. 410 ss.

⁴⁸ Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., pp. 424.

⁴⁹ Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., pp. 424.

⁵⁰ Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., pp. 424.

⁵¹ Così, cfr., C. MORTATI, *Le forme di governo*, Lezioni, Padova, Cedam, 1973, p. 433.

dovrebbe preservare dall'eventualità che lo scioglimento venga disposto solo nell'interesse del partito al potere, mentre quello del secondo ha la funzione di arrestare iniziative presidenziali che assumano l'aspetto di interferenza nello svolgimento dell'indirizzo politico di maggioranza"⁵².

Tuttavia, un tale sistema “non può non accentuare, in ragione del maggiore vincolo fra elettori ed eletti, la responsabilità di costoro verso i primi”, cosicché, “la periodicità delle elezioni (...) non appare più di per sé sufficiente ad assicurarla e si ricorre ad integrarla con congegni di varia natura e di diversa efficienza (scioglimento anticipato, revoca degli eletti, referendum, ecc...)”⁵³. In un contesto in cui, vale la pena precisare, secondo Mortati, il *referendum* abrogativo previsto dalla Costituzione italiana “non altera sostanzialmente il quadro del regime parlamentare”, poiché si tratta di un istituto che, “se è di per sé di difficile e perciò raro impiego, tanto più risulta ostacolato dalla legge che lo ha (...) disciplinato in modo da rendere eccezionale il ricorso ad esso”⁵⁴. Ne consegue che “nell'ambito dei regimi democratici la finalità dello scioglimento non può essere che una sola: l'accertamento della corrispondenza fra la volontà del popolo e quella dei suoi rappresentanti”, in quanto “mezzo normale di soluzione delle crisi costituzionali”⁵⁵.

È di tutta evidenza pertanto che se queste forme di “rendicontazione”, di “verifica” dell'operato degli eletti da parte degli elettori non si concretizzano, soprattutto con riguardo a passaggi delicati della vita istituzionale, la rappresentanza partitico-parlamentare rischia di entrare definitivamente in crisi, correndo il rischio di essere radicalmente superata, oppure, nella migliore delle ipotesi, legittimando l'emersione di forme più o meno intense di controllo sempre più pervasive dell'azione dei rappresentanti, in chiaro contrasto con il divieto del vincolo di mandato.

Pertanto, o si restituisce nuovo slancio alla rappresentanza parlamentare mediante forme di democrazia rappresentativa immediata, oppure, la conseguenza e la reazione alle dinamiche assemblearistiche in atto non potrà che condurre al vincolo di mandato, oppure, alla ricerca di un rapporto diretto con l'elettorato, *rectius* popolo, che potrebbe finanche prescindere dalle forme rappresentative, prefigurandosi lo stesso vincolo di mandato come una conseguenza e una reazione all'assemblearismo.

⁵² Cfr., C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 433.

⁵³ Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., pp. 425.

⁵⁴ Cfr., C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 432.

⁵⁵ Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., pp. 411.