UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

«Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2019

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. La Spagna	1-74
II. Il Portogallo	75-170
III. L'Unione europea	171-252
IV. Gli Stati Uniti d'America	253-316
V. L’Italia	317-384

Introduzione alla Ricerca

La ricerca svolta quest'anno dai partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari 2019 affronta un tema strettamente legato alla vita delle Assemblee elettive e più in particolare alle modalità di funzionamento degli istituti della rappresentanza politica, ossia il principio del divieto di mandato imperativo per i membri delle Assemblee elettive; principio che la nostra Costituzione sancisce all'art 67, là dove afferma che "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

Come è noto il principio ha lontane origini nell'esperienza parlamentare inglese, ma successivamente ha trovato applicazione anche nelle esperienze continentali e ha segnato il passaggio da una visione privatistico-contrattualistica della rappresentanza ad una sua dimensione propriamente politica. Si tratta di un processo che vede la diffusione di questo principio in parallelo alla costruzione di quella concezione dello Stato-Nazione che caratterizzerà tutta l'esperienza liberale ottocentesca, di cui costituisce un corollario coerente. Nasce infatti allora un modello nel quale il rapporto tra Stato-persona e società, pur centrato sulla rappresentanza, intende i due poli come necessariamente separati: da una

parte l'apparato di governo tutore degli interessi generali della Nazione e dell'unità dell'ordinamento, dall'altra i cittadini, *uti singuli* portatori di interessi particolari. Non è un caso che anche nelle sue formulazioni più recenti (come quella contenuta nella nostra Costituzione) rappresentanza della Nazione e divieto di mandato imperativo sono di regola termini associati.

L'avvento delle democrazie moderne, con l'emergere dei soggetti sociali organizzati, in primo luogo i partiti politici e l'ingresso nelle Costituzioni del '900 della società vista nelle sue diverse articolazioni e non più come un insieme di monadi, nell'affermarsi di un nuovo principio di legittimazione del potere politico che fa capo alla sovranità popolare sono tutti elementi che hanno profondamente mutato i paradigmi dello Stato ottocentesco e hanno costretto a ripensare tanto il concetto di rappresentanza della nazione quanto quello della rappresentanza politica in generale e, in quest'ambito, anche il significato da attribuire oggi al principio del divieto del mandato imperativo.

Una riflessione che dunque deve fare i conti con i dati di un contesto profondamente mutato e che va reinterpretato alla luce degli elementi generali che contraddistinguono oggi i diversi ordinamenti costituzionali: dalla loro storia, al loro assetto attuale. E che, più in particolare, deve tener conto dell'assetto politico partitico, della legislazione elettorale, dell'organizzazione interna delle Assemblee elettive, dei rapporti tra partiti e cittadini, dei rapporti tra partiti e membri degli stessi. E ciò solo per citare i profili principali. Ne deriva una serie di elementi che rendono l'analisi complessa, ma che non possono essere trascurati perché, come i rapporti di ricerca qui presentati dimostrano, condizionano le diverse interpretazioni date allo stesso divieto di mandato imperativo.

2. La ricerca, come ogni anno, prende spunto da quanto l'attualità della vita delle Assemblee parlamentari offre alla nostra attenzione. Lo spunto è venuto dal dibattito che si è aperto circa una possibile riforma dell'art. 67 Cost. Infatti, come è noto, il "contratto di governo" sulla base del quale opera l'attuale maggioranza, alla sezione 20, dedicata alle riforme costituzionali, sottolinea l'esigenza di contrastare il trasformismo parlamentare. E precisa, a tal fine, che "occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari

per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi agli elettori. È un assunto evidente, ad esempio, nell'art.160 della Costituzione portoghese o nella disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna".

Al momento il tema non è ancora stato oggetto di specifiche proposte, anche se il Ministro Fraccaro, nella sua audizione presso le prime Commissioni permanenti congiunte di Camera e Senato del 12 luglio 2018, delineando un programma di riforme con un orizzonte di legislatura, con riferimento alle questioni connesse all'art. 67 Cost. si è limitato ad alludere alla "l'introduzione di forme di rafforzamento del mandato elettorale potrebbe essere realizzata efficacemente attraverso modifiche ai regolamenti parlamentari che scoraggino i «cambi di casacca»", affermando che "utili indicazioni potranno essere tratte anche dalla riforma regolamentare approvata dal Senato sul finire della scorsa legislatura, rispetto alla quale potrebbero rivelarsi necessarie alcune modifiche migliorative".

Poiché però il tema è all'attenzione dell'opinione pubblica ormai da anni, la ricerca svolta potrebbe essere un utile contributo per lo sviluppo del dibattito al riguardo, attraverso l'analisi di esperienze diverse.

Secondo una scelta metodologica da sempre seguita, infatti, la ricerca ha un taglio comparatistico e riguarda, oltre all'Italia, la Spagna, il Portogallo, l'Unione Europea e l'ordinamento degli Stati Uniti d'America.

Gli estensori dei singoli rapporti hanno lavorato sulla base di una griglia comune muovendo, in primo luogo, dall'esame dei dati normativi: disposizioni costituzionali, leggi ordinarie, regolamenti parlamentari, statuti dei partiti, regole interne ai gruppi parlamentari. Così, dopo aver ricostruito il quadro d'insieme sulla scorta dei dati normativi ne hanno saggiato la portata alla luce delle prassi applicative e tenendo conto degli elementi generali che connotano i diversi scenari nazionali.

Il quadro che emerge è, come detto, assai variegato e spesso sono proprio gli elementi di carattere generale - sul piano culturale e storico-istituzionale - a caratterizzare l'una esperienza rispetto all'altra. Anche solo qualche sintetico riferimento al riguardo può darne conto.

In **Spagna**, è il ruolo particolarmente forte dei partiti politici, disegnato nella Costituzione e che si riflette nella legislazione elettorale, a determinare un'interpretazione del divieto di mandato imperativo che si riflette nella particolare rigidità della disciplina dei gruppi parlamentari: una rigidità che ha fatto parlare di un regime basato sul "mandato di partito", nel quale ai gruppi sono riconosciute prerogative forti nei confronti dei propri aderenti.

In **Portogallo** è la particolare posizione assicurata ai partiti a rendere ragione di un'interpretazione del principio in questione del tutto peculiare. L'art.160 Cost. prevede infatti la decadenza dalla carica del parlamentare che si inscriva ad un partito diverso da quello col quale si è presentato alle elezioni. Dunque, anche in questo caso, si potrebbe parlare, e forse a maggior ragione che in Spagna, proprio e appunto di "mandato di partito". Esistono tuttavia altre disposizioni costituzionali che tutelano l'autonomia dei singoli parlamentari, sì che forse non si può parlare di un capovolgimento della regola (da divieto di mandato imperativo a obbligo di mandato imperativo). E va tenuto in ogni caso presente che a determinare la decadenza è l'atto formale di iscrizione ad altro partito, sì che più che di mandato imperativo si è parlato di "clausola di defezione".

Del tutto diversa e assai più complicata l'analisi dell'esperienza del **Parlamento europeo** nel quale non vige l'obbligo di iscriversi ad un gruppo (esiste infatti il gruppo dei non iscritti) ed è previsto il principio del divieto di mandato imperativo. Il "modello" europeo è complicato dal fatto, com'è notorio, che il singolo parlamentare è eletto da un partito nazionale e in genere si iscrive ad un gruppo nel quale confluiscono parlamentari di altri Stati membri: certo appartenenti una stessa "famiglia" politica ma comunque portatori di sensibilità politiche diverse e naturalmente sensibili a interessi nazionali potenzialmente divergenti. Di qui l'esigenza di una disciplina particolarmente rigida dei gruppi, che svolgono un ruolo dominante nella dialettica parlamentare nell'Assemblea dell'Unione. Ciò

spiega perché solo in casi eccezionali sia consentita l'espressione di posizioni di dissenso rispetto alla linea decisa dalla maggioranza del gruppo parlamentare di riferimento, e perché le sanzioni inflitte al parlamentare dissenziente possano comportare financo il suo allontanamento, ancorché temporaneo, dal gruppo stesso.

In prospettiva ancora diversa si pone **l'esperienza statunitense**: ove l'istituto del *recall* prospetta, nell'opinione comune, un principio opposto a quello del divieto di mandato imperativo. La ricognizione compiuta dallo specifico gruppo di ricerca mette in luce due dati essenziali. Il primo è che l'istituto non opera a livello federale ma solo nell'ambito di alcuni singoli Stati della Federazione. E ciò per una scelta precisa operata in sede costituente: dove sul punto si scontrarono le posizioni dei più accesi federalisti e quella di coloro che intendevano mantenere più stretti i controlli sugli organi della Federazione. Il risultato fu con la sconfitta di questi ultimi. Tuttavia, anche sul piano dei singoli Stati, la ricognizione evidenzia come l'istituto del *recall* conosce discipline differenziate e flessibili convivendo con altri e diversi istituti diretti a far valere il vincolo di mandato. Si tratta, in ogni caso, di un istituto che si spiega con le particolari caratteristiche della democrazia americana che non conosce un ruolo dei partiti politici paragonabile a quello che essi occupano nelle democrazie europee: nelle quali si può parlare in certi casi di mandato di partito o di gruppo mentre risulta del tutto superata l'idea di un mandato rappresentativo riferibile ai singoli cittadini in quanto mandatari.

Quanto **all'Italia**, il dibattito è quanto mai noto e attinge ad una copiosa dottrina ma a scarsi riferimenti giurisprudenziali (per quanto riguarda la Corte costituzionale, si deve risalire ad un riferimento, sia pure importante, contenuto nella sent. 14/1964). Si tratta forse dell'esperienza che più di ogni altra è stata segnata dalle profonde trasformazioni che ha subito, a partire dagli anni '90, il nostro sistema politico partitico con i riflessi che esse hanno avuto sul piano della vita delle Assemblee elettive: dall'abnorme transfughismo parlamentare alla nascita di nuovi partiti nell'ambito dell'ordinaria funzionalità del Parlamento. Fenomeni che hanno rappresentato un'interpretazione estrema e distorta del divieto di mandato imperativo e che non sono stati adeguatamente arginati sul piano normativo e delle prassi etico-politiche. Non stupisce allora che il tema torni d'attualità e

che si pensi di mettere mano a qualche riforma al riguardo: anche sulla scorta di quanto deciso dal Senato nell'ultimo scorcio della scorsa legislatura, allorché si è statuito che, in sede di formazione dei gruppi, oltre al limite numerico, sia necessario un formale collegamento del singolo gruppo con un partito specifico. Ossia una formazione politica che abbia avuto propri eletti in Senato. Una riforma più che opportuna, ma che sconta il limite di non avere il suo corrispondente nel regolamento della Camera.

I

La Spagna

di

Stefano Bargiacchi

Francesca Beccarini

Chiara Cerbone

Oscar Calavita

Adolfo Russo

IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO IN SPAGNA

I. IL SISTEMA POLITICO-RAPPRESENTATIVO SPAGNOLO DALLE ORIGINI ALLA COSTITUZIONE DEL 1978 II. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SPAGNOLA III. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO FRA IL RUOLO DEI PARTITI E IL PRINCIPIO DI RAPPRESENTANZA. IV. IL CIRCUITO DELLA RAPPRESENTANZA: IL RAPPORTO PARTITO/GRUPPO/ELETTO NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO V. LA PROIEZIONE DEL DIVIETO DI VINCOLO DI MANDATO NELLE *COMUNIDADES AUTONOMAS* SPAGNOLE.

I. IL SISTEMA POLITICO-RAPPRESENTATIVO SPAGNOLO DALLE ORIGINI ALLA COSTITUZIONE DEL 1978

di *Francesca Beccarini*

SOMMARIO:*1. Introduzione. 2. Le Origini della rappresentanza: il mandato imperativo tra teoria democratica e teoria liberale. 3. Dal divieto dei partiti politici nel regime franchista alla conquista del pluralismo politico nella nuova democrazia spagnola. 4. Il divieto di vincolo di mandato nell'ordinamento spagnolo ai sensi dell'art. 67.2 CE. 5. I Partiti politici nella Costituzione spagnola: art. 6. 6. Rappresentanza politica, divieto di mandato imperativo e diritto di partecipazione politica: la previsione normativa dell'articolo 67 e 23 CE.*

1. Introduzione

Lo studio del divieto di mandato imperativo, nell'ordinamento spagnolo, non può non partire dall'analisi dell'origine del concetto di rappresentanza politica. Si affronta in questo primo capitolo, quindi, l'evoluzione del concetto di mandato imperativo fra la sua concezione "medioevale" e la sua concezione "moderna". Si analizzerà, poi, come l'attuale Costituzione spagnola disciplini tale istituto, soprattutto in relazione al ruolo fondamentale che è stato riconosciuto ai partiti politici. A tal fine, infatti, appare rilevante studiare il percorso con cui il pluralismo politico ha acquisito riconoscimento in Spagna ed evidenziare come nell'ordinamento costituzionale attuale i partiti politici abbiano assunto un ruolo di massimo protagonismo, in ragione della precedente esperienza franchista che, al contrario, conosceva la presenza di un unico partito.

2. Le Origini della rappresentanza:il mandato imperativo tra teoria democratica e teoria liberale.

L'affermarsi del concetto di rappresentanza, e delle sue relative funzioni, si collega strettamente alla storia della nascita e dell'evoluzione dell'istituzione parlamentare. La rappresentanza politica ha, infatti, costituito uno dei più grandi pilastri su cui si è fondato lo

Stato moderno e il relativo patrimonio costituzionale[1]. Durante il medioevo, alle origini della rappresentanza politica, il sovrano e le assemblee parlamentari si accordavano, assumendo impegni formali, che diventavano vincolanti non soltanto per i membri dell'istituzione ma per l'intera collettività dei sudditi. La struttura dello Stato feudale era articolata in numerosi centri di potere (come le classi, le corporazioni, i comuni, gli ordini e ciascuno di essi aveva una propria autonomia), ed è proprio in ragione di questa composizione pluralistica della società che ne derivò l'uso di chiedere, da parte del Re, la partecipazione di rappresentanti o delegati alle adunanze, indette soprattutto per l'istituzione dei tributi[2]. Questa caratteristica, seppur con diverse sfumature, era comune ai parlamenti medievali che, per esempio in Spagna, perdevano il nome di *Cortes*, le quali si distinguevano a loro volta tra quelle "di diritto" e quelle "di fatto".

L'istituto del mandato imperativo, nei primi secoli del precedente millennio, caratterizzava tali "parlamenti", i quali erano quindi composti da mandatari o da gestori degli interessi dei ceti o dei gruppi particolari che, di norma, ricevevano istruzioni a carattere vincolante a cui dovevano rigidamente attenersi; la violazione delle istruzioni ricevute comportava una responsabilità di tipo patrimoniale o anche la revoca del mandato stesso. In capo al mandatario sorgeva sia un obbligo di tipo giuridico, stante nel suo dovere di adempiere tassativamente all'incarico ricevuto, sia un rapporto di natura etica, che derivava dal rapporto fiduciario e dal prestigio che il mandatario possedeva nella società medioevale[3]. Il rispetto del mandato ricevuto, redatto per iscritto, inoltre era necessario affinché la collettività si sentisse vincolata alle decisioni e agli accordi fatti dai loro mandatari, i quali agivano sempre in nome di questi ultimi[4]. La vincolatività dei mandati, come detto, redatti per iscritto, rendeva il mandatario più simile alla figura del *nuncius* che a quella del rappresentante. Il mandato imperativo di quell'epoca aveva infatti un carattere strettamente privatistico-civilistico e non pubblicistico, che acquisterà invece solo in seguito (a causa della Rivoluzione francese)[5].

In Spagna, la prima assemblea a presentare caratteri di rappresentanza cetuale fu quella di León del 1188, convocata da Alfonso IX, che segnò il passaggio dalle antiche assemblee in istituzioni parlamentari. Ma è solo nel 1250, con Alfonso X, che venne legittimata la partecipazione in assemblea anche ai rappresentati delle città (*electi cives*) accanto a clero e aristocrazia. Ma, a differenza degli altri Paesi (come Francia e Inghilterra), la situazione spagnola appariva particolarmente complessa a causa della difficoltà di attuare prassi comuni ai diversi parlamenti[6]. Ad esempio nelle *Cortes* aragonesi venne introdotto il

---

[1]R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005, p. 25.

[2]L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Introduzione*, Fava e Gargagni, Bologna, 1894.

[3]M. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica pel…*, Bibliobazaar, 2009, p. 78 e ss.

[4]F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997, p. 60 e ss.

[5]G. F. FERRARI, voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur*., Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1981, p. 1.

[6]A. M. HOLDEN, *Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages*, in *Am. Polit. Sc. Review*, vol. 24, Cambridge University Press, 1930, p. 886.

mandato imperativo, anche se ciò non costituì una regola consolidata poiché le città facevano affidamento sulle capacità dei mandatari quando non veniva dato loro un mandato pieno; ad ogni modo, quando era previsto, tali mandatari potevano anche essere revocati[7]. Nelle *Cortes* di Medina (1318) e Madrid (1349), invece, i procuratori dovevano adempiere ad uno specifico mandato di cui erano tenuti a renderne conto. In tempi successivi, nelle *Cortes* di Valladolid (1542) e di Toledo (1559) venne invece adottato uno schema di mandato che prevedeva solo la possibilità di istruzioni private, escludendo mandati imperativi. Tuttavia a Madrid già nel 1588 avevano prevalso i mandati imperativi[8].

Il problema dell'imperatività del mandato, che già da qualche secolo si era venuto a porre nell'ambito delle assemblee parlamentari di alcuni Paesi europei, tra cui anche la Spagna, venne però affrontato per la prima volta in Francia negli anni della Rivoluzione. In particolare, la questione si pose quando, il 5 maggio del 1789, il Re convocò a Versailles gli Stati Generali con i rappresentanti dei tre stati. In tale sede, accadde che i rappresentanti del Terzo Stato chiesero di modificare le modalità di deliberazione dell'Assemblea votando per testa[9] anziché per ceto. Tali richieste de facto introducevano il principio di rappresentanza nazionale. Si osservi che i deputati eletti appartenenti a nobiltà e clero avevano ricevuto mandati precisi e dettagliati, come quello di non accettare il voto individuale, e ciò costituì un vicolo al funzionamento dell'Assemblea stessa. Senza addentrarci nello specifico della vicenda ricordiamo solo che il Sovrano stesso intervenne a tale proposito e, nel tentativo di impedire che la già delicata situazione potesse degenerare, si schierò per l'abolizione del vincolo di mandato e sostenne che tutte le limitazioni alla libertà dei parlamentari agli Stati Generali si sarebbero dovute ritenere contrarie all'interesse dello Stato; invitò inoltre tutti quei deputati che avessero assunto mandati vincolanti a rimettersi piuttosto alla loro coscienza. Alla fine, la proibizione del mandato imperativo venne introdotta nella Costituzione francese del 1791, e in altre successive, diventando il modello su cui fu elaborata la nozione moderna della rappresentanza[10].

A partire da questo momento vennero quindi a contrapporsi due teorie: quella dell'imperatività di mandato (concezione democratica) e quella della rappresentanza nazionale (concezione liberale). A favore della prima si espresse tre anni più tardi Robespierre che, nel discorso sulla Costituzione francese del 1793, affermò il concetto della subordinazione di tutti i funzionari (inclusi i parlamentari) al popolo, al quale non poteva negarsi il diritto di revocare i funzionari pubblici eletti, "secondo le forme che saranno stabilite, sulla sola base del diritto imprescrittibile che gli appartiene di revocare i propri mandatari" [11] [12]. A tale proposito, la dottrina costituzionalista ha osservato come la

[7] A. MARICHALAR - C. MANRIQUE, *Historia de la legislaciòn y Recitaciones del Derecho Civil de España*, II ed., Imp. Suc. Gasset, Loucas y Cìa, Madrid, 1868, p. 439.

[8] J. RICO Y AMAT, *Historia politica y parlamentaria de España*, Imprenta de las escuelas pias, Madrid, 1861, p. 58.

[9] Si ricordi che i rappresentanti del terzo stato erano il numero doppio rispetto a quello degli altri due.

[10] R. SCARCIGLIA, *op. cit.*, p. 60 e ss.

[11] *Discorso sulla Costituzione*, in M. BOULOISEAU - G. LEFEBVRE - A. SOBUL (a cura di) *Oeuvres de Maximilien Robespierre*, Paris, 1958, IX, pp. 495-508, riportato anche in M. ARMANDI, *Robespierre. Dizionario delle idee. La politica e la morale della Rivoluzione Francese*, Roma, 1999, p. 79

[12] Come sottolinea Zanon, la posizione di Robespierre era ossessionato dall'idea di operare un controllo generalizzato nei confronti di tutti i funzionari pubblici. Ma tale concezione presentava nei fatti evidenti

teorizzazione dell'imperatività del mandato corrispondeva all'illusione utopica dell'unità del popolo, che caratterizzava in quel periodo la fase rivoluzionaria dell'ideologia borghese[13]. Secondo questa concezione, ciò che assume un ruolo preminente è quindi il rapporto che si viene a creare tra rappresentante e rappresentato e l'elezione, smette di essere lo strumento che permette di selezionare i migliori interpreti dell'interesse generale, ma diventa l'atto con cui gli elettori assegnano ai loro rappresentanti uno specifico mandato affinché quest'ultimo dia voce ai lori interessi particolari[14].

Questa impostazione iniziò a diventare sempre meno condivisibile quando cominciò a funzionare il meccanismo della rappresentanza e venne ad imporsi il concetto di unità nazionale[15]. In particolare, in base alla teoria della rappresentanza nazionale (corrispondente alla concezione liberale), teorizzata da Edmund Burke e Abate Sieyés, i rappresentanti costituirebbero "un corpo scelto di cittadini", svincolato dalla cura degli interessi particolari dei singoli rappresentati e volti invece ad interpretare "l'interesse reale del paese"; quindi, secondo tale concezione, è l'interesse generale che deve prevalere sugli interessi particolari[16].Successivamente alla Rivoluzione francese, a partire dalla fine del '700, si consolidarono in Europa questi due modelli antitetici (vincolatività o meno del mandato), la cui circolazione avvenne prevalentemente attraverso la codificazione costituzionale del rapporto di rappresentanza politica[17]. Ad ogni modo, nel corso del 1800, nei principali paesi europei, la dottrina costituzionalistica prevalente riteneva che il mandato imperativo si ponesse in contraddizione con l'idea stessa di rappresentanza nazionale e non consentisse la reale indipendenza delle Assemblee parlamentari (modello del libero mandato parlamentare)[18].

La Spagna conobbe il proprio 1789 nei primi anni del XIX secolo, e cioè quando nel 1810, nella città di Isla de León, si riunì il primo Parlamento spagnolo dell'era contemporanea. A partire da questo momento ebbe inizio in Spagna la prima esperienza liberale che fondò il costituzionalismo spagnolo; venne infatti emanata la celebre Costituzione di Cadice del 1812 che fu la prima carta costituzionale spagnola votata dalle *Cortes* (dunque non solo ottriata) con la quale si istituì la monarchia costituzionale e fu accolto il principio della sovranità nazionale. La Costituzione di Cadice ebbe però breve durata, infatti, solo tre anni dopo venne restaurato l'*Ancien Regime*. Essa fu poi reintrodotta altre due volte durante la prima metà del IX secolo. La storia del costituzionalismo spagnolo, sviluppatasi lungo l'arco di 168 anni (dal 1812 al 1978), ha visto alternarsi fasi

---

incongruenze. Infatti, da un lato, la previsione di un simile controllo costituiva senz'altro un'importante garanzia per la tutela delle prassi amministrative e degli abusi che si erano compiuti nell'Ancien Regime ma, dall'altro lato, l'incertezza del processo rivoluzionario comportò la privazione dei diritti dei cittadini a fronte di un evitabile rafforzamento del potere pubblico. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè Milano, 1991, p. 1 ss.

[13]A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo "stato dei partiti",* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, p. 107.

[14]S. BARTOLE, R. BIN, voce *Rappresentanza politica*, in *Commentario breve alla Costituzione*, 2 ed., CEDAM, Padova, 2008.

[15]G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, fasc. IV, Sansoni, Firenze, 1957, pp. 532 e ss.

[16]S. BARTOLE, R. BIN, *op. cit.*

[17]G. G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

[18]R. SCARCIGLIA, *op. cit*. p. 64 e ss.

distruttive a fasi costruttive, anni di negazione radicale del costituzionalismo e di costituzionalismo oligarchico ad anni (molto meno rispetto ai precedenti) di segno progressista o democratico[19].

Senza addentrarci nella storia del costituzionalismo spagnolo, per necessità di sintesi, è comunque interessante ricordare, ai fini della nostra ricerca, che la Costituzione del 1869, con la quale venne poi fondata la Prima Repubblica spagnola nel 1873, introdusse, ex *art. 41,* il divieto di mandato imperativo[20]. Nella Costituzione del 1931, che fondò la Seconda Repubblica spagnola, invece, il divieto di mandato imperativo non era espressamente previsto; infatti, l*'art. 53.2* si limitava a riaffermare, per gli eletti, il principio della rappresentanza della Nazione. Ma sull'introduzione o meno dell'istituto venne comunque svolto un dibattito in sede di lavori del comitato ristretto della commissione costituzionale del Congresso durante il quale venne messo in evidenza come il mandato imperativo fosse una caratteristica della organizzazione politica dei partiti [21] . Parte della dottrina coeva[22]riteneva che il passaggio dal sistema parlamentare al sistema dei partiti avesse significato che la funzione del popolo sovrano non si limitasse soltanto all'elezione dei parlamentari, ma che consistesse anche nella scelta dell'indirizzo politico e del controllo permanente degli eletti; ciò significava, quindi, che i parlamentari, chiamati a seguire la linea politica scelta dagli elettori, in nessun modo potevano esercitare il mandato secondo la propria esclusiva volontà, ma, invece, erano obbligati ad uniformarsi alle scelte popolari che si concretizzavano attraverso il filtro dei partiti.

3. Dal divieto dei partiti politici nel regime franchista alla conquista del pluralismo politico nella nuova democrazia spagnola.

Nonostante la Spagna si fosse già dotata di una Costituzione repubblicana nel 1931, per certi versi anche molto avanzata, fra il 1936 e il 1939, in quel paese, si svolse una sanguinosa guerra civile che vide scontrarsi democrazia e fascismo, rivoluzione sociale e reazione conservatrice[23]. Alla fine di tale guerra, il 29 settembre 1936, con la creazione

---

[19]R. L. BLANCO VALÈS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli Editore, Torino, 1999, p. 26.

[20] *"Ningùn Senador ni Diputado podrá admitir de sus electores mandato alguno imperativo"*

[21] Osservava M. Fraga Iribarne, facente parte del comitato ristretto: "vi è una tale evoluzione dei partiti politici negli ultimi ottanta anni in molti Paesi, la quale ha come conseguenza il fatto che il famoso principio che continuiamo ad introdurre nei nostri testi costituzionali con cui si proibisce il mandato imperativo, nella prassi rappresenti una mera finzione giuridica, perché nella vita attuale del partito esiste il mandato imperativo", in Cortes Generales, *Constituciòn Espagñola. Trabajos parlamentarios,* Madrid, 1980, p. 1735.

[22] Tra i riferimenti teorici su questo tema si può consultare il saggio di L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico*, pubblicato nel volume a cura dell'ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, dal titolo *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, I, Milano, 1966, p. 28.

[23] I socialisti, facendo ampie concessioni alla retorica rivoluzionaria, appoggiavano ogni movimento di contestazione politica e sociale, mentre i cattolici-conservatori, non riconoscendosi nella Costituzione repubblicana, erano piuttosto favorevoli ad un intervento dei militari e simpatizzavano i regimi autoritari e fascisti. G. SABATUCCI- V. VIDOTTO, *Il mondo contemporaneo,* Editori Laterza, Roma-Bari, 2019, pp. 313 e ss.

della figura del Capo dello Stato nella persona del generalissimo Franco, si diede alla Spagna, anche se solo idealmente, un regime unitario e venne ad operarsi una condanna esplicita al regime dei partiti ipotizzandosi l'esigenza di un partito unico[24]. Ed infatti, poco dopo, con il decreto del 19 aprile del 1937 (*Decreto de Unificaciòn*), Franco realizzò il partito unico chiamato *Falange Espagñola Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista*[25]. Nella motivazione del decreto si diceva esplicitamente che si trattava della creazione di un partito "di tipo artificiale" destinato a dare la garanzia della continuità del nuovo Stato, a mantenere viva la connessione tra partito e Stato e l'adesione del popolo allo Stato[26]; dunque, esso avrebbe avuto solo formalmente la forma e la disciplina di un partito, ma sostanzialmente si sarebbe trattato di un'istituzione dello Stato. Era inoltre previsto che il nuovo partito avrebbe partecipato alla vita statale mediante l'intervento dei suoi componenti negli organismi e nei servizi dello Stato "mentre si preparano i lavori, destinati all'organizzazione definitiva del nuovo Stato […]e perché a questi lavori sia impresso un ritmo nuovo" (art. 3.5)[27].

Per gli altri partiti, il divieto costituzionale ed esercizio dell'attività, già affiorano in vari testi normativi, venne definitivamente confermato con la *Ley de Responsabilidades Polìticas* del 1939, mediante la quale vennero dichiarati "fuori legge" tutti i partiti che si ispiravano a differenti principi da quelli del franchismo[28]. Attraverso questi atti, la Spagna avrebbe dato al partito unico la stessa struttura e la stessa funzione che tale istituto svolgeva in ogni altro Stato totalitario.

Per cui, si venne così a delineare saldamente la struttura di tale organo che, a seguito degli sviluppi successivi, non fece altro che perfezionarsi come organo dello Stato e come strumento di azione politica. Tale strumento svolse anche la funzione di intermediario tra lo Stato e il popolo fornendo anche quadri direttivi della Nazione[29].Successivamente, Franco riuscì ad imporsi sugli avversari repubblicani, cosicché, dopo tre anni di guerra civile, venne ad instaurarsi in Spagna un regime autoritario che conobbe la sua fine solo con la

[24] Ed infatti, già con un decreto della Giunta provvisoria del 13 settembre 1936, era stato disposto lo scioglimento di tutti i partiti e di tutti gli aggruppamenti politici e sociali che durante le lezioni del 16 febbraio aveva aderito alla colazione del "*Frente popular*", e di ogni altro partito che avesse agito in opposizione alle correnti nazionali.

[25]R. L. BLANCO VALDÈS, *op. cit.*, p. 29.

[26] Il decreto che fondava il nuovo partito si componeva di tre articoli. All'art. 1 era disposto: "La Falange spagnola e i requetés […] si integrano *sotto il mio comando* in una sola autorità politica di carattere nazionale che si chiamerà Falange Española tradicionalista y de las Jons. Principale missione di questa organizzazione intermedia tra la società e lo Stato sarà di comunicare allo Stato stesso i sentimenti del popolo e di dare a quest'ultimo il senso dello Stato attraverso le virtù politico-morali del servizio, della gerarchia e della fraternità […]. Si dichiarano sciolte le altre organizzazioni e partiti politici". L'art. 2 poi precisava: "Gli organi direttivi della nuova organizzazione politica nazionale saranno il capo dello Stato, un segretario o la Giunta politica e il Consiglio nazionale". M. GALLO, *Storia della Spagna franchista*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1972.

[27]C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, CEDAM, 1984, p. 125 e ss.

[28]L. MORLINO, *Dalla democrazia all'autoritarismo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 293.

[29]A. SOLMI, *Lo Stato nuovo nella Spagna di Franco,* Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Varese-Milano, 1940, p. 159 e ss.

morte del *Caudillo*[30] il 20 novembre 1975[31].Il regime franchista s'ispirava, dunque, al principio della "rappresentanza organica", consapevolmente progettato come alternativo rispetto a quello della rappresentanza politica ed al pluralismo dei partiti, ritenuti fattori di disgregazione dell'unità del popolo[32].

Lo Stato nuovo spagnolo non aveva una Costituzione, ma il suo ordinamento giuridico-costituzionale venne decretato dalle *Leyes Fundamentales del Reino*[33]. In base alla seconda delle *Leyes Fundamentales*, il potere legislativo era detenuto dalle *Cortes Españolas*, che furono istituite nel 1942; esse non avevano una composizione democratica, ma "organica" (alla stregua del corporativismo della Camera dei Fasci e delle Corporazioni italiana), essendo i membri di nomina del Capo dello Stato o eletti dalle corporazioni. Mentre la sesta *Ley Fundamental* dichiarava la Falange unico partito legale, organizzato nel *Movimiento Nacional*(che aveva sostituito la *FET y de las JONS*)[34].Nelle forme di Stato autoritario, come pure in quella franchista, in assenza di garanzie costituzionali, tratto caratteristico della rappresentanza è proprio il mandato imperativo, essendo una delle sue caratteristiche fondamentali la peculiare natura dei rapporti che vengono a determinarsi tra Stato e partito al potere[35].

Con la morte di Franco (20 novembre 1975) ebbe inizio in Spagna una difficile fase di*transazione politica* che vide il passaggio dalla dittatura alla democrazia che assunse caratteristiche del tutto peculiari poiché prese le mosse dalla stessa legalità del regime franchista[36]. In particolare modo, si individuano tre differenti fasi durante le quali si realizzò il cambiamento politico nella Spagna post-franchista: la prima, che va dalla Riforma Politica del 15 dicembre 1976 alle elezioni generali del 15 giugno 1977; la seconda, quella del processo costituente, che va dalle elezioni democratiche all'approvazione della nuova Costituzione mediante referendum (6 dicembre 1978); e la terza, che è quella dello sviluppo costituzionale[37].A tale proposito, un inequivocabile segnale della transizione in corso, fu proprio l'approvazione di una nuova legge sulle "associazioni politiche", l. 14 giugno 1976, n° 21, che, nel limite delle *Leyes Fundamentales* franchiste, riconosceva il diritto di associazione politica, ma non ancora quello di associarsi in partiti. Tale norma prevedeva un regime di controllo preventivo circa la loro liceità penale[38] e fissava una serie di requisiti, a

[30] È il termine spagnolo affine a quello italiano di Duce o a quello tedesco di Führer; deriva dal latino *capitellum*, diminutivo di *caput*, "testa".
[31]G. SABBATUCCI I - V. VIDOTTO, *op. cit*., p. 313 e ss.
[32]L. SANCHEZ AGESTA, *Lecciones de derecho político*, Libreria Prieto, Granada, 1951, p. 422 e ss.
[33] La prima emanata nel 1938, l'ultima nel 1967 e che verranno abrogate con la Costituzione del 1978. A. SOLMI, *op. cit.*, p. 159 e ss.
[34]M. AYUSO TORRES, *L'àgora e la Piramide. Una "lettura" problematica della Costituzione spagnola*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 15 e ss.
[35]R. SCARICIGLIA, *op. cit.* p. 90.
[36]R. L. BLANCO VALDES, *op. cit.*, 1999.
[37]M. AYUSO TORRES, *op.cit.*, p. 9.
[38] In particolare, ai fini dell'iscrizione nel Registro delle Associazioni politiche, la legge imponeva di comunicare la relativa costituzione al *Ministero de la Gobernaciòn;* entro due mesi il Governo, su proposta del Ministero, avrebbe poi provveduto alla registrazione nel caso in cui non fossero stati riscontrati gli estremi dell'illiceità penale

"democraticità interna", a cui gli statuti delle c.d. associazioni politiche dovevano conformarsi[39].

Poi la *Ley para la Reforma politica*, del 4 gennaio 1977, n° 1, avviò di fatto (anche se non sempre nelle intenzioni) la fase precostituente[40]. Tale norma, confermando l'ambiguità di fondo che caratterizzò la fase della transazione spagnola verso la democrazia, continuava anch'essa a non nominare i partiti politici, nonostante l'introduzione del suffragio universale. Infatti, fu solo con il decreto legge dell'8 febbraio 1977 (con cui si modificò la legge n° 21/1976), che la nozione di "associazione politica" fu sostituita con quella di "partito politico". Si mantenne la previsione del controllo preventivo da parte del Governo che godeva di un non trascurabile margine di discrezionalità, ma allo stesso tempo si tentò anche di introdurre dei moduli garantistici nel procedimento di iscrizione dei partiti, per il tramite dell'intervento dell'autorità giurisdizionale[41].Tale normativa, insieme alla delicata questione inerente la "legalizzazione" del Partito Comunista, costituirono un compromesso tra le esigenze di un pieno riconoscimento del pluralismo politico, da un lato, e le esigenze di stabilizzazione degli incerti equilibri conseguiti nella fase di transizione, dall'altro lato[42].

Il 15 giugno del 1977, si svolsero in Spagna le prime elezioni democratiche, dopo quasi quaranta anni di dittatura. Ma, il sistema partitico, che il costituente spagnolo si trovò di fronte, era un sistema ancora *in fieri*, incerto nella sua configurazione, in cui nessuna forza politica pareva in grado di prevalere nettamente sulle altre. Infatti alle elezioni del 1977 sia l'*Uniòn de Centro Democràtico* (UDC) che il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) non avevano raggiunto la maggioranza assoluta[43].

Le nuove *Cortes* che vennero così a costituirsi, oltre a svolgere la funzione di Assemblea costituente, svolsero anche l'ordinaria funzione legislativa. Ed infatti, oltre ad occuparsi della stesura della nuova carta costituzionale spagnola, che entrò in vigore il 29 dicembre del 1978, si preoccuparono anche di emanare leggi ordinarie. In particolare, le *Cortes* approvarono, qualche giorno prima dell'entrata in vigore della Costituzione, una legge sui partiti politici funzionale all'attuazione delle disposizioni costituzionali stesse in materia, il cui studio lo rimandiamo al paragrafo 5 relativo proprio ai partiti politici spagnoli.

4. Il divieto di vincolo di mandato nell'ordinamento spagnolo ai sensi dell'art. 67.2 CE.

---

[39]C. PINELLI, *op.cit*. p. 137.

[40] Lo scopo della *Legge per la Riforma politica* era quello di disciplinare il processo che, a seguito di elezioni generali avrebbe condotto all'apertura di un periodo costituente di carattere democratico. Essa proclamava alcuni principi essenziali che manifestavano palesemente la volontà di rottura con il passato: l'affermazione dello Stato democratico, della supremazia della legge, della sovranità popolare e dell'inviolabilità dei diritti; prevedeva l'istituzione di un Parlamento bicamerale, le cui Cortes dovevano eleggersi a suffragio universale, salvo che per un quinto del Senato, di nomina regia; e tanti altri aspetti che poi caratterizzarono quello che sarebbe divenuto lo Stato democratico della Spagna.

[41] Veniva previsto che se l'amministrazione avesse ravvisato estremi di illeciti penale in capo ad un partito, allora avrebbe dovuto trasmettere la relativa documentazione alla *Sala Curata* del Tribunale Supremo, competente per il contenzioso amministrativo, cui avrebbe spettato sindacare entro trenta giorni circa la liceità del partito.

[42]C. PINELLI, *op. cit*. 1984, p. 133 e ss.

[43] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 31

Il divieto di mandato imperativo è stato introdotto dai costituenti spagnoli all' art. 67.2 della Costituzione spagnola. Essa dispone che "i membri delle *Cortes Generales* non saranno vincolati a un mandato imperativo" [44]. Con tale formulazione si esclude formalmente il vincolo di mandato ma allo stesso tempo non si prevede alcuna specifica sanzione in caso di violazione del precetto[45]. Per cui, anche per l'esperienza spagnola si può preliminarmente ritenere, analogamente a quanto è stato affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale italiana, che tutti gli accordi, le istruzioni e i mandati relativi all'esercizio dell'attività parlamentare rappresentativa siano privi di garanzia giuridica e di azionabilità[46].

Inoltre, in Spagna, la previsione dell'esclusione dell'efficacia del vincolo di mandato trova riconoscimento anche negli statuti delle Comunità autonome spagnole[47].La dottrina spagnola [48] interpreta tale istituto come uno strumento diretto alla salvaguardia dell'autonomia dei parlamentari nei confronti del partito; quindi, anche se quest'ultimo arrivasse all'espulsione, ciò non comporterebbe alcuna conseguenza nella prosecuzione del mandato, il quale, potrebbe continuare ad essere svolto con un altro gruppo o con quello c.d. misto. Sulla base di tale interpretazione, quindi, deve escludersi la legittimazione delle eventuali richieste ai canditati di "dichiarazioni in bianco" o di un qualunque altro meccanismo diretto a costringere l'eletto a interrompere coattivamente il mandato rappresentativo.L'art. 67, tuttavia, lascia intatto il potere privato di conformazione al mandato imperativo e, dunque, la possibilità che l'eletto possa comunque stipulare convenzioni e patti o eseguire mandati per semplice disciplina di partito.È quindi evidente come gli effetti politici di tale divieto si siano venuti a temperare nel corso del tempo con il consolidarsi dei partiti politici e dei loro speculari nelle Camere, i gruppi parlamentari, quali mediatori tra rappresentanti e rappresentati[49].

Ma di questo aspetto ce ne occuperemo più approfonditamente successivamente all'analisi di quel particolare ruolo di protagonismo svolto dai partiti politici in Spagna, anticipando sin da subito che su questi temi ha giocato un ruolo essenziale il *Tribunal Cosntitucional*, soprattutto nell'interpretare il ruolo dei partiti politici nel nuovo quadro costituzionale, ma anche nel definire i limiti che il legislatore incontra nella definizione dello *status* di eletto, in modo particolare, nell'ordinamento locale, dove sono state più evidenti le problematiche legate al *transfughismo* politico[50].

5. I Partiti politici nella Costituzione spagnola: art. 6.

---

[44] *"Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo"*

[45] R. SCARCIGLIA, *op. cit.* p. 126

[46] N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 624.

[47] A titolo esemplificativo: Catalogna (art. 31, co. 3 St.), Galizia (art. 11 co. 7 St.), Andalusia (art. 26 co. 1 St.), Asturie (art. 26, co.1 St.).

[48] Vedi sul punto E. AJA, in AA. VV., *Manual de Dret pùblic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 28

[49] R. L. BLANCO VALDES, *op. cit.*, p. 79 e ss.

[50] R. SCARCIGLIA, *Mandato imperativo e "transfuguismo": prospettive nell'ordinamento spagnolo e spunti comparatistici*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato*, 1999, fasc. 1, p. 241 ss.

Come verrà analizzato in modo più dettagliato successivamente[51] nella Costituzione spagnola (CE) le disposizioni che regolano i processi di trasformazione della pluralità di interessi sociali nell'unica volontà statale si caratterizzano, rispetto a quelle italiane, per un maggiore esplicito riconoscimento dell'essenziale ruolo di intermediazione tra elettori ed eletti svolto dai partiti politici e per il conseguente tentativo di rivisitare i tradizionali principi liberali della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato[52]. Ciò emerge sin dalle prime disposizioni della Costituzione, come dall'art. 1.2 CE[53], che non solo ribadisce il principio della sovranità nazionale ma, allo stesso tempo, individua nel popolo il soggetto in cui essa esclusivamente risiede e da cui, di conseguenza, emanano tutti i poteri. In particolare, con l'espressione *"sovranità nazionale"*, si è voluto richiamare all'unità dello Stato spagnolo, come unica Nazione, contro ogni tentativo separatista promosso dalle forze politiche. Quindi, la Spagna, seppur sia composta da una pluralità d'identità nazionali, è un'unica Nazione e unico è il popolo in cui risiede la sovranità nazionale. E proprio per tale motivo la Costituzione attribuisce esclusivamente alle *Cortes* la rappresentanza del popolo spagnolo[54](art. 66.1 CE) e solo ai loro membri la garanzia del divieto di vincolo di mandato (art. 67. 2 CE)[55]. Quindi, l'art. 1.2 CE stabilisce il principio di legittimazione democratica a cui l'ordinamento politico e giuridico devono ispirarsi nell'individuazione delle modalità e degli strumenti attraverso cui il popolo esercita la propria sovranità. E lo strumento fondamentale attraverso cui si esprime il pluralismo politico del popolo sovrano sono i partiti politici[56].

La Costituzione spagnola si occupa dei partiti politici sin dalle disposizioni preliminari contenenti i principi fondamentali e ciò significa che ad essi viene conferita una garanzia costituzionale rinforzata; infatti, tali disposizioni sono soggette ad un eccezionale e rigido procedimento di revisione costituzionale (ex. art. 168 CE)[57]. La Spagna, reduce da una dittatura pluridecennale, ha quindi voluto operare una costituzionalizzazione dei partiti politici, ai sensi dell'art. 6 CE[58], considerandoli elementi essenziali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico[59]; anche alle funzioni dei partiti viene data, con la

[51] *Cfr*. cap. III

[52] S. CURRERI,*Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, *op. cit*., p. 11

[53] "*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado"*

[54] All'interno dell'unica sovrana Nazione spagnola la sovranità appartiene esclusivamente al popolo, dal quale emanano i poteri dello Stato, primo tra tutti quello delle *Cortes*. Queste, quindi, non sono più sovrane perché non rappresentano la Nazione, ma il popolo alla cui volontà sovrana sono soggette.

[55] Cfr. P. LUCAS VERDÚ, *Artículo 1°. Estado social y democrático de derecho*, in AA. VV., Comentarios a las leyes políticas, a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, vol. I, Madrid, Endersa, 1983, p. 57 ss.; S. CURRERI, *op. cit.*

[56] C. PINELLI, *op. cit*. p. 200.

[57] R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 69 e ss.

[58] "*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*"

[59] Si noti che in sede costituente furono respinti quegli emendamenti che, per ridurre la centralità dei partiti nel funzionamento del sistema democratico, avevano proposto di menzionarli nell'ambito non dei principi costituzionali fondamentali ma, più riduttivamente, in quello del diritto di associazione ex art. 22 CE. v. *Constituciòn española. Trabajos parlamentarios*, (a cura di) F. SAINZ MORENO, Cortes Generales,

Costituzione spagnola del 1978, per la prima volta, una definizione più puntuale rispetto a quella presente nelle Costituzioni europee a cui la stessa si è ispirata[60].

Tale disposizione ha comunque come precedenti, sia l'art. 1.2 della c.d "LAP", *Ley 21/1976 de 14 de Juno sobre el derecho de Associaciòn polìtica* (già affrontata nel paragrafo 2), così chiamata per evitare il riferimento ai partiti politici allora vietati dal regime franchista, sia la c.d. "LPP", *Ley 54/1978 de 4 de dicembre de Partidos Polìticos*. Quest'ultima legge, infatti, fu approvata in via d'urgenza dalle *Cortes* 19 giorni prima dell'entrata in vigore della Costituzione per dare attuazione alla legalizzazione costituzionale dei partiti politici, senza i quali il prospettato assetto democratico sarebbe stato privo di senso; è stata infatti definita una "legge pre-costituzionale di attuazione costituzionale"[6162].

Ad ogni modo, come si osserverà meglio successivamente[63], entrambe le leggi, oggi abrogate dalla nuova legge sui partiti del 2002, condividono con l'art. 6 CE il tentativo di disciplinare le fondamentali funzioni pubbliche che i partiti politici svolgono nelle moderne democrazie rappresentative e che li rendono molto più di una mera specificazione del diritto d'associazione, previsto all'art. 22.1 CE[64]al cui regime giuridico sono comunque in parte assoggettati.

6. Rappresentanza politica, divieto di mandato imperativo e diritto di partecipazione politica: la previsione normativa dell'articolo 67 e 23 CE.

Dall'analisi dell'articolo 6 CE, possiamo quindi trarre la conclusione che in Spagna, come in tutte le moderne democrazie rappresentative, l'eletto non rappresenta più la Nazione, ma gli elettori che hanno votato il partito per cui si è candidato. Ciò significa che, di fatto, il mandato non è completamente libero, ma vincolato al rispetto degli ideali politici e alle linee programmatiche elaborate dal partito e votate dagli elettori[65]. Il divieto di mandato imperativo non giustifica quindi la libertà assoluta del parlamentare[66]. Ed infatti, da un lato, il rappresentante è chiamato a rappresentare gli interessi generali della collettività, così come sintetizzati dal partito politico di appartenenza, che di tali interessi

---

Madrid, 1980, p.122, 147, 162. Alla fine l'art. 6 CE fu approvato con 317 voti a favore, tre astensioni e nessuno contrario.

[60]P. LUCAS VERDÚ, *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n° 2, 1980, p. 31 ss. Cfr, *infra*, cap. III

[61]R. R. BLANCO VALDÉS, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna,* in *Quaderni Costituzionali*, a. XXII, n° 4, p. 749 ss.

[62] Tale legge, dopo aver riconosciuto agli spagnoli la libertà di creare partiti politici nell'esercizio del loro fondamentale diritto di associazione (art. 1), passava a disciplinare il modo di acquisizione della personalità giuridica da parte del partito, fissava i requisiti di democraticità dell'ordinamento interno dei partiti e prevedeva un sistema di controlli preventivi e successivi dei partiti. C. PINELLI, *op. cit*.

[63] Cfr. *infra*, cap. III

[64]*"Se reconoce el derecho de asociación".*

[65]S. CURRERI, *op. cit.* p. 93.

[66] Ed infatti, invocare a tal fine la libertàideologica, che l'art. 16.1 CE garantisce a tutti i cittadini, o considerare la libertàdi voto specificazione della libertàdi pensiero, significa equiparare irragionevolmente situazioni profondamente diverse. Ed infatti, il rappresentante, a differenza di un qualsiasi cittadino, non rappresenta se stesso ma coloro che hanno votato per il suo partito.

esprime una visione di parte; dall'altro lato, i cittadini solo attraverso l'elezione dei propri rappresentanti in base alla loro appartenenza politica e quindi alla loro visione particolare dell'interesse generale, possono esercitare il proprio diritto di partecipare alla vita politica del paese, così come garantito all'art. 23.1 CE[67]. In tal modo, i cittadini conferiscono ai parlamentari un mandato che, certamente, non è imperativo, così come previsto ai sensi dell'art. 67 CE; inoltre, il costituente spagnolo ha attribuito la rappresentanza del popolo spagnolo (e quindi non della Nazione), non ad ogni parlamentare (come avviene invece in Italia, ex art. 67 Cost.), ma alle *Cortes Generales* nel loro insieme[68] (art. 66.1 CE[69])[70].

È stato successivamente ragionevolmente osservato che il costituente spagnolo, collocando il principio della rappresentanza delle *Cortes* del popolo spagnolo in un articolo (il 66.1 CE) diverso da quello in cui è previsto il divieto di mandato imperativo, ha voluto così evidenziare la non necessaria complementarità tra rappresentanza generale e divieto di mandato (stabilita invece all'art. 67 della nostra Costituzione).Per cui, nella Costituzione spagnola, il divieto di mandato imperativo, pur permettendo ad ogni parlamentare di sottrarsi agli interessi particolari e locali dei suoi elettori, non lo trasforma per ciò stesso in rappresentante della Nazione e quindi come tale libero interprete della sua unica volontà.

Il divieto di mandato imperativo non deve però ritenersi necessario presupposto o conseguenza, anche solo implicita, della rappresentanza nazionale. Ciò vuol dire, da un lato, che la rappresentanza di interessi particolari non è preclusa a priori dal principio del divieto di mandato imperativo; dall'altro lato, invece, la rappresentanza generale, intesa come corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati, è compatibile con forme di mandato vincolato (in tal caso essa è infatti il risultato della somma dei diversi mandati imperativi).Per cui, in quest'ottica la libertà di mandato di ciascun parlamentare non sarebbe assoluta perché non spetta a lui, ma alle *Cortes* nel loro complesso rappresentare il popolo spagnolo. I cittadini, pertanto, non sono rappresentati unitariamente dal singolo parlamentare, ma dall'interesse di coloro che sono stati eletti tramite i diversi partiti politici; e quindi, senza l'osservanza della disciplina di voto da parte del gruppo e dei partiti, la volontà del Parlamento non corrisponderebbe alla volontà popolare espressa nelle elezioni, ma sarebbe unicamente la somma casuale di quelle di ciascun suo componente[71].

Quindi, le *Cortes* rappresentano il pluralismo politico del popolo spagnolo, cioè dei cittadini nel diritto di partecipare agli affari pubblici tramite loro rappresentanti (art. 23.1 CE). Gli eletti, in virtù della forza di mediazione del partito a cui afferiscono, sono chiamati a rappresentare le visioni politiche dei cittadini veicolate dal partito politico, non i cittadini *uti singuli*; le citate visioni politiche trovano poi articolata espressione nelle *Cortes*, le quali hanno il compito di ricondurre a unità il pluralismo politico esistente al proprio interno, decidendo in nome dell'intera collettività. L'attribuzione della rappresentanza generale alle

---

[67] *"Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*"

[68] In tal modo, a tale disposizione costituzionale è stata data una formulazione innovativa, sia rispetto alle precedenti, sia rispetto a quanto era stato previsto durante i lavori preparatori.

[69] *"Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado".*

[70] S. CURRERI, *op. cit.* p. 129.

[71] J. DE ESTEBAN -L. LÓPEZ GUERRA,*Los partidos politicos en la España actual*, Barcellona, Planeta, 1982, p. 199.

Cortes, e non ai singoli membri, riconduce la libertà di mandato di questi ultimi all'interno del processo di rappresentanza politica che si svolge nelle *Cortes*stesse attraverso la dialettica tra i partiti. Quindi, il parlamentare gode di una libertà di mandato relativa, non assoluta, che deve esercitare nel rispetto delle forme e dei limiti legislativi-regolamentari posti dalle *Cortes* a tutela della loro rappresentanza, affinché il rapporto tra elettori - partiti - eletti si svolga senza soluzioni di continuità. Poiché il problema della rappresentanza riguarda essenzialmente il rapporto rappresentanti e rappresentati, a prescindere dalla natura vincolata o meno del mandato, si comprende il motivo per cui sia nella giurisprudenza che nella dottrina spagnola tale problema si è posto in riferimento all'interpretazione dell'art. 23.1 (diritto di partecipazione politica dei cittadini) e non dell'art. 67.2 (divieto di vincolo di mandato) CE.

Il costituente spagnolo con l'art. 23.1, che ha risalenti radici storiche[72], non si è voluto limitare a sancire il diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini, ma ha voluto piuttosto affermare il diritto degli stessi a partecipare agli affari pubblici direttamente o tramite loro rappresentanti (co.1) e ad accedere alle funzioni e alle cariche pubbliche su basi d'eguaglianza (co. 2). È in questo articolo, e non nel 67.2, che sono racchiusi i principi fondamentali della rappresentanza politica[73][74]. Le Cortes nel disciplinare le condizioni di esercizio della rappresentanza loro attribuita, incontrano il limite invalicabile costituito dal diritto dei cittadini di essere rappresentati da coloro che hanno eletto e dal diritto di questi ultimi d'esercitare il mandato ricevuto in condizioni d'uguaglianza. Ed è in base all'art. 23 CE che la giurisprudenza spagnola interviene su quelle norme relative al rapporto tra elettori di un determinato partito e il loro rappresentante.

Quindi, le *Cortes* nell'esercizio della loro potestà legislativa e regolamentare, possono disciplinare le modalità di esercizio del mandato parlamentare senza però violare sia il principio di uguaglianza, che impone parità di trattamento tra eguali, sia quei diritti che fanno parte del nucleo fondamentale della rappresentanza di ciascun eletto.

Dalla rappresentanza degli elettori (sancita all'art. 23 CE) è possibile trarre un significato più articolato e complesso rispetto a quello ricavabile dal divieto di mandato (art. 67 CE), soprattutto se interpretata alla luce della preminente funzione d'intermediazione politica svolta dai partiti (art. 6 CE). Ed infatti, i parlamentari non rappresentano i singoli cittadini, cui è vietato conferire mandati imperativi, ma l'insieme di coloro che, esercitando il loro diritto di partecipare alla cosa pubblica, hanno votato per il partito per cui si sono candidati. Quindi, il divieto di mandato imperativo, consentendo la trasformazione della

[72] Esso infatti è riconosciuto in testi internazionali fondamentali come nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, o nel Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1996. Anche se non è presente in nessun'altra delle Costituzione europee (nelle quali è ricavabile indirettamente da altre norme), tranne che in quella portoghese

[73] M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones publicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Parlamento de Navarra, Civitas,1992, p. 251 ss.

[74] Ed infatti tale norma (art. 23 co. 2) ha conosciuto un notevole sviluppo dottrinale e giurisprudenziale, che non era stato previsto dal costituente spagnolo, grazie ai numerosi ricorsi *de amparo* basati su di esso e alla giurisprudenza costituzionale che ne ha esteso l'area di competenza di tale norma fino a ricomprendervi la materia elettorale e ricorsi basati su altri articoli.

rappresentanza da particolare in politica, può essere opposto nei confronti di qualunque mandato particolare degli elettori, ma non dei partiti politici, che tali mandati selezionano e sintetizzano in funzione degli interessi generali.

Ciò significa che l'esistenza di un mandato di partito è compatibile con i principi costituzionali sulla rappresentanza politica, cosa che oggi peraltro trova un'importante esplicita conferma nell'art. 8 LOPP[75].

II. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SPAGNOLA

Di *Oscar Calavita*

Sommario:*1. PREMESSA. AMBITO APPLICATIVO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SPAGNOLA. 2.I PRIMI INTERVENTI DEGLI ANNI OTTANTA3. LA SENTENZA N° 123/2017*

1. Premessa. Ambito applicativo della giurisprudenza costituzionale spagnola.

Il tema del divieto di mandato imperativo, come si è potuto evidenziare *supra*, previsto espressamente dall'art. 67.2 CE, è stato oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale già a distanza di pochi anni dall'entrata in vigore della costituzione spagnola (CE)[76].La regolamentazione dei partiti politici e la normativa delle autonomie locali hanno cercato di eludere tale divieto, al fine di imporre agli eletti l'obbligo di osservanza del mandato ricevuto, rispettivamente, dal partito e dalla regione autonoma.

Su queste basi si è inserita la giurisprudenza del *Tribunal constitucional* spagnolo, che, in un primo tempo, ha dovuto giudicare sulla legge elettorale delle autonomie locali; in seguito e più recentemente, è stato adito per vagliare la conformità a costituzione di una normativa autonomica in tema di designazione dei membri del Senato nazionale.In particolare, gli interventi citati della Corte possono suddividersi in due grandi momenti temporali: i primi interventi risalgono agli anni Ottanta[77] del secolo scorso; mentre i secondi, molto recenti, sono stati pronunciati nel 2017[78].

[75] In tale norma si afferma che gli iscritti ai partiti politici, senza alcuna eccezione, oltreché adempiere agli obblighi previsti dagli statuti dei partiti, devono: "a) condividere le finalità del partito e collaborare per la loro realizzazione; b) rispettare quanto disposto negli statuti e nelle leggi; c) rispettare ed adempiere alle decisioni validamente adottate dagli organi direttivi del partito; pagare le quote e gli altri contributi che, in conformità agli statuti, possono gravare su ciascuno".

[76] Vedi. *supra*, Cap. I

[77] Ci si riferisce alle seguenti sentenze, di cui le prime hanno dato avvio a tutti i successivi interventi: TC, sent. 4 febbraio 1983, n° 5; TC, sent. 21 febbraio 1983, n° 10; TC, sent. 10 marzo 1983, n° 16; TC, sent.

2. I primi interventi degli anni Ottanta.

Con una serie di interventi sostanzialmente "gemelli", la Corte costituzionale spagnola è stata chiamata a giudicare della conformità a costituzione dell'art. 11.7 della *Ley organica de elecciones locales* (l. 17 luglio 1978, n° 39 – cd. LOREG), la quale prevedeva la decadenza dell'eletto al consiglio comunale, e la sua sostituzione automatica con il primo dei non eletti, qualora non avesse dichiarato di appartenere al partito che lo aveva candidato o qualora l'appartenenza fosse venuta meno nel corso del mandato[79]. La citata legge elettorale dei consigli comunali, dunque, imponeva all'eletto al consiglio comunale di seguire le direttive del partito e, nel caso di dissenso, sanzionava il consigliere con la decadenza dal mandato. La l. n° 39/1978 presentava però una peculiarità: era entrata in vigore (il 17 luglio 1978) pochi mesi prima dell'entrata in vigore della costituzione, la quale è stata approvata solo in data 06 dicembre 1978 e, come noto, all'art. 67.2 prevede espressamente che "i membri delle Corti Generali non saranno vincolati da mandato imperativo"[80].

La normativa costituzionale appena citata si riferisce esclusivamente alle *Cortes Generales,* ma nulla dice con riferimento alle elezioni locali, le quali pareva potessero essere caratterizzate da un vincolo di mandato imperativo del partito nei confronti del proprio eletto[81].Contro una simile interpretazione si erano mossi alcuni consiglieri comunali, i quali avevano adito il *Tribunal constitucional* lamentando la violazione del principio di uguaglianza (art. 14 CE), del diritto di associazione (art. 22 CE), di elettorato attivo e passivo (art. 23 CE), nonché della libertà di mandato (art. 67.2 CE)[82].

I giudici costituzionali, con le plurime sentenze gemelle nn° 5, 10, 16, 20, 28, 29 e 30 del 1983 hanno annullato le delibere degli enti locali con le quali gli eletti erano cessati dalla carica, ma hanno condiviso solo in parte le prospettazioni dei ricorrenti. Secondo la Corte, infatti, non troverebbero applicazione né l'art. 14, né l'art. 22, né, tantomeno, l'art. 67.2 CE.

---

15 marzo 1983, n° 20; TC, sent. 21 aprile 1983, n° 28; TC, sent. 26 aprile 1983, n° 29; TC, sent. 26 aprile 1983, n° 30.

[78] TC, sent. 13 novembre 2017, n° 123.

[78] TC, sent. 08 gennaio 2018, n° 284.

[79] L'art. 11.7 l. n° 39/1978 stabilisce che " tratàndose de listas que representen a Partidos Polìticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los cadidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentò, cesarà en su cargo y la vacante serà atribuida en la forma establecida en el nùmero anterior. El que asì accediere ocuparà el puesto per el tiempo que restare de mandato". J. JIMÉNEZ CAMPO, Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional, in J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), Derecho de partidos, Espasa Universidad-Calpe, Madrid, p. 205 sostiene che, con la disposizione in commento, il legislatore spagnolo abbia voluto dare massimo risalto alla posizione istituzionale dei partiti politici in ambito locale, senza tuttavia estendere detta posizione primaria anche a livello nazionale.

[80] Come evidenzia S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 146,si noti che la l. 39/1978 è stata approvata dalle stesse *Cortes Constituyentes* che avrebbero approvato la costituzione.

[81] Secondo parte della dottrina, S. CURRERI, *op.cit.*, p. 147 "una siffatta limitazione contrasta con le funzioni dei partiti politici, le quali, per loro natura, prescindono dalla dimensione – locale o nazionale – in cui si svolgono".

[82] Il ricorso alla Corte costituzionale spagnolo era stato sollevato in sede di *recurso de amparo*.

Quest'ultimo, secondo i giudici, deve essere letto restrittivamente e trova applicazione esclusivamente con riferimento ai parlamentari, mentre i rappresentanti degli enti locali non sarebbero coperti da tale guarentigia.

Il *Tribunal constitucional*, al contrario, condivide le doglianze dei ricorrenti in ordine alla violazione dell'art. 23 CE, ravvisandone al contempo la violazione del comma 1 (diritto dei cittadini a partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti eletti) e del comma 2 (diritto di elettorato passivo). Questo *unicum* inscindibile, secondo taluni Autori, è giustificato dal fatto che la "tecnica di interscambiabilità delle clausole costituzionali" si è resa necessaria per evitare che un mandato imperativo potesse fondarsi sulla base dell'art. 23.2 CE[83]. Invero, astrattamente potrebbe sostenersi che uno dei "requisiti indicati dalle leggi" (art. 23.2 CE) sia l'appartenenza al partito o gruppo politico e, dunque, per impedire interpretazioni facoltizzanti il vincolo di mandato imperativo, si è resa necessaria la lettura sintonica con l'art. 23.1 CE che prevede il diritto dei cittadini ad accedere alle cariche pubbliche per mezzo dei loro rappresentanti.

In buona sostanza, "agli eletti il mandato proviene dagli elettori e non dal partito"[84] e, dunque, il primo non può che rispondere ai suoi elettori. Diversamente ragionando si violerebbero i due diritti fondamentali sanciti dall'art. 23.1 e 2 CE: in via immediata e diretta il diritto del rappresentante di restare in carica; in via mediata e indiretta il diritto del rappresentato alla scelta dell'eletto[85]. Di conseguenza, "la cessazione da un incarico pubblico rappresentativo cui si accede in virtù del voto non può dipendere da una volontà diversa da quella degli elettori, e eventualmente da quella dell'eletto"[86], dal momento che, una volta eletti, i rappresentanti sono indipendenti dal partito, espressione dell'interno corpo elettorale e svolgono una pubblica funzione che può venire meno solo con nuove elezioni, non anche per dissensi interni tra l'eletto e il proprio partito.

Il ragionamento del *Tribunal constitucional*, sebbene non faccia leva direttamente sull'art. 67.2 CE, giunge in ogni caso a rinvenire un principio di divieto di mandato imperativo anche nei confronti degli eletti in enti locali: focalizzando l'attenzione sul concetto di rappresentanza "come strumento dei cittadini per partecipare alla cosa pubblica *ex* art. 23 CE"[87], la Corte spagnola ha posto i partiti una posizione marginale nella dialettica

---

[83] Così F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, Mandato parlamentario y derechos fundamentales (notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada"), in Revista española de Derecho constitucional, XII, n° 36, 1992, p. 134 s.

[84] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 152.

[85] V. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 152. Per dirla con le parole della Corte costituzionale spagnola "nell'attribuire al partito la facoltà di privare il rappresentante del proprio *status*, espellendolo dal proprio seno, la norma viola in modo eclatante il diritto dei cittadini a partecipare alla cosa pubblica mediante i propri rappresentanti" TC, sent. n° 10/1983, f.j. 4. V. anche A. GARRORENA MORALES, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, p. 34, secondo cui i giudici hanno evidenziato "*que la decisión de ampararles no se tomó, porque resultara vulnerado el derecho personal de los elegidos, sino en la medida en que los cargos eran en sí mismo representativos y al procederse al cese se violaba la relación representativa que ligaba a los representantes con sus representados y, por consiguiente, el acuerdo de éstos*".

[86] TC, sent. n° 5/1983, f.j. 4.a.

[87] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 154.

eletti-partito e ha, al contempo, valorizzato il rapporto diretto elettori-eletti [88] .Le argomentazioni alla base della sentenza STC 5/1983 non sono però state condivise da una parte minoritaria del consesso. Con una *dissenting opinion*, tre dei nove giudici costituzionali hanno evidenziato una falla processuale e una sostanziale nel ragionamento del *Tribunal*.

Dal punto di vista processuale, i consiglieri comunali sarebbero stati privi di legittimazione attiva, dal momento che l'art. 23.1 CE "consacra il diritto dei cittadini di eleggere propri rappresentanti" [89], ma nulla dice a proposito del diritto degli eletti a mantenere la propria carica. A ciò si aggiunga che, sempre secondo i giudici dissenzienti, "andavano valutate le forme tramite cui i partiti potevano incidere sulla durata del mandato rappresentativo degli eletti, il cui diritto alla permanenza in carica, non avendo fondamento costituzionale, ben poteva essere regolato per legge"[90].

Anche a voler ammettere la legittimazione ad agire dei consiglieri comunali, il ricorso avrebbe dovuto essere respinto nel merito perché l'art. 11.7 della *Ley organica de elecciones locales* attuerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 14 CE: i consiglieri comunali non possiederebbero il medesimo *status* giuridico dei parlamentari e, di conseguenza, solo nei confronti di questi ultimi dovrebbe vigere un divieto di mandato imperativo, vuoi che esso si rinvenga nell'art. 67.2 CE, vuoi che lo stesso si rinvenga nell'art. 23 CE[91].

Alla *dissenting opinion* della sentenza n° 5/1983 sembra volere fornire una giustificazione la successiva sentenza n° 10/1983. Quest'ultima, pur non senza un'ulteriore *dissenting opinion*, non ripresa dalle successive sentenze, ha sancito che "l'elezione è, quindi, di persone (di candidati presentati dai partiti politici, coalizioni elettorali o raggruppamenti di elettori, debitamente proclamati come tali) e qualunque altra concezione stride con la Costituzione e con la medesima dignità della posizione di elettori ed eletti, perché né i primi, votando, danno un'adesione incondizionata a determinate sigle partitiche, né i secondi perdono la loro individualità ricevendo il voto nelle liste di partito"[92]. Il partito politico è, dunque, il mero anello di congiunzione tra gli eletti e gli elettori. Non è il

---

[88] S. CURRERI, Partiti e gruppi parlamentari, cit., p. 153 s. In senso contrario v. f.j. BASTIDA FREIJEDO, Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación politíca en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), in Revista española de derecho constitucional, VII, n° 21, 1987, p. 200 s., secondo cui il ragionamento del Tribunal, basato sul diritto di partecipazione politica (art. 23 CE) anziché sul divieto di mandato imperativo (art. 67 CE), si pone all'interno del principio costituzionale dello Stato democratico di diritto (art. 1.1 CE) e della sovranità popolare (art. 1.2 CE) e non, al contrario, della teoria liberale della rappresentanza.

[89] TC, sent. n° 5/1983, f.j. 3.

[90] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 157.

[91] Obietta, giustamente, C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Cedam, Padova, 1984, p. 189 che l'art. 11 co. 7 l. n° 39/1978 violerebbe l'art. 14 CE, dal momento che il *tertium comparationis* per la lesione del principio di uguaglianza non si rinviene nella posizione di un parlamentare nazionale; al contrario il metro di paragone deve essere rinvenuto all'interno del consiglio comunale. Invero, la condizione di consiglieri comunali non può essere diversa a seconda della titolarità della lista di provenienza e, di conseguenza, deve essere oggetto di una disciplina uniforme.

[92] TC, sent. 19 luglio 1991, n° 167, f.j. 4.

rappresentante che viene votato per il tramite del partito, ma è quest'ultimo che figura per mezzo del primo.

3. La sentenza n° 123/2017

Simili presupposti che hanno condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 11.7 LOREG, ma non del tutto sovrapponibili, sono alla base di due recenti sentenze del *Tribunal constitucional* sul tema del mandato imperativo.

Con le prime sentenze degli anni Ottanta, il Tribunale costituzionale spagnolo era stato chiamato a pronunciarsi su di una legge statale riguardante le elezioni delle autonomie locali. Con le sentenze in commento, al contrario, la Corte ha giudicato su una legge regionale concernente l'elezione indiretta dei Senatori nazionali.

Segnatamente, la sentenza n° 123/2017 ha avuto quale oggetto di scrutinio l'articolo unico, co. 1, 3, 4, 5 e 7, della legge della comunità valenciana 28 ottobre 2016, n° 10, con la quale era stata modificata e integrata la precedente legge 7 luglio 2010, n° 9 che stabilisce le modalità di designazione dei senatori in rappresentanza della comunità locale. Come noto, l'art. 69.5 CE stabilisce che "le Comunità Autonome designeranno inoltre un Senatore e uno in più per ogni milione di abitanti nel rispettivo territorio" e, di conseguenza, ogni Comunità Autonoma necessita di una legge che regoli le modalità di designazione dei propri senatori.

Nel caso di specie, la l. n° 10/2016, modificativa della precedente l. n° 9/2010, aveva tentato di limitare la libertà dei senatori designati nell'esercizio delle loro funzioni, imponendo un sostanziale vincolo di mandato imperativo nei confronti della Comunità Autonoma. Caposaldo della riforma era l'art. 1.5 della citata l. n° 10/2016 che introduceva un nuovo art. 14 *bis* alla l. n° 9/2010 regolatorio delle modalità di revocazione del senatore designato, il quale poteva essere revocato nei casi di perdita di fiducia con l'istituzione designante. Perdita di fiducia che poteva consistere nella non osservanza degli obblighi assunti nei confronti della Comunità Autonoma, ovvero in un comportamento inappropriato del senatore che potesse essere deleterio per il prestigio delle istituzioni. In altre parole, in capo al senatore autonomico era imposto un obbligo di rendicontazione all'istituzione che lo aveva designato, al fine di consentire a quest'ultima di controllare l'operato del designato ed eventualmente rimuoverlo dalla carica qualora non avesse seguito le direttive imposte dal primo. Le altre norme oggetto di censura erano in sostanza un momento di raccordo con quella appena citata, tutte volte a porre un vincolo di mandato sul senatore autonomico[93].

I motivi di doglianza dei ricorrenti possono essenzialmente suddividersi in due macro-argomentazioni[94]. La prima lamenta la mancanza di un criterio certo e obiettivo affinché il

[93]TC, sent. 284/2018, p. 8 evidenzia i tre punti principali della riforma: 1) introduzione di una nuova causa di revocazione dei senatori; 2) introduzione di un procedimento specifico relativo alla nuova causa di revocazione; 3) introduzione di un obbligo di rendicontazione annuale dei senatori avanti le Corti Valenciane.

[94] A queste se ne aggiunga una terza di carattere formale dovuta all'applicazione retroattiva della l. n° 10/2016. Sul punto v. TC, sent. 123/2017, n° 123. Successivamente TC, sent. 284/2018, p. 4, chiamato a pronunciarsi anche su un difetto di competenza della legge regionale, ha stabilito che "*por lo que respecta a la vulneración competencial, se señala que la Constitución no reserva al Estado con carácter exclusivo las cuestiones que constituyen el objeto de la Ley impugnada y que ni la Ley Orgánica de régimen*

mandato rappresentativo possa venire meno. La l. n° 10/2016, secondo i ricorrenti, consentirebbe "un meccanismo di controllo interno della responsabilità politica, il quale avrebbe una ragione totalitaria estranea al nostro sistema politico-costituzionale"[95]: un criterio, dunque, puramente discrezionale, in antinomia con quanto stabilito dalle sentenze n° 5 e 10 del 1983 circa la fonte del potere di rappresentanza politica. E infatti questo è il secondo punto sul quale si focalizzano i ricorrenti: il controllo sarebbe di tipo politico interno di un mandato "che si intende ricevuto dall'assemblea regionale" [96]. La giurisprudenza costituzionale, al contrario, sarebbe granitica nell'affermare che il mandato proviene dagli elettori e non da un corpo intermedio, quale può essere il partito o l'assemblea regionale: solo l'elettore può privare di fiducia il proprio rappresentante, potere esercitabile dal primo per mezzo delle elezioni.

In definitiva, quindi, secondo i ricorrenti, i parametri costituzionali violati dall'art. unico l. n° 10/2016 sarebbero, tra gli altri, il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti eletti (art. 23.1 CE), il diritto di elettorato passivo (art. 23.2 CE) e il principio del divieto di mandato imperativo (art. 67.2 CE)[97]. Invero, la normativa oggetto di ricorso pare aver introdotto "modi o strumenti di controllo e di assunzione di responsabilità politica ai senatori designati dalla Comunità Autonoma"[98], che si pongono in aperto contrasto con i principi citati.

Il riferimento all'art. 67.2 CE, a differenza di quanto accaduto con le sentenze n° 5 e n° 10 del 1983, trova ampio spazio nella motivazione del Tribunale costituzionale. Vi è, infatti, una differenza di fondo tra la questione di legittima costituzionale dell'art. 11-7 LOREG e quella dell'articolo unico della l. n° 10/2016. La prima concerneva una norma statale riguardante l'elezione delle assemblee delle comunità locali e, pertanto, l'art. 67.2 CE non poteva trovare applicazione, in quanto norma riferibile esclusivamente ai membri delle *Cortes generales*. La seconda, al contrario, insiste su una norma regionale che si riferisce alla designazione dei senatori autonomici presso il *Senado*. Bisogna allora comprendere se l'art. 67.2 CE esplichi i propri effetti precettivi su tutti i membri del senato, ovvero se tali effetti debbano riferirsi esclusivamente ai senatori di natura elettiva.

La norma costituzionale non pare fare distinzioni tra i senatori elettivi e quelli autonomici. La stessa si limita infatti a stabilire che "i membri delle Corti Generali non saranno vincolati da mandato imperativo", senza fornire alcuna precisazione in merito a una eventuale diversità di *status* tra senatori e, di conseguenza, non può che ritenersi che vi sia una sostanziale identità di posizioni tra gli stessi (chiaro è il brocardo *ubi lex dixit voluit, ubi noluit tacuit*). A riprova di quanto appena affermato, finanche l'art. 69 CE, espressamente dedicato al *Senado* quale Camera di rappresentazione territoriale, non effettua alcuna

---

electoral general (art. 165.4), ni el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana [art. 22 j)], ni el Reglamento del Senado [art. 18 f)] regulan con carácter exhaustivo, ni prohíben a Les Corts regular las comparecencias parlamentarias de los senadores territoriales, ni alguna de sus causas de cese, ni el procedimiento de remoción".

[95] TC, sent. n° 123/2017, A 3.*a*.

[96] TC, sent. n° 123/2017, A 3.*a*.

[97] Gli altri parametri costituzionali invocati dai ricorrenti sono il principio di uguaglianza (art. 14 CE), le causa di incompatibilità e non eleggibilità (art. 70 CE), il principio di inviolabilità e immunità parlamentare (art. 71 CE), la riserva di legge organica (art. 81 co. 1 CE) (TC, sent. n° 123/2017, A. 3.*c*).

[98] TC, sent. n° 123/2017, f.j. 1.

distinzione tra le varie tipologie di senatori. Al contrario, l'art. 69 CE, dopo aver trattato dei senatori eletti e di quelli designati, conclude al co. 6 con un riferimento al Senato come un *unicum* ("il *Senato* è eletto per quattro anni") e ai senatori come un corpo organico ("il mandato dei *Senatori* termine quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera").

Sulla base di simili presupposti normativi, la Corte costituzionale spagnola è giunta a sostenere che "una volta designati e integrati alla Camera di rappresentazione territoriale (art. 69.1 CE), i senatori di origine autonomica presentano una posizione costituzionale identica a quella a quella degli altri membri delle Corti Generali", hanno una essenziale identità di *status* e, di conseguenza, "anche per i senatori a cui si riferisce l'art. 69.5 CE vale, senza dubbio, quanto prescritto, ancora una volta senza differenza, dell'art. 67.2 della medesima norma fondamentale"[99].

Una volta appurato che il divieto di vincolo di mandato imperativo sprigiona i propri effetti anche nei confronti dei senatori autonomici, trattasi di comprendere se la normativa regionale – nel caso di specie della Comunità Valenciana – abbia violato il citato precetto costituzionale e abbia imposto restrizioni al libero esercizio dei diritti parlamentari attribuiti ai senatori designati ai sensi dell'art. 69.5 CE. In altre parole, è necessario indagare se la rappresentanza del senatore sia stata limitata dal "vincolo fiduciario" imposto dall'articolo unico l. n° 10/2016 ai propri designati al *Senado*.

Secondo il *Tribunal constitucional*, l'ordinamento spagnolo non può tollerare vi sia un sostanziale parallelismo tra il vincolo fiduciario che lega il parlamento al governo e quello tra Comunità Autonomica e senatore delegato[100], non potendo la prima imporre obblighi o doveri al secondo. Seguendo un tale ragionamento, l'art. 14 *bis* l. n° 9/2010, inserito nell'impalcatura normativa dall'art. 1 co. 5 l. n° 10/2016, sarebbe "introduttore di una genuina responsabilità politica, per perdita di fiducia, del senatore avanti l'assemblea autonomica" [101] : il tutto in aperto con i consolidati principi della giurisprudenza costituzionale in tema di rappresentanza, dal momento che un dovere di rendicontazione limiterebbe il delegato nell'esercizio della funzione pubblica.

La rappresentanza degli eletti, in generale, non può che essere svincolata da uno specifico mandato del rappresentato: in caso contrario il mandato assumerebbe i tratti caratteristici di un negozio di diritto privato, il quale tuttavia ha presupposti giuridici affatto differenti.

Il mandato di diritto privato è, invero, caratterizzato da un obbligo del mandatario di far assumere diritti in capo al mandante e, perciò, veicola puri interessi individuali; al contrario, il mandato di deputati e senatori rappresenta un "esercizio pubblico delle loro funzioni"[102] che, dunque, deve guardare alla comunità politica nel proprio complesso. La responsabilità dell'eletto, invero, è assunta nei confronti dell'intero corpo elettorale, non solamente di coloro che lo hanno votato: solo un nuovo procedimento elettorale o una nuova designazione (al termine del mandato o per cause di natura oggettiva come la perdita dei

[99]TC, sent. n° 123/2017, f.j. 3. b. a.
[100] Evidenzia il peculiare parallelismo che si creerebbe, in contrasto con l'art. 67 co. 2 CE, anche TC, sent. 123/2017.
[101]TC, 123/2017 f.j. 6.b.
[102]TC, sent. 123/2017, f.j. 3. b. a.

requisiti di candidabilità, non anche per valutazione di natura discrezionale) sono i mezzi di controllo che l'opinione pubblica può avere sull'operato del parlamentare[103].

L'operato dei parlamentari, tra i quali spiccano anche i senatori autonomici, è infatti caratterizzato da una rappresentanza generale che, come ogni altra rappresentanza di natura politica, si esercita all'interno della Camera elettiva di cui sono membri. Come afferma il *Tribunal constitucional* "quella dei senatori di designazione autonomica è anche, in sostanza, una *repraesentatio in toto*, non *singulariter*"[104].A poco, quindi, importano la fedeltà politica e gli obblighi che il senatore autonomico ha assunto nei confronti della propria Comunità regionale. Detti doveri hanno sicuramente un alto valore morale e politico in capo al parlamentare, ma ciò non può condurre a sanzionare quest'ultimo nel caso in cui sia in disaccordo con il proprio designante e non si allinei ai criteri direttivi importi dallo stesso. Sarà l'opinione pubblica, in sede di nuove elezioni, a valutare l'operato del senatore ed eventualmente non rinnovargli la fiducia accordata con il precedente turno elettorale. Per utilizzare le parole della Corte iberica, "i vincoli e le lealtà di ordine politico dei membri delle corti generali sono, come ovvio, consustanziali a una democrazia rappresentativa [nella quale soprattutto i partiti completano i precetti costituzionali dell'art. 6 CE] però è proprio la razionalità di questa forma di governo che impedisce, precisamente in favore di una rappresentazione libera e aperta, che l'ordinamento abbia tali compromissioni, sottoponendole a proprio sanzioni e convertendoli, in questa maniera, in imperativi giuridici"[105].

Sulla scorta di tali argomentazioni, è evidente che le norme autonomiche non possano imporre doveri di alcun tipo sopra i propri senatori delegati, i quali sono membri di un organo costituzionale dello Stato centrale, sottratto alla competenza delle comunità autonome[106]. L'imposizione agli stessi di una "atipica rendicontazione dei conti avanti la Camera", così come previsto dall'art, 1-5 l. n° 10/2016, "significa mettere gli stessi in una inequivoca situazione di subordinazione all'assemblea, o di dipendenza politica dalla stessa"[107], in aperto contrasto con le prescrizioni dell'art. 67.2 CE.

Alla violazione dell'art. 67.2 CE la Corte costituzionale spagnola affianca anche quella dell'art. 23 CE. Come visto con riferimento all'art. 11.7 LOREG, l'art. 23 CE racchiude al proprio interno il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza alle cariche pubbliche, diritto che sarebbe violato nel caso in cui vengano imposti doveri di rendicontazione in capo al senatore autonomico[108]. Secondo il *Tribunal constitucional*, infatti, benché la norma

[103]Sul punto v. TC, sent. 123/2017, f.j. 5, secondo cui "i senatori ai quali si riferisce l'art. 69.5 CE non sono designati dalle assemblee legislative autonomiche in qualità di mandatari".

[104]TC, sent. 123/2017, f.j. 3.B.a.

[105] TC, sent. n° 123/2017 f.j. 3.B.b. A maggior ragione, secondo la Corte, ciò deve valere in un sistema, come quello spagnolo, che è caratterizzato da una forte frammentazione partitica. In una simile situazione il divieto di mandato imperativo è indispensabile per mantenere "il corretto andamento della struttura democratica".

[106] Sul punto già TC, sent. 10 agosto 2016, n° 128, f.j. 7.A.a. era giunta a sostenere che "una comunità autonoma non può, senza incorrere in incompetenza manifesta, imporre alcun peso sopra gli organi delle istituzioni generali dello Stato".

[107] TC, sent. n° 123/2017, n° 123, f.j. 5.

[108]In tal senso v. TC, sent. 25 gennaio 1985, n° 8, f.j. 4; TC, sent. 6 marzo 1985, n° 32, f.j. 3; TC, sent. 23 ottobre 2006, n° 298, f.j. 7. In dottrina v., *ex multis*, M. CRIADO, *Nuevas formas de protección del mandato parlamentario en Espana y Italia*, in *Politeia*, n° 28, pubblicato sul sito *www.scielo.org.ve/scielo*

citata preveda che vi possano essere limitazioni stabilite dalla legge, queste ultime potranno essere oggetto di censura di fronte al Giudice delle leggi qualora la legalità a cui rimanda l'art. 23.2 CE sia, a sua volta, contraria alla Costituzione e, in particolare, al fondamento della rappresentanza politica[109]. Le norme oggetto di scrutinio della Corte costituzionale comportano, in altre parole, una "perturbazione illegittima nell'esercizio del mandato del senatore, così come, per quanto riguarda specificamente l'art. 14 *bis*, la possibilità incostituzionale di rimuovere il seggio al proprio titolare"[110], in contrasto con il disposto dell'art. 23.2 CE

III. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO FRA IL RUOLO DEI PARTITI E IL PRINCIPIO DI RAPPRESENTANZA.

di *Stefano Bargiacchi*

SOMMARIO: 1. La peculiare posizione dei partiti politici nella Costituzione spagnola. -2. Il concetto di rappresentanza politica come fondamento del divieto di mandato imperativo. 3. Prime conclusioni, il divieto di mandato imperativo come istituto "resistente" a compressioni.

1. La peculiare posizione dei partiti politici nella Costituzione spagnola.

Come evidenziato nei capitoli precedenti[111]la posizione in cui i partiti politici sono collocati all'interno della Costituzione spagnola discende largamente dal ruolo da questi assunto nella lunga fase di transizione costituzionale dopo l'esperienza autoritaria franchista[112].La scelta di costituzionalizzare il ruolo dei partiti politici, considerandoli elementi essenziali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico, come sottolineato dalla dottrina, è stata una scelta largamente prevalente in molti degli ordinamenti democratizzatisi dopo esperienze autoritarie pluridecennali[113].

---

secondo cui l'art. 23.2 CE non solo racchiude in sé il diritto del parlamentare di rimanere in carica, ma protegge lo stesso da ogni atto illegittimo inerenti il proprio libero esercizio del mandato elettivo, violazione che si verificherebbe in presenza di un obbligo di rendicontazione dei conti.

[109] TC, sent. n° 123/2017. Sul punto v. anche TC, sent. 18 giugno 2007, n° 141, f.j. 3; TC, sent. 27 gennaio 2017, n° 32, f.j. 4.

[110]TC, sent. n° 123/2017, n° 123, f.j. 7.

[111] Cfr. *supra* cap. I

[112] Sulla legislazione in merito di associazioni politiche in epoca franchista si veda G. PINELLI,*Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti,* CEDAM, Padova,1984

[113] S. CURRERRI,*Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze university press, Firenze, 2005, p. 19, In contrapposizione a questa tendenza si veda il recente caso tunisino, ove in seguito alla caduta del regime di Ben Ali nel il successivo processo di transizione costituzionale conclusosi con successo con l'approvazione della Costituzione tunisina del 2014. In questo caso ai partiti politici non è riconosciuta alcuna collocazione privilegiata rispetto alle altre realtà associative presenti nella società. La

In questo senso l'articolo 6 della Costituzione Spagnola (CE), articolo del preambolo della stessa[114],non pone l'attenzione solamente sui partiti politici intesi come strumento attraverso il quale i cittadini possono partecipare alle elezioni,[115]bensì prevede per essi un ruolo strutturalmente più amplio da esercitarsi, prima ancora del momento elettorale, in ogni ambito in cui il pluralismo sociale si manifesta trasformando ed incanalando le istanze e le preferenze ivi presenti in scelte e orientamenti politici[116].

Vi è dunque una sostanziale convergenza sia da parte della dottrina[117]che da parte della giurisprudenza[118]nel porre i partiti politici in una posizione di specialità rispetto agli altri enti associativi pur menzionati nella Costituzione (sindacati e le associazioni imprenditoriali -artt. 7 e 28-, le associazioni -art. 22-, le fondazioni -art. 34-, gli ordini -art. 36- e le organizzazioni professionali che contribuiscono alla difesa dei loro interessi economici -art. 52-, come associazioni di consumatori, movimenti, gruppi d'interesse o di pressione).

Tali formazioni pur essendo espressione del pluralismo sociale di cui si compone lo Stato, operano, a differenza dei partiti e per questo sono da essi distinti, negli ambiti loro propri in ragione delle loro specifiche finalità[119].Il fatto che i partiti abbiano una peculiare collocazione nell'ordinamento istituzionale spagnolo rende doveroso operare una

---

scelta del legislatore, molto chiara già dall'articolo 35 della Costituzione, è dovuta sia al fatto che alla caduta del regime abbiano contribuito in larga parte una serie di realtà associative non costituitesi in partiti politici sia al fatto che il regime precedentemente al governo era organizzato sulla gestione del potere politico sostanzialmente da parte di un unico partito. Per una ricostruzione delle vicende costituzionali tunisine si veda. T. GROPPI - I. SPIGNO,*Tunisia. La primavera della Costituzione,* Roma, Carocci editore, 2015, ma anche T. GROPPI,*La rivoluzione costituzionale della Tunisia alla prova del terrorismo internazionale*, DPCE online, 3/02/2017.

[114] Artículo 6:*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*

[115] Questa è ad esempio la portata assunta dall'articolo 4 della Costituzione francese. B. MATHIEU - P. ARDANT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Lgdj, Parigi, 2018, p. 253.

[116] Sulle finalità dei partiti politici in Spagna i veda con riferimento al primo periodo post franchista J. DE ESTEBAN - L. M. LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*, Cuadernos de la Facultad de Derecho, n° 6, 1983, p. 190 ma anche C. GALLEGO CASTAÑERA, *Los Partidos políticos en el ordenamiento constitucional español Constitución de 1978,* Universidad Complutense eds, Madrid, 1988; sugli sviluppi più recenti si veda invece R. QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ,*Los partidos en la Transición: las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española,* Biblioteca Nueva, Madrid, 2013, p. 150 ss. nonché F. JAVIER PÉREZ ROYO - M. CARRASCO DURÁN,*Curso de derecho constitucional,* Marcial Pons, Madrid 2016, Cap VI

[117]C. PINELLI, *op. cit*., p. 86

[118] Cfr. L. VERDÚ, *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in Revista de Política Comparada, n° 3, 1980, p. 45 ss. Si osservi peraltro come nella STC 48/2003 del 12 marzo, i partiti politici sono definiti *"instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático"* tali considerazioni sono rafforzate dal fatto che la soggettività e quindi il ruolo pubblico dei partiti, come sarà successivamente evidenziato, è riconosciuto dallo stesso TC.

[119] Curreri evidenzia come ciò trovi riscontro in particolare nell'articolo 7 CE che attribuisce alle associazioni imprenditoriali, insieme ai sindacati, il compito di contribuire "alla difesa ed alla promozione degli interessi economici e sociali che gli sono propri", per loro natura diversi e più limitati rispetto a quelli politici propugnati dai partiti.

distinzione, secondo un rapporto di *genus* all'interno di una medesima *species,* tra questi e le normali associazioni (art. 22c.1 CE)[120].In particolare se i principi in materia di libertà di associative sono applicabili, a maggior ragione, ai partiti politici, essi, in funzione del loro ruolo pubblico sono sottoposti ad una serie di oneri ulteriori nonché ad una serie di particolari vantaggi riconosciutigli dall'ordinamento rispetto alle altre realtà in cui si struttura il pluralismo sociale. Tale particolare collocazione derivante dai fondamentali compiti di rappresentanza che i partiti politici sono chiamati a svolgere [121] rende, conseguentemente, la normale struttura associativa inadeguata a risolvere il problema della loro natura giuridica a causa degli ulteriori vincoli a cui i partiti devono sottostare rispetto a quelli a cui sono sottoposte le normali unioni di cittadini[122].Vincoli che trovano il loro fondamento in primo luogo nel "metodo democratico" con cui i partiti politici devono organizzare il proprio agire.

In riferimento all'oggetto del presente lavoro è opportuno quindi osservare come i partiti godano di uno status giuridico particolare che ne permea anche l'attività elettorale (presentazione delle candidature, gestione dell'intero procedimento) nonché l'attività politica in senso lato, favorita dallo Stato tramite aiuti finanziari e l'accesso ai mezzi di comunicazione sociale di proprietà pubblica. Tale impostazione ha come coerente conseguenza l'adottare, da parte del legislatore spagnolo, di un'apposita normativa in materia, i cui antecedenti possono essere visti, come già evidenziato[123], nella legge 21/1976 sul diritto di associazione politica[124]e nella legge 54/1978 sui partiti politici,[125]abrogate e ora sostituite dalla legge organica sui partiti politici (LOPP) 6/2002. Tale legge è stata da ultimo emendata, nel 2015[126].

---

[120] In sede costituente furono respinti gli emendamenti volti a ridurre la centralità dei partiti nel funzionamento del sistema democratico, prevedendo una loro menzione nell'ambito non dei principi costituzionali fondamentali ma, più riduttivamente, del diritto di associazione sancito dall'articolo 22 CE. (v. Constitución española. *Trabajos parlamentarios,* op. cit., 122, 147, 162 e 451). Ugualmente respinto fu l'emendamento n° 328, presentato dal gruppo parlamentare socialista, secondo cui i partiti "*se forman y ejercen su actividad libremente conforme al artículo 22*" così da applicare loro il solo regime giuridico delle associazioni (*ivi*, 273). Cfr. Cap. I

[121] M. RAMÍREZ JIMÉNEZ,*Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual*, in AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales Madrid – Boletín Oficial del Estado, 1994, p. 25 ss.

[122] M. RAMÍREZ,*Partecipación y pluralismo en la Constitución de 1978*, in M. RAMÍREZ (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española* de 1978, Libros Pórtico Zaragoza, 1979, p. 59 ss.

[123] Cfr. *supra* cap. I

[124] La legge evita attentamente la dizione "partiti politici" allora vietati dal regime franchista. Per una ricostruzione della disciplina dell'attività politica durante il franchismo si veda C. PINELLI, *op. cit,* p. 76

[125] Si osservi che tale legge venne approvata con procedura di urgenza dalle Cortes 19 giorni prima dell'approvazione della Costituzione per dare attuazione alla legalizzazione costituzionale dei partiti politici, senza i quali il prospettato assetto democratico sarebbe stato privo di senso. La stessa legge organica 6/2002 definisce nell' *exposición de motivos* la legge 54/1978 come: "*una norma preconstitucional,breve tanto en artículos como en contenidos, ha servido primordialmente para asentar un procedimiento sencillo de constitución en libertad de los partidos políticos, objetivo, por otra parte, no menor en el momento fundacional en que vino a dictarse."*

[126] Per un commento alla Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Si veda: M. RIVERO GONZÁLEZ,*Análisis doctrinal de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos,* Estudios jurídicos, 2004, p. 5 M. IGLESIAS PÉREZ, *La reforma de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos,*

Questo quadro normativo si pone come diretta trasposizione e attuazione per vialegislativa dei principi dell'articolo 6 CE, descrivendo le fondamentali funzioni pubbliche che i partiti politici sono chiamati a svolgere nella democrazia spagnola rendendoli pertanto, come anticipato, molto più della mera specificazione del diritto d'associazione, riconosciuto dall'art. 22.1 CE. In questa sede è opportuno anticipare come sia piuttosto amplio lo iato esistente tra gli obiettivi della normativa e l'effettiva capacità di tali previsioni legislative nel condizionare e orientare da un punto di vista effettivole procedure e le dinamiche di funzionamento interno dei partiti, secondo un metodo sostanzialmente democratico, anche dopo l'approvazione della LOPP, contenente una più penetrante disciplina della materia rispetto ai citati antecedenti legislativi[127].

In questo contesto comunque la particolare posizione del partito politico nell'ordinamento costituzionale spagnolo inteso come entità a fini generali che fonda, per definizione,sul "metodo democratico"[128]anche la propria organizzazione interna ha avuto conseguenze molto rilevanti nel definire il rapporto tra gli stessi partiti e i parlamentari eletti all'interno delle loro fila in relazione alle azioni da loro compiute, che, come noto ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione,*no estarán ligados por mandato imperativo*[129].

---

por la Ley 3/2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos: un nuevo paso en la incorporación de los partidos políticos frente a la legalización, in, A. BARRERO ORTEGA - M. DEL CARMEN GÓMEZ RIVERO (a cura di), *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción,* Tirant lo Blanch, Madrid, 2017, p. 251 ss.

[127]E. ÁLVAREZ CONDE,*El XXV Aniversario de la Constitución de 1978. Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 2003, n° 39 p. 148 ss. Sul punto si vedrà nel dettaglio *infra,* cap. IV.

[128] Oltre al più volte citato art. 6 CE si veda anche l'art. 7.1 della LOPP "*La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección de órgano superior de gobierno del partido."* L'espressione è volutamente più amplia e ricca di significato rispetto a quella utilizzata nell'articolo 4 della precedente LPP "*la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democraticos*". In ogni caso la scelta concreta con cui gli organismi interni dei partiti sono selezionati e le loro modalità di funzionamento sono largamente demandate agli statuti dei partiti stessi.

In particolare l'art. 3 C. 2 lett. i e j della LOPP prevede che gli statuti dei partiti debbano necessariamente disciplinare:

i) Los órganos de gobierno y representación, su composición, los plazos para su renovación que habrá de efectuarse como máximo cada cuatro años, sus atribuciones o competencias, los órganos competentes para la convocatoria de sesiones de los órganos colegiados, el plazo mínimo de convocatoria, duración, la forma de elaboración del orden del día, incluyendo el número de miembros exigidos para proponer puntos a incluir en el mismo, así como las reglas de deliberación y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que, por regla general, será la mayoría simple de los presentes, sean éstos miembros de pleno derecho o compromisarios.

j) El procedimiento para la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación, que en todo caso deberá garantizar la participación de todos los afiliados mediante sufragio libre y secreto, y los procedimientos de control democrático de los dirigentes electos.

[129]L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Modificar las normas de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, que condicionan la construcción de la relación de representación a la identificación con fines democráticos, Debates constitucionales, 2004, n°6, p. 2

Concretamente è stato osservato e si osserverà[130]come il controllo operato dal TC abbia assunto come presupposte e sostanzialmente operanti le garanzie democratiche interne ai singoli partiti senza svolgere un effettivo controllo sull'esistenza delle stesse in quei giudizi in cui tali garanzie erano un elemento rilevante ma non esclusivo della questione analizzata[131].Tale presunzione di *democraticità interna* ha permesso al TC di riconoscere e giustificare la speciale collocazione dei partiti politici nell'ordinamento spagnolo senza mai doverne scrutinare (troppo) da vicino e da un punto di vista sostanziale il funzionamento interno riconoscendo conseguentemente nel divieto di mandato imperativo come un istituto capace di fornire potenzialmente una protezione sostanziale ai rappresentati eletti in tali partititi[132].

In questo senso si osservi come il concetto di "metodo democratico" abbia trovato applicazione in primo luogo nella tutela data agli iscritti in caso di espulsione o erogazione di sanzione di sanzioni nei loro confronti. Risulta evidente infatti, come ricorda Curreri, che l'impianto organizzativo basato sul riconoscimento di importanti potestà di diritto pubblico ai partiti lasciando al contempo loro la scelta sulla modalità della loro implementazione per via statutaria, può funzionare correttamente solo se gli stessi iscritti al partito sono in grado di far valere i propri diritti. In particolare le regole sulla democrazia interna ai partiti, seppur formalmente rivolte a tutti, mirano a tutelare coloro che ne costituiscono la minoranza e che per ciò stesso, trovandosi in inferiorità numerica, vedono in tali diritti l'estrema garanzia dai possibili abusi della maggioranza[133].

La natura rinforzata delle norme contenute nella LOPP deve essere vista anche in considerazione del fatto che se è vero che sia la LAP che la LPP in passato avevano indirettamente riconosciuto il diritto degli iscritti ad essere espulsi dal partito solo per le cause e secondo le procedure stabilite dalla legge e dagli statuti, essendo ciò il presupposto per l'esercizio degli altri diritti di partecipazione democratica alla vita politica del partito stesso, la legge non garantiva in alcun modo che a tali procedimenti disciplinari venissero applicati i principi del giusto processo[134].In questo senso vedano in particolare due

---

[130] Cfr s*upra* cap. II e cfr. *infra* cap. IV

[131] L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, op. cit., p. 5 ss. Per il caso opposto si veda A. H. CATALÀ I BAS - E. ÁLVAREZ CONDE, La aplicación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos: crónica inacabada de la ilegalización de Herri Batasuna, Batasuna y Euskal Herritarrok. Revista de ciencias jurídicas y sociales, 2004, n° speciale, p. 7 ss.

[132] L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, *op. cit.* p. 12

[133]S. CURRERI,*op. cit*., pag. 51. Si osservi in particolare l'art. 8.3 lettera *s* della LOPP:

s) *El régimen de infracciones y sanciones de los afiliados y el procedimiento para su imposición, que deberá instruirse de forma contradictoria y en el que deberá garantizarse el derecho del afiliado a ser informado de los hechos que dan lugar a su incoación, a ser oído con carácter previo a la imposición de sanciones y a que el eventual acuerdo sancionatorio sea motivado. No obstante lo anterior, se establecerá en todo caso, la suspensión cautelar automática de la afiliación de los afiliados incursos en un proceso penal respecto de los cuales se haya dictado auto de apertura de juicio oral por un delito relacionado con la corrupción así como la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos.*

[134] Tali principi, invece, sono diventati una parte integrante della LOPP. In precedenza una parte della dottrina riteneva che tali principi, in virtù della loro rilevanza costituzionale fossero implicitamente applicabili (i giudici avrebbero quindi potuto disapplicare le norme costituzionali incompatibili). Si veda: F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Algunas reflexiones sobre la ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo*

importanti sentenze del Tribunal, la STC 218/1988 del 22 novembre, e la STC 56/1995 del 31 marzo. Se la prima sentenza era favorevole all'applicazione delle garanzie ex artt. 24.2 e 25.1 CE anche nei partiti, la seconda invece limitava il controllo degli organi giudiziari al rispetto dei soli diritti riconosciuti dalla legge e dagli statuti dei partiti, dando un'interpretazione amplia del principio di autorganizzazione[135].

Tale ricostruzione, seppur essenziale, della posizione dei partiti all'interno dell'ordinamento istituzionale suggerirebbe un ruolo preponderante di questi ultimi nei confronti dei rappresentanti ricoprenti incarichi pubblici elettivi ad essi iscritti, nel caso in cui questi ultimi decidessero di esercitare il proprio mandato in difformità rispetto alle direttive del partito che ha contribuito ad eleggerli. Dopotutto le citate garanzie di democraticità interna nel funzionamento dei partiti politici, la legge elettorale basata su liste bloccate di candidati selezionati dagli stessi partiti, nonché i regolamenti parlamentari che affidano ai gruppi e alle loro dirigenze, selezionate attraverso propri statuti o regolamenti interni, una serie di funzioni, anche di carattere autorizzatorio, inerenti lo svolgimento di numerose attività dei singoli rappresentanti, oltre a suggerire una superiorità sostanziale delle posizioni del partito rispetto a quelle dei suoi membri porterebbe a pensare che tale superiorità sostanziale trovi riconoscimento, per quanto riguarda il livello nazionale, anche da un punto di vista formale attraverso una giurisprudenza del TC che interpretasse in modo restrittivo le garanzie di libertà di mandato per i membri del Parlamento[136].

---

de su interpretación por el Tribunal Constitucional, in Revista de ciencias jurídicas y sociales, 2004, n° 0 p. 179 ss. Cfr. *supra* cap. I

[135] Il principio di autoregolamentazione assume una rilevanza centrale nella giurisprudenza del Tribunal, si veda in particolare STC 218/1988 ove si afferma: *"que la actividad de las asociaciones no forma naturalmente una zona exenta del control judicial, pero los Tribunales, como todos los poderes públicos, deben respetar el derecho fundamental de asociación y, en consecuencia, deben respetar el derecho de autoorganización de las asociaciones que, come antes se ha dicho, forma parte del derecho de asociación"* e conseguentemente con la citata STC 56/1995 ha ritenuto che: "*el derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un limite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento"*

[136] Si osservi peraltro come, se è vero che la Spagna sembra essere uno degli ordinamenti democratici Europei in cui il controllo da parte dell'autorità giudiziaria sul funzionamento dei partiti pare essere maggiore è opportuno osservare come in altri sistemi di solo recente completa democratizzazione, la posizione costituzionale dei partiti politici è talmente incardinata nell'ordinamento Statale e ne è riconosciuto un ruolo pubblicistico tale per cui sono giustificati controlli da parte di apposite autorità anche negli aspetti centrali della loro vita interna. Si pensi alla scelta di quali candidati promuovere con i fondi delle campagne elettorali oppure al rispetto del principio democratico in ogni specifico atto del partito etc. La maggior parte di casi in questo senso provengono dal contesto latinoamericano dove l'esempio del sistema di giurisdizione elettorale del Messico è sicuramente il caso più lampante. Sul punto si veda la recentissima analisi della giurisprudenza del TEPJF, con particolare riferimento al capitolo 2 dedicato ai partiti politici, M. PIERINI*Los Partidos Políticos*, in E. BINDI - T. GROPPI - A. PISANESCHI,*La democracia a judicio, estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 139 ss.

2. Il concetto di rappresentanza politica come fondamento del divieto di mandato imperativo.

Il capitolo seguente sarà dedicato ad analizzare le modalità con cui gli statuti dei partiti, i regolamenti parlamentari, la legge elettorale e le modalità di selezione di candidature condizionano l'attività dei singoli parlamentari. L'ultimo capitolo di questo lavoro sarà invece dedicato ad approfondire il rapporto tra partiti politici e il principio di divieto di mandato imperativo con riferimento al livello locale[137].

Di seguito, invece, verranno analizzate le modalità con cui il principio di divieto di mandato imperativo è stato bilanciato, quantomeno da un punto di vista teorico, rispetto alla preminente posizione costituzionale dei parti politici. Tali considerazioni che partiranno riprendendo parti delle riflessioni emerse dall'analisi della giurisprudenza del TC svolta nel precedente capitolo, risulteranno di fondamentale importanza per comprendere la collocazione del concetto di mandato imperativo nel sistema istituzionale spagnolo e per determinarne almeno da un punto di vista teorico l'effettiva portata. In questa prospettiva, se da un lato è ormai ritenuto sostanzialmente pacifico [138] come norme di carattere regolamentare disposte dai singoli partiti, gruppi parlamentari né da singoli gruppi di pressione, non possano in alcun modo predeterminare le modalità di espressione di voto dei singoli membri del Parlamento contro la loro volontà o allo stesso modo non possono prevedere la decadenza dalla carica per i deputati espulsi dal partito o dal gruppo risulta al contempo evidente come elementi, quali ad esempio la legislazione elettorale, basata su liste bloccate le cui candidature sono decise dai singoli partiti in conformità ai loro statuti[139],pongano il parlamentare intenzionato a far valere la libertà del proprio mandato anche contro le direttive del proprio partito in una posizione che tendenzialmente lo potrebbe portare alla propria fine politica[140].Il problema che ci si pone è dunque quello di capire in che misura la libertà politica (di movimento) del parlamentare di dissentire, debba essere salvaguardata a discapito delle posizioni adottate dal singolo partito all'interno dei

[137] Cfr. *infra*, cap. V

[138] Anche se, con particolare riferimento ai casi locali, sono numerosi i contributi che suggeriscono come la posizione dei partiti politici debba essere preminente rispetto alle scelte politiche dei rappresentati eletti nelle loro fila, il TC, nondimeno, non ha mai mancato di evidenziare l'illegittimità di scelte normative che comportassero oneri eccessivi per i componenti di organi elettivi che decidessero di agire in una direzione diversa rispetto a quello del proprio partito politico. Su tali aspetti sarà fornita una trattazione più amplia. In riferimento ai casi locali sono di particolare interesse anche se relativamente risalenti i capitoli dedicati alle singole comunità autonome presenti in P. SANTOLAYA MACHETTI - J. M. CORONA FERRERO - M. DÍAZ CREGO (a cura di) *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*, Civitas, Madrid, 2009. Si veda in ogni caso *infra*, cap. V.

[139] Con particolare riferimento al caso nazionale si veda: V. A. WONG MERAZ ET AL.,*Transfuguismo vs. partidos políticos,* in R. BAÑÓN I MARTÍNEZ - R. TAMBOLEO GARCÍA,*Ideas para la gobernanza*, Fragua, Madrid, 2015, p. 602 ed è per questa ragione che la posizione del rappresentante eletto potrebbe essere messa alla prova nel caso decidesse di non seguire il proprio partito. M. HOLGADO GONZÁLEZ, *El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado*, Revista Española de Derecho Constitucional, n°111, 2017, p. 48

[140]C. GARRIDO LÒPEZ, *El dilema de la democracia en el interior de los partidos,* in Teoría y Realidad Constitucional, n°40, 2017, p. 317 ss. M. HOLGADO GONZÁLEZ, *op. cit*, p. 6

suoi organi[141], valutando inoltre nella continuazione del lavoro se esistano differenze rilevanti tra il livello autonomico e quello nazionale.

Come detto i partiti politici nella loro pluralità hanno un ruolo fondamentale e costituzionalmente predeterminato nel guidare il processo di formazione della volontà popolare. Circa tale scelta anche se è da contestualizzare all'internodi un preciso disegno politico-costituzionale, bisogna osservare come i soggetti chiamati ad interpretarla, trasformandola in atti normativi con efficacia erga *omnes*[142] siano individuati dalla Costituzione spagnola all'art. 23 c.1 in rappresentanti, liberamente eletti dai cittadini, con cui questi ultimi possono partecipare alla gestione della cosa pubblica[143].

Tale riflessione porterebbe a pensare che la legge elettorale dovrebbe conferire agli elettori strumenti per selezionare individualmente i soggetti chiamati a rappresentarli. Al contrario il sistema elettorale spagnolo è basato, a tutti i livelli, su uno scrutinio di lista all'interno di liste bloccate lasciando *de facto* ai soggetti chiamati a selezionare le candidature per i partiti maggiori il compito di determinare la composizione della quasi totalità delle future assemblee elettive[144].Nonostante ciò il TC pur riconoscendo che il singolo rappresentante non sia titolare di un mandato conferitogli dai singoli elettori o comunque che con essi non abbia un rapporto elettorale di carattere diretto conferma che i rappresentanti eletti sono indirettamente collegati ai "quozienti" elettorali delle liste in cui sono stati candidati[145]. I soggetti eletti ricevono quindi, ed è opportuno ribadirlo, un

[141] Si immagini il caso di un deputato candidato ed eletto all'interno di una forza politica che esprime determinate posizioni in un amplio spettro di posizioni politiche in cui il candidato si riconosce. Tale partito, dopo le elezioni attraverso un rigoroso rispetto delle proprie procedure di democrazia interna decide di mutare radicalmente la propria linea politica sostenendo posizioni antitetiche rispetto a quelle che avevano portato il deputato ad accettare la candidatura in quella forza politica. Si veda con riferimento al caso italiano, ma l'esempio è facilmente esportabile, E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari(in un sistema politico precario),* in, Il Politico: rivista italiana di scienze politiche, 2013, p. 24 ss., per il caso spagnolo si veda, C. GARRIDO LÒPEZ, *op. cit.*, p. 325.

[142] Sarebbe ovviamente riduttivo limitare le funzioni delle assemblee elettive a quelle di carattere legislativo. Per un approfondimento in tal senso, con particolare riferimento alle funzioni di controllo A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato,* in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Vercelli, 25 novembre 2016, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 91 ss.

[143] Peraltro sono numerosi gli articoli della CE in cui è espresso e richiamato che sono i parlamentari titolari del rapporto rappresentativo con i cittadini si vedano in particolare gli articoli 68.4, 68.6, 69.6, 99.5, 115 e 168. Su come tale impostazione possa essere conciliata con un sistema elettorale basato su liste bloccate si veda: D. ALMAGRO CASTRO, *La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?* Revista Española de Derecho Constitucional, n° 112, 2018, p. 4

[144]D. ALMAGRO CASTRO, *op. cit*., p.7

[145] STC 75/1985, f. j. 4° *"Y es que, en un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación a éstos, de cocientes, que son resultados de la operación prevista para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas"*

mandato di natura rappresentativa - ma non di natura imperativa ai sensi dell'articolo 67.2 CE[146] - temporalmente limitato.

Il principio rappresentativo è dunque l'architrave su cui sono fondati i presupposti da cui far discendere l'ampiezza delle garanzie contenute nell'articolo 67 CE. Parte della dottrina in questo contesto parrebbe differenziare l'imperatività del mandato in relazione al soggetto che vorrebbe vincolare il rappresentante eletto, ritenendo sicuramente illegittimo il vincolo proveniente da corpi sociali quali sindacati, associazioni di categoria gruppi di cittadini organizzati ma essendo più propensi a riconoscere al vincolo proveniente dal partito di appartenenza una particolare qualifica tale da comprimere, almeno in parte la volontà del singolo rappresentante[147].In proposito è opportuno soffermarsi nuovamente sulle già citate sentenze 5/1985 e 10/1985 del STC con cui la Corte ha esaminato l'articolo 11.7 della Ley de Elecciones Locales, che sanzionava con la perdita del mandato di consigliere comunale quell'eletto che – causa dimissioni, espulsione o sospensione – avesse cessato di appartenere al partito nelle cui liste aveva conseguito il seggio[148].Attraverso tali pronunce il Tribunal sancisce l'importanza dell'articolo 23 della Costituzione, in entrambi i suoi commi, nel determinare l'ampiezza del mandato dei rappresentati eletti. In particolare se: *"*[…] *el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido*[149].[…] *La vulneración, tanto en la persona del representante como en la de los representados, del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 implica también* […] *una violación del derecho de los representantes a permanecer en su cargo"*[150].

Da tali considerazioni il TC traeva come conseguenza che sicuramente "*en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (artículo 1.3), la idea de representación va unida a la de mandato libre."*[151] puntualizzando però che non è la natura del mandato in sé a definire e permettere la libertà d'azione all'eletto ma al contrario ma è lo stesso principio rappresentativo: *"lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en rázón de la cual son imputados a éstos en su conjunto, y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoria, los actos de aquél. El*

[146] L'articolo 23. c.1 è da intendersi riferito a tutti coloro che ricoprono incarichi pubblici elettivi, l'art. 67 fa espresso riferimento ai membri delle *Cortes Generales,* le medesime garanzie sono però presenti in tutti gli statuti delle comunità autonome. Sul punto cfr., *infra*, Cap. V.

[147] Tale posizione parzialmente giustificata da alcune pronunce del TC probabilmente sopravvaluta le posizioni della suprema corte in relazione al ruolo dei partiti politici, le quali, pur riconoscendo in taluni casi, come conformi alla costituzione disposizioni che limitavano i poteri dei singoli rappresentanti eletti in caso di sospensione o espulsione dal partito non si spingevano mai a proclamare una liceità generalizzata di pratiche limitative delle prerogative connesse all'esercizio del libero mandato. Sul punto cfr. i*nfra* in questo capitolo e si veda: J. GARCIA LORCA, *Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato,* Cuadernos de Derecho Público, n°32, 2007, p. 6

[148]*Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior* […]. Sul punto cfr. *supra*, cap. II.

[149] STC 5/1983, f.j. 3°

[150] STC 10/1983, f.j. 4°

[151] STC 10/1983, f.j. 2°.

desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa"[152]. Se effettivamente il TC in questa sede non sembra escludere in astratto la possibilità di mandati rappresentativi fondati sul principio di imperatività[153] è nel ribadire la natura della rappresentanza come presunzione o meno della corrispondenza della volontà del rappresentante con quella dei rappresentati che la posizione della Corte diviene chiara.

Il TC diviene quindi custode per utilizzare, ancora una volta, l'espressione di Curreri[154], del rispetto dell'osservanza dei diritti indispensabili dell'eletto a non tangere il principio di rappresentanza politica così come delineato dall'art. 23 CE. Si pensi ad esempio al diritto del rappresentante di rimanere in carica esercitando le relative funzioni, senza subire discriminazioni irragionevoli o ingiustificate o interferenze illegittime.

I parlamentari, infatti, non rappresentano solamente i singoli cittadini, cui peraltro è vietato conferire mandati imperativi, ma soprattutto l'insieme di coloro che, esercitando il proprio diritto di partecipare alla gestione della cosa pubblica hanno votato per il partito in cui tali rappresentati si sono candidati[155].Da qui è facile riscoprire le ragioni con cui il TC metteva in relazione i voti ottenuti dalle liste di partito con i quozienti affidati ai singoli candidati[156].Se tale ricostruzione apparirebbe preludere comunque al riconoscimento di una funzione centrale per il partito politico il quale potrebbe, in astratto, avere il potere di incedere anche da un punto di vista formale sullo status degli eletti nelle proprie fila è lo stesso TC a ricordare di aver voluto "limitare i poteri del partito dinanzi all'eletto, anche per garantire la rappresentatività popolare da lui ottenuta, evitando gli eccessi e le limitazioni interne che potrebbero portare ad un risultato costituzionalmente illegittimo come quello del mandato imperativo (art. 67.2 CE)."[157]

Nel complesso, contrariamente a quanto affermato dalla dottrina più incline a criticare le scelte operate autonomamente dai singoli parlamentari nel corso del proprio mandato, non sembra che il Tribunal, pur riconoscendo ai partiti un ruolo centrale nella formazione e nell'indirizzamento della volontà dei cittadini assuma un orientamento che autorizzi una penetrazione formale delle decisione di questi nelle scelte effettuate dai singoli rappresentati eletti. Conseguentemente è sicuramente da respingere la tesi secondo cui il mandato imperativo è un arcaismo della vecchia democrazia liberale derivante da istituzioni di epoca medioevale e superata dalla nuova democrazia dei partiti[158].Al contrario il divieto di mandato imperativo, per come ancorato al principio rappresentativo sancito dall'articolo 23 CE, rappresenta una garanzia costituzionale capace di prevenire un numero maggiore di abusi rispetto a quelli da essa creati[159].

Anche perché, se la giurisprudenza del TC fonda il bilanciamento tra le esigenze "di partito" e volontà del singolo parlamentare sul presupposto che il principio di democraticità

---

[152] STC 10/1983, f.j. 2°
[153] STC 10/1983, f.j. 2°
[154]S. CRURRERI, *op. cit.* p. 142
[155] STC 32/1985, f.j. 3°, e 119/1990, f.j. 7°.
[156] Cfr. *supra,* p. 8
[157] STC 31/1993 del 26 gennaio, in Jur. Const., 299 ss., f.j. 3°, 310.
[158]J. ESTEBAN,*El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, Revista de Estudios Políticos, n° 70, 1990, p. 7 ss.
[159] J. GARCIA LORCA, *op. cit.,* p. 33

interna alle formazioni politiche, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e per come attuato da parte del legislatore con la LOPP, abbia una valenza sostanziale, sia a livello nazionale che a livello locale, bisogna ricontrare come tale impostazione probabilmente sconti un certa visione ottimistica della realtà dei fatti da parte del TC.

Nei prossimi capitoli cercheremo di definire l'effettività dei rapporti intercorrenti tra singoli partiti e rappresentanti eletti all'interno delle loro fila, si osserverà come a livello nazionale, anche in presenza di un sistema politico particolarmente frammentato come quello in essere da qualche anno a questa parte, i partiti politici riescono con relativa facilità ad imporre le proprie posizioni ai "loro" parlamentari e un esercizio da parte di questi del relativo mandato in modo difforme rispetto alle volontà dei primi possa essere intrapreso da questi solo a scapito di rilevanti (e spesso non scavalcabili) oneri di natura politica. Al contrario ci sembra di osservare come il rapporto partito-eletti sia relativamente più favorevole ai secondi nei livelli di politica locale[160].

3. Prime conclusioni, il divieto di mandato imperativo come istituto "resistente" a compressioni

Si è visto come il concetto di divieto di mandato imperativo entri "di lato" e in stretta connessione con il concetto di rappresentanza politica nel bilanciamento tra tali parametri e il ruolo dei partiti. Come evidenziato questa scelta ha permesso al TC di analizzare sostanzialmente nelle more dell'articolo 67 della Costituzione anche disposizioni inerenti leggi limitative delle libertà di mandato a livelli politici inferiori rispetto a quello nazionale. Tale impostazione ha avuto come effetto quello di sovrapporre, almeno da un punto di vista sostanziale, le interpretazioni date all'articolo 23 CE con le disposizioni dell'articolo 67 CE o quantomeno ponendo in un rapporto di natura biunivoca tali concetti. Tale relazione però non esaurisce la portata dell'articolo 67 all'interno della Costituzione spagnola[161].

Sorvolando sul dibattito di natura dottrinale inerente la mancata collocazione nello stesso articolo, similmente a quanto avviene in altre costituzioni europee, del mancato inserimento del principio di rappresentanza nazionale in connessione con il principio di divieto di mandato imperativo, considerazioni queste che ci porterebbero lontano dagli obiettivi di questo lavoro[162],è opportuno osservare come l'articolo 67.2 CE non rappresenti meramente

[160]P. SANTOLAYA MACHETTI - J. M. CORONA FERRERO - M. DÍAZ CREGO (a cura di), *op. cit.*, *passim*, Cfr. *infra*, cap. V.

[161] F. M. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Artículo 67: La prohibición del mandato imperativo*, in M. PÉREZMANZANO et. al. (a cura di), *Comentarios a la Constitución española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, p. 34.

[162] In concreto è stato osservato come contrariamente ad altri testi costituzionali (si pensi in primo luogo all'art. 67 della Cost. italiana) l'ordinamento spagnolo prevede il principio di rappresentanza nazionale per i membri delle *Cortes Generales* all'art. 66.1, mentre è solo nell'art. 67.2 che si parla di divieto di mandato imperativo, riferendosi ai membri del Parlamento nel loro complesso. La rottura dell'endiadi tra rappresentanza nazionale e divieto di mandato, peraltro confermata dai riscontri con i lavori preparatori della Costituzione, suggerirebbe che nell'ordinamento spagnolo, la libertà di mandato di ciascun parlamentare non sarebbe assoluta perché non spettante a lui, ma alle Cortes nel loro complesso chiamate a rappresentare il popolo spagnolo. I cittadini, pertanto, non sarebbero rappresentati unitariamente dal singolo parlamentare, ma dall'insieme di coloro che sono stati eletti tramite i diversi partiti politici, attraverso la cui disciplina essi possono manifestare coerentemente la loro volontà nello Stato. Sul punto

una clausola per garantire la possibilità che i singoli rappresentati siano capaci di esercitare il loro mandato nella pienezza delle loro funzioni, ma dovrebbe rappresentare anche uno strumento di *self restraint* dei partiti politici nei confronti delle iniziative dei "loro" eletti.

Se è vero infatti che il sistema politico-istituzionale spagnolo è basato sul presupposto che il monopolio dei partiti nel processo di formazione della volontà popolare sia un elemento scongiurato non dall'esistenza di altri attori sociali, diversi dai partiti e posti al loro stesso livello, ma dalla pluralità dei partiti stessi capaci di rappresentare l'intero spettro delle posizioni politico-sociali, bisogna riconoscere, d'altro canto come tale scelta del legislatore costituzionale non può portare le singole forze politiche ad avere un potere di sostanziale veto, come verrà mostrato nel prossimo capitolo, rispetto alle scelte dei singoli rappresentanti eletti.

Questa posizione sostenuta da tempo da Blanco Valdés[163],diventa ancora più attuale in un sistema politico in trasformazione come quello spagnolo, dove l'ormai definitivo superamento del sistema sostanzialmente bipartitico che sino a pochi anni fa aveva caratterizzato il Paese [164] ,oltre ad aver aumentato le difficoltà a garantire una stabile maggioranza di governo, probabilmente richiederà una maggiore disponibilità da parte dei singoli parlamentari ad accordarsi, talvolta caso per caso, su provvedimenti eventualmente sgraditi ai vertici dei loro partiti. Anche se si tratta di mere speculazioni sembra di poter sostenere come la potenziale maggiore instabilità delle maggioranze a sostegno dell'esecutivo potrebbe aprire la porta ad una maggiore propensione da parte dei singoli parlamentari a far valere la propria libertà di mandato senza che ciò causi una insormontabile sanzione di natura politica nei loro confronti[165].

Questo è solo l'ultima delle possibilità di un istituto, il divieto di mandato imperativo, che come si dimostrerà nei capitoli successivi è caratterizzato da una natura flessibile la cui portata dipende ampliamente dai rapporti di natura politica intercorrenti tra i vari attori istituzionali coinvolti[166].Nondimeno tali previsioni sono caratterizzate, come ampliamente

---

si veda in particolare la posizione di S. CURRERI, *op. cit.* p.134. Tale ricostruzione seppur ben motivata e attenta al contesto storico istituzionale spagnolo, oltre ad apparire di difficile applicabilità, non parrebbe coerente con l'effettiva giurisprudenza del TC come detto essa fonda la geometria dell'autonomia del parlamentare sull'insieme dei diritti fondamentali che discendono dall'art. 23 CE, tale impostazione *de facto* preclude, un'interpretazione "collettivistica" dei principi dell'articolo 67 CE, che troverebbe nelle riconosciute garanzie di natura personale dell'art. 23 CE un limite comunque invalicabile. J. ACOSTA SÁNCHEZ, *Del mandato imperativo al control de la representación política por la justicia constitucional: Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución Española,* Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico, 1997, p. 975.

[163]C. GARRIDO LÒPEZ, op. cit., p. 3, R. L. BLANCO VALDÉS, *La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema*, TRC, n° 35, 2015, p. 161 ss.

[164]O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, Revista española de derecho constitucional n°109, 2017, p. 12successivamente alle recenti elezioni ci sentiamo di affermare che almeno per ora la "momentanea" sospensione del sistema bipartitico spagnolo è lontana da trovare una conclusione. Ma anche il contributo temporalmente poco meno recente di M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *El agotamiento del bipartidismo.Crónica política y legislativa del año 2015*,Revista española de derecho constitucional, n°106, 2016, p. 18

[165]O. SANCHEZ MUÑOZ,*op. cit.*, p. 15

[166] Ed è questa la probabilmente la ragione per cui il problema del transfughismo parlamentare, naturale conseguenza dell'assenza di vincolo di mandato è particolarmente sentito a livello locale dove il sistema

evidenziato dal TC, da una particolare "resistenza" alle compressioni svolte dai bilanciamenti con altri principi costituzionali[167].Se è quindi dunque possibile trovare in modo più o meno definito[168]una soglia minima circa la portata dell'istituto di divieto di mandato imperativo, molto più arduo risulta valutarne una sua portata massima per lo iato esistente, generato da ragioni politicamente motivate, tra il bilanciamento operato dal TC tra ruolo dei partiti e divieto di mandato e l'effettivo funzionamento delle relazioni intercorrenti tra partiti e rappresentati eletti.

L'analisi operata dal prossimo capitolo ci permetterà di capire meglio lo spazio che il (divieto di) mandato imperativo ha nelle dinamiche intra partitiche nel sistema politico spagnolo.

IV. IL CIRCUITO DELLA RAPPRESENTANZA: IL RAPPORTO PARTITO/GRUPPO/ELETTO NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

di *Adolfo Russo*

1.1 Introduzione - 1.2 La relazione partito/ gruppo: un rapporto di forte compenetrazione. - 1.3 Il parlamentare all'interno del gruppo: I regolamenti parlamentari e le norme interne dei gruppi. - 1.3.1 La costituzione dei gruppi in seno alle Cortes. - 1.3.2. La vita ll'interno del gruppo: Il Portavoz. - 2.Il ruolo del sistema elettorale nel circuito della rappresentanza. - 2.1 Introduzione - 2.2 Brevi cenni sul quadro generale del sistema elettorale spagnolo. - 2.3 Il parlamentare e la legge elettorale: le candidature. –3. Prime riflessioni riassuntive.

1.1 Introduzione.

Se è vero –come è vero – che la "*clave del buon funcionamento de la democracia moderna es la capacitad, o no, de articular correctamente la relación*

---

politico è più debole ed è maggiore lo spazio di azione dei singoli rappresentanti eletti rispetto alla capacità dei partii locali di condizionarne le azioni. Al contrario a livello nazionale sono più numerose le voci che auspicano una maggior autonomia per i singoli membri del *Congreso de los Diputados* sia in termini di facoltà di incidere sul processo di selezione delle candidature sia in rapporto ai vertici dei partiti di appartenenza.

[167]A. MODICA, et al., *Lo status dei parlamentari in Spagna*, in P. CARETTI - M. MORISI - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Ricerca del Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Firenze, 2012, p. 262

[168]L. FROSINA, *Mandato imperativo, caso Batasuna e tematica antitransfughismo in Spagna*, lezione di Diritto Pubblico Comparato, Università La Sapienza di Roma, 16 aprile 2007.

de rapresentación"[169], acquisisce particolare importanza il rapporto tra i soggetti che negli ordinamenti democratici si assumono la responsabilità di dare concretezza al principio della rappresentanza: i partiti politici, i singoli titolari di cariche elettive, e il soggetto intermedio tra i due, i gruppi parlamentari, talvolta - a seconda dei casi specifici e delle convinzioni personali - considerati organi interni delle assemblee elettive[170], talvolta la (più o meno) fedele trasposizione dei partiti all'interno di queste ultime [171]. Nel corso di questa analisi, fermo restando l'intenzione di svolgere una trattazione organica, ci concentreremo prima sul rapporto tra partito e gruppo e, successivamente, su quello tra gruppo e singolo parlamentare.

1.2 La relazione partito/gruppo: un rapporto di forte compenetrazione.

Come per altri sistemi istituzionali, in quello spagnolo la previsione dei gruppi parlamentari risponde a una duplice esigenza[172]:

a)Tecnico-organizzativa: tutte le assemblee composte da numerosi membri, al fine di svolgere efficacemente le mansioni ad esse demandate, necessitano della creazione di strumenti di sintesi.

b)Politica: in questo modo si consente ai soggetti collettivi (partiti) che hanno raccolto consenso, di essere efficacemente rappresentati in quanto tali all'interno dell'Assemblea.

Una possibile definizione dei gruppi parlamentari che tenga conto di entrambi gli aspetti, senza che nessuno dei due prevarichi, in accordo ad una cd. "visione mista"[173] del gruppo quale punto di chiusura tra l'elemento di rappresentanza esterno (i partiti) e interno (le assemblee legislative) alle istituzioni, è quella offerta dal costituzionalista spagnolo Saiz Arnaiz secondo cui i gruppi sono associazioni che *"son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de membro de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad y organización, que expresan el pluralismo politico (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en acuel órgano"*[174].

Entrando nello specifico del sistema spagnolo non si può non osservare che, nonostante non si possa parlare di identificazione tra partito e gruppo parlamentare[175] [176], tra i due

---

[169] I. TORRES MURO, *El transfuguismo politico. Un elogio (moderado) del transfuga,* in Revista de estudios juridicos, n° 16, 2016, p. 2.

[170] S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

[171] P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari (nota a commento della sentenza del Tribunale di Roma del 29 aprile 1960)*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1961, p. 303 ss

[172] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 176 ss.

[173] Sulla stessa linea d'onda Mortati che ha definito i gruppi parlamentari come "associazioni necessarie di diritto pubblico". C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., CEDAM, Padova, 1975, p. 509.

[174] A. SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989, p. 348.

[175] Così come confermato dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* la quale ha asserito che nonostante i gruppi siano quasi sempre "una emanazione dei partiti politici", tra i due soggetti vi è una

soggetti istituzionali esiste un fortissimo nesso[177]. A dimostrazione di ciò sta il fatto che tale collegamento trova espresso riconoscimento giuridico a livello sia legislativo che regolamentare[178]. Nel primo caso si fa riferimento alla *Ley orgánica 3/1987de financiación de partidos políticos* (LOFPP) che all'art. 2.1.b inserisce tra le fonti di finanziamento dei partiti politici di derivazione statale[179] anche i contributi erogati ai gruppi parlamentari dalle assemblee legislative. In questo modo si stabilisce un collegamento diretto tra attività politica e attività parlamentare. Inoltre, in virtù del sistematico trasferimento di risorse che *de facto* avviene dai gruppi ai partiti, si alimenta la dipendenza dei primi rispetto ai secondi.

Altro esempio di valorizzazione legislativa del nesso tra partiti e gruppi è la *Ley orgánica de Partidos Politicos* (LOPP) la quale all'art. 9.4 inserisce tra gli elementi da valutare al fine di decretare eventualmente la illegalità di un partito politico anche l'attività ("risoluzioni, documenti, comunicati") dei relativi gruppi all'interno delle Assemblee elettive, nonché dei suoi membri e dirigenti[180]. In tal modo il legislatore ha dato esplicitamente rilevanza giuridica al rapporto tra partito e gruppo.

Ulteriore conferma di quanto appena detto si ha sul versante regolamentare dove sono diverse le norme che evidenziano la doppia natura dei gruppi quale facente allo stesso momento parte delle assemblee elettive e del partito. Per ora basti rilevare quanto già detto.

Di queste norme (e delle altre) si occuperà più approfonditamente il prossimo paragrafo, il quale appunto avrà ad oggetto il concretizzarsi del circuito della rappresentanza

---

distinzione concettuale, di personalità giuridica e indipendenza di volontà. Non a caso questo concetto è espresso nella sentenza del 1 marzo 1990 n° 36 in cui il *Tribunal* respinge un *recurso de amparo* contro la decisione della *Mesa* e della *Junta de Portavoces* del Parlamento di Navarra in ordine alla distribuzione dei rappresentanti nelle diverse Commissioni non perché infondato, ma perché presentato dal partito e non dal relativo gruppo parlamentare che invece essendo il destinatario di tale provvedimento sarebbe stato l'unico soggetto legittimato a farlo.

[176] La sentenza cui si fa riferimento nella nota precedente (STC 36/1990), origina da un *recurso de amparo* (istituto, che a differenza che nel nostro, è presente nell'ordinamento spagnolo, grazie al quale dinanzi a eventuali violazioni di diritti e libertà garantiti dagli artt.14 a 29 e 30.2 della Costituzione spagnola, si può ricorrere direttamente dinanzi al Tribunale Costituzionale) perché in virtù dell'art. 27.2.d della *Ley Organica Tribunal Constitucional* (LOTC) gli *interna corporis acta* sono sottomessi al controllo del *Tribunal* (*en amparo* appunto) nel caso in cui si prefiguri la lesione di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (come nel caso in questione). Contrariamente invece ciò non è ammesso nel caso di "semplici" violazioni di norme regolamentari. Per quanto riguarda i Regolamenti Parlamentari invece, essi sono in tutto e per tutto suscettibili di dichiarazione di incostituzionalità (sempre in virtù dell'art. 27.2.d LOTC).

[177] Basterebbe notare a questo proposito come nella maggior parte dei casi siano le stesse personalità ad occupare le cariche di vertice di entrambi.

[178] S. CURRERI, *op. cit.*, p. 182 ss.

[179] La LOFPP prevede anche la possibilità di finanziamenti di origine privata, opportunamente regolati dall'art. 4 della stessa.

[180] A tal proposito emblematica la vicenda che ha portato alla dissoluzione dei gruppi parlamentari relativi al partito basco Batasuna (variamente denominato) nelle Assemblee legislative delle Comunità di Navarra e Basca a seguito della "illegalizzazione" del partito in applicazione della LOPP. È importante segnalare che lo scioglimento dei gruppi non ha portato però alla perdita del seggio da parte degli eletti. La intera vicenda e le sue implicazioni di rilievo costituzionale sono ben ricostruite in E. VIRGALA FORURIA, *La STS de 27 de marzo 2003 de ilegalizacion de Batasuna: el Estado de derecho penetra en Euskadi*, in Teoria y realidad Constitucional, n° 12-13, 2004.

all'interno delle assemblee. In definitiva, volendo tracciare un primissimo bilancio relativo al rapporto tra gruppi e partiti si potrebbe affermare che "*los grupos parlamentarios y los partidos políticos son entidades formalmente separadas, el origen, el lugar de actuación, las finciones que desarrollan* […]. *Efectivamente, sobre el papel son organiziaciones completamente indipendientes, pero en la práctica los primeros se comportan como el brazo político de los segundos en las instituciones en las queostentan representación"*[181]

1.3.Il parlamentare all'interno del gruppo: I regolamenti parlamentari e le norme interne dei gruppi.

Parte fondamentale dello studio riguardo la rappresentanza e il divieto di mandato imperativo in un determinato ordinamento costituzionale è l'analisi di quanto accade nei luoghi principe dove la suddetta rappresentanza si estrinseca, ovvero le assemblee elettive. Un'analisi di questo tipo ha come oggetto naturale i regolamenti parlamentari e le norme di auto-organizzazione che i diversi gruppi parlamentari si danno all'interno dell'Assemblea, senza ovviamente dimenticare le fonti sovraordinate, in particolar modo la Costituzione.

Per quanto riguarda la Spagna vi è un soggetto – il gruppo –che domina la vita parlamentare. È direttamente la Costituzione ad assegnare ai gruppi parlamentari alcune funzioni rilevanti[182], in maniera diretta e indiretta. Nel primo caso rientra l'art. 78.1 CE che regola la composizione della *Diputación Permanente*[183]la quale deve essere composta da un minimo di ventuno membri "che rappresentano i gruppi parlamentari, in proporzione[184] alla importanza numerica". Nel secondo caso invece rientrano gli artt. 99.1 e 20.3.

---

[181] G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legale espanol y los statutos de los partitos politicos*, in Revista espanola de Derecho Constitucional, 111/2017, p. 187.

[182] In verità l'iniziale *Anteproyecto* della Costituzione poneva in capo ai gruppi attribuzioni ancor più rilevanti quali la presentazione di proposte di legge e di mozioni di censura, la richiesta di convocare in sessione straordinaria le Camere, la formazione delle Commissioni, il diritto di essere consultati, attraverso i loro *Portavoces*, rispetto alla formazione del Governo. Tali previsioni furono poi espunte dal testo non perché fosse presente una volontà opposta ma perché non si volle in quella sede attribuire troppe funzioni ad un soggetto la cui definizione sarebbe poi spettata non alla stessa Costituzione, ma ai regolamenti parlamentari. (S. CURRERI, *op. cit*., p. 185 ss.). Rispetto alle ultime due attribuzioni (Commissioni e Consultazioni) si può osservare che seppur non attribuitegli dalla Costituzione, i gruppi le esercitano in via di prassi più (come nel caso della composizione delle Commissioni) o meno (è il caso delle consultazioni) direttamente.

[183] La *Diputación Permanente* è un organo non previsto nell'ordinamento italiano, infatti è solitamente presente in quegli ordinamenti le cui Assemblee non sono convocate in sessione continua (come è il caso della Spagna le cui *Cortes* si riuniscono annualmente in due sessioni ordinarie: settembre/dicembre e febbraio/giugno) proprio per assicurare la continuità degli organi di rappresentanza. In determinate circostanze può fungere da surrogato della stessa Assemblea e in caso di scioglimento delle Camere (anticipato o per fine legislatura) rimane operativo sino alla formazione delle nuove Assemblee.

[184] È interessante notare come a differenza che in quella italiana dove il principio della proporzionalità è riferito direttamente rispetto ai gruppi (artt. 72.3 e 82.2), nella Costituzione spagnola tale principio è reso esplicito solo in riferimento alla *Diputación Permanente*, mentre non se ne fa menzione rispetto ai gruppi. Tuttavia dall'art. 78.1 si è ricavato un principio generale di proporzionalità, per cui nei regolamenti

La prima disposizione fa riferimento ai "gruppi politici con rappresentanza parlamentare" allorché in sede di consultazioni impone al Re di ricevere i rappresentanti designati da questi ultimi[185] al fine di proporre un candidato alla Presidenza del Governo. Seppur non si faccia espressamente riferimento ai gruppi parlamentari è evidente come sia possibile ricondurre questi ultimi entro la lettera dell'art. 99.1 CE, come del resto si fa nella prassi dove il Re riceve i rappresentanti designati dai gruppi sulla base di una lista preparata dal Presidente del *Congreso*. Tuttavia bisogna comunque tenere in considerazione che dal punto di vista concettuale il riferimento ai "gruppi politici con rappresentanza parlamentare" appare più ampio rispetto a quello ipotetico ai soli gruppi parlamentari, ed in effetti è stato fatto notare che formalmente le consultazioni potrebbero precedere la formazione dei gruppi[186].

L'art. 20.3 CE invece nel rispetto del principio del pluralismo garantisce l'accesso ai *medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público* ai "gruppi sociali e politici significativi". In questo caso lo sforzo ermeneutico necessario a chiarire la reale dimensione di questa definizione è minore poiché ha provveduto il *Tribunal Constitucional* a chiarire che "significativi" sono quei gruppi politici che sono espressione di forze politiche reali che hanno raccolto consenso dinanzi agli elettori[187]. Definizione al cui interno non è complesso far rientrare i gruppi parlamentari.

1.3.1 La costituzione dei gruppi in seno alle Cortes.

Sinora abbiamo parlato dei gruppi parlamentari in modo piuttosto generico. Obiettivo di questo paragrafo è delimitare con maggiore precisione i contorni di questo soggetto nell'ordinamento spagnolo, soffermandoci sulle norme dei regolamenti parlamentari in materia, a partire dai criteri necessari per costituirlo. Nello specifico al *Congreso de los Diputados* sono necessari quindici eletti per formare un gruppo (art. 23.1 RCD), mentre al Senato ne bastano dieci (art. 27.1 RS). Solo al *Congreso* tale soglia scende a cinque se il partito corrispondente ha raggiunto un consistente numero di voti, in particolare il 15% dei

---

parlamentari è esteso a tutte le Commissioni, permanenti e non. Inoltre tale principio è esplicitamente tutelato non solo al momento della formazione delle diverse Commissioni, ma per tutta la loro durata in carica, per cui in caso vi siano degli spostamenti dei loro membri all'interno dei diversi gruppi parlamentari si procede ad una ridefinizione della composizione di esse.

[185] Quindi in teoria anche non deputati (come in effetti accaduto nel 1979 e nel 1982, quando il Re ricevette due dirigenti del Partito nazionalista basco che seppur non essendo membri del *Congeso* furono designati dal gruppo parlamentare). Ciò a ennesima riprova del rapporto estremamente simbiotico tra gruppo e partito nell'ordinamento spagnolo. Del resto tale prassi è stata avallata anche in Italia (da ultimo, nelle numerose consultazioni svoltesi tra le elezioni del 4 marzo e la formazione del Governo Conte nel giugno 2019, il leader di Forza Italia Silvio Berlusconi, seppur non parlamentare, è stato ripetutamente ricevuto al Quirinale), dove la compenetrazione tra questi due soggetti è molto meno accentuata.

[186] J. CAPO, *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos*, in Anuario de derecho politico 1983, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1984, p. 117 ss.

[187] STC 63/1987.

voti validi nelle circoscrizioni in cui si è presentato oppure il 5% dei voti validi su scala nazionale[188].

Affinché sia perfezionata la costituzione del gruppo è necessario – entro cinque giorni dalla riunione costitutiva delle Camere -sottoscrivere un documento indirizzato alla *Mesa* (la Presidenza) contenente la denominazione[189] del gruppo, l'elenco dei nominativi firmato da ciascun componente e l'indicazione su chi ricoprirà la carica di *Portavoz* e i suoi eventuali sostituti (artt. 24 RCD e 28 RS). È importante rilevare subito che, al fine di costituire un gruppo parlamentare, accanto al requisito numerico è necessario il requisito politico[190]. In particolare "in nessun caso" i parlamentari di uno stesso partito possono costituire gruppi parlamentari separati [191], ed allo stesso modo non possono farlo parlamentari appartenenti a forze politiche che non si sono presentate alle elezioni (artt. 23 RCD e 27 RS).

Questo secondo caso, ad esempio, può verificarsi giacché alcuni partiti si presentino in una lista di coalizione; ebbene in questo caso non è possibile per gli eletti scindersi in più gruppi parlamentari all'interno delle *Cortes*. Emerge subito una duplice *ratio* delle norme prese in esame, da un lato si vuole preservare una quasi sovrapposizione tra i partiti e i gruppi parlamentari, e dall'altro si vuole sfavorire un eccessivo frazionamento all'interno delle Assemblee. Una volta che i gruppi si sono formati, qualora in corso di legislatura il numero di iscritti a un gruppo dovesse scendere sotto la soglia richiesta per la sua formazione, quest'ultimo non viene sciolto automaticamente. Ciò avviene solo nel caso in cui il numero sia "inferiore alla metà" di quello necessario per costituirlo (quindi sette) al *Congreso* (art. 27.2 RCD), o inferiore a sei al Senato (art. 27.2 RS)[192].

Tutti i parlamentari sono obbligati a far parte di un gruppo, infatti qualora nei cinque giorni successivi alla riunione costitutiva delle Camere[193] non risultino iscritti a nessun gruppo parlamentare costituitosi, sono iscritti d'ufficio nel gruppo misto dalla *Mesa* della Camera di appartenenza (artt. 25.1 RCD e 30.1 RS). Da questo insieme di norme emerge chiaramente l'idea che le ha ispirate, ovverosia quella di avere una sostanziale

[188] Al Senato invece, in ragione della sua funzione di rappresentanza territoriale, è possibile comporre dei *Grupos territoriales* all'interno dei diversi gruppi parlamentari. Tali *Grupos* devono avere un numero di componenti non inferiore a tre (art. 32 RS).

[189] Il regolamento del Senato prevede che la denominazione del gruppo sia esattamente la stessa del partito o della coalizione di partiti che si è presentata alle elezioni (art. 27.4 RS).

[190] Si può osservare come anche la deroga al requisito numerico in seno al *Congreso de los Diputados* sia attribuita in forza di un requisito politico quale i voti raccolti alle elezioni.

[191] A seguito delle elezioni del 20 dicembre 2015 Podemos, che entrava per la prima volta in Parlamento, chiedeva di formare ben quattro gruppi all'interno del *Congreso*, forte del fatto che le sue quattro componenti territoriali (allora strutturate come organizzazioni distinte tra loro) avevano autonomamente i requisiti chiesti dal regolamento per farlo. Tuttavia tale possibilità gli fu preclusa dalla *Mesa* che considerò queste organizzazioni come componenti di un partito unico.

[192] In ragione di ciò si verificato quel fenomeno di "prestito" dei parlamentari ad un gruppo "amico". Basta che ad inizio legislatura un determinato numero di eletti si iscriva a un gruppo che non ha i numeri per formarsi ma ha quelli per restare in vita. Una volta che il gruppo si è formato, alla sessione successiva rientra "a casa" e il gioco è fatto.

[193] Stesso termine per i deputati che non acquisiscono da subito la "piena condizione di deputato", a decorrere però dal giorno di acquisizione di quest'ultima, e per i Senatori rappresentanti delle Comunità autonome eletti in corso di legislatura.

corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito. L'obiettivo appare nella prassi raggiunto, infatti "per effetto dei regolamenti parlamentari, in Spagna effettivamente ad ogni partito corrisponde un gruppo"[194].

Tuttavia tale principio va coniugato con quello della libertà del mandato parlamentare e della rappresentanza sanciti negli artt. 67.2 e 23 della Costituzione spagnola. Infatti per questo motivo non esiste l'obbligo per i parlamentari di iscriversi al gruppo corrispondente al partito nelle cui liste sono stati eletti[195], né di rimanervi per l'intera durata della legislatura[196]. Essi hanno sostanzialmente tre opzioni (almeno dal punto di vista teorico): iscriversi al gruppo della propria formazione politica, residuare nel gruppo misto o entrare nel gruppo di un altro partito[197].

Infatti, per effetto delle norme che abbiamo analizzato, è possibile che durante la legislatura il numero dei gruppi diminuisca (a causa dello scioglimento di qualcuno di essi, per ragioni numeriche o politiche), ma non è possibile il contrario, che questo aumenti.

In definitiva, si può affermare come sia evidente il "*favor* regolamentare per la corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito politico, limitandosi la facoltà di costituire i gruppi parlamentari, ma non quella di iscriversi ad essi. In tal modo ci si limita a circoscrivere l'ambito di operatività della libertà del parlamentare, senza però negarla"[198].

1.3.2. La vita all'interno del gruppo, il ruolo del Portavoz.

Come abbiamo avuto modo di saggiare sinora, i regolamenti delle *Cortes* sono molto "gruppocentrici"[199]. Ciò risulta tanto più vero se si assume il punto di vista dei singoli eletti cui è affidato un ruolo marginale rispetto al gruppo parlamentare. La primazia del gruppo emerge plasticamente nella figura del *Portavoz*[200], che è l'unica prevista come obbligatoria

---

[194] P. MARSOCCI, *I gruppi parlamentari in Spagna*, in, S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, Gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2004.

[195] Tale obbligo era invece presente nel Regolamento provvisorio del *Congreso de los Diputados* del 1977 (poi modificato nel 1979, mentre l'approvazione del regolamento definitivo è del 1982). Vi è stato chi ha visto in questo cambio di linea un passo indietro che ha comportato una disciplina contraddittoria (S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p., 231 ss.). Tuttavia tale interpretazione delle norme regolamentari è stata avallata dal *Tribunal Constitucional* (STC 64/2002).

[196] L'eventuale cambio di gruppo a legislatura in corso può effettuarsi entro cinque giorni dall'inizio di ogni periodo di sessione e necessita in ogni caso dell'avallo del *Portavoz* del gruppo di destinazione. Per ragioni comprensibili, tali norme non si applicano nel caso in cui il gruppo di destinazione sia quello misto.

[197] Eventualità piuttosto rara, verificatasi prevalentemente per quel fenomeno di "prestito temporaneo" dei parlamentari di cui si è parlato in precedenza (Vedi *supra* nota 196).

[198] S. CURRERI, *op. cit.*, p. 256 ss.

[199] Con un concetto simile si è espresso Manzella riferendosi al Parlamento spagnolo quale "gruppocratico". A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 463

[200] La figura del *Portavoz* è a tal punto rilevante che vi è stato chi si è spinto ad affermare che il sistema parlamentare spagnolo si basa su "rappresentanti dei rappresentanti". (SANTAOLLA LOPEZ, *Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. Espana*, in A. LOPEZ PINA (a cura di), *Democrazia*

dai regolamenti parlamentari[201], il che presuppone una organizzazione del gruppo stesso improntata ad un principio verticistico[202]. Il fatto che il *Portavoz* faccia sempre parte della dirigenza del partito (o se non lo era già prima ne entra a far parte)[203] ha due conseguenze, da un lato il rafforzamento del suo ruolo, dall'altro ne fa una figura di raccordo forte tra gruppo e partito. Ciò è confermato dal fatto che la sua nomina - attribuita ai gruppi dai regolamenti delle *Cortes* - è, in diversi modi[204], condivisa da questi con gli organi di partito. La figura del *Portavoz* emerge anche in relazione al potere di iniziativa legislativa che non è attribuita a tutti i parlamentari ma solo congiuntamente a quindici membri al *Congreso*[205] e a venticinque al Senato[206]; oppure, ed è il caso che di fatto si verifica sempre nella prassi, è necessaria la firma del *Portavoz* a nome del gruppo di appartenenza[207].

È evidente come in questo modo il gruppo, in cambio dell'appoggio in termini politici e di supporto amministrativo, filtri e selezioni le iniziative dei singoli parlamentari, che quindi necessariamente rispondono alla linea politica dello stesso[208]. Le stesse restrizioni si estendono al potere di emendamento dei testi in discussione, aggravate nel caso di emendamenti interamente sostitutivi, la cui presentazione è riservata ai soli gruppi, cosi come nel caso di *enmendias de devolution* (equivalenti delle nostre questioni pregiudiziali e sospensive) nel cui dibattito peraltro, intervengono solo i *Portavoces*.

Di maggiore libertà invece godono i singoli parlamentari nell'esercizio della funzione di controllo, i cui atti sono ad ogni modo sottoposti alla conoscenza del gruppo. Di fatto gli unici atti nella piena disposizione del singolo sono interrogazioni ed interpellanze scritte al Governo[209]. In generale, in osservanza del principio del contingentamento dei tempi, il

---

representativa y parlamentarismo: Alemania, Espana, Gran Bretagna e Italia, Secretaria general del Senado, Madrid, 1994, p., 182 ss.

[201] La *Mesa* del *Congreso* ha esteso questa obbligatorietà anche ai suoi eventuali sostituti, stabilendone il numero in tre per i gruppi grandi e in due per quelli piccoli, mentre per il resto i gruppi godono di libertà organizzativa.

[202] Tant'è che la figura del *Portavoz* può essere paragonata a quella operante nel sistema britannico di *Chief Whip*, incaricata di far valere la disciplina di gruppo.

[203] A tal proposito ad esempio l'art 76.4 del Estatutos Federales del Grupo Parlamentario Socialista recita: "*El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, asiste a las reuniones de la CEF (Comisión Ejecutiva Federal n°d.a.) con voz, pero sin voto*".

[204] Nel *PSOE*, la nomina da parte del gruppo è ratificata dal partito, nel *PP* è eletto dal gruppo su proposta della direzione del partito.

[205] Quindi, non a caso, stesso numero di deputati necessario per formare un gruppo.

[206] In questo caso più del doppio di quanto necessario per formare un gruppo.

[207] Si può ipotizzare un parallelo tra questo istituto e la prassi ormai consolidatasi nella nostra vita parlamentare di "segnalazione" degli emendamenti; in ragione del numero solitamente eccessivo di essi di fatto si discutono effettivamente solo quelli che i diversi gruppi "mettono in evidenza". In questo modo si esercita una funzione di filtro paragonabile a quella del *Portavoz* in Spagna. Nel caso italiano però si tratta di una prassi non sancita dai regolamenti che quindi sconta dell'utilizzo di meccanismi informali, pertanto la titolarità del cui utilizzo non è direttamente imputabile ai Capigruppo come in Spagna.

[208] Del resto questo è in linea con la lettera della Costituzione spagnola che all'art. 87 assegna tale potere direttamente alle Camere complessivamente intese (e al Governo). Lo stesso fanno i regolamenti parlamentari che lo attribuiscono ai gruppi.

[209] Tali atti sono comunque sottoposti al vaglio (non solo formale) della *Mesa* della camera di appartenenza e la loro eventuale iscrizione all'ordine del giorno avviene sulla base delle appartenenze politiche.

tempo di parola è attribuito direttamente ai gruppi, al cui interno viene diviso dai diversi *Portavoces*. Inoltre in sede di dichiarazione di voto si interviene solo in rappresentanza del gruppo di appartenenza e non è prevista la possibilità di dichiarazioni in dissenso[210].

A questo proposito è opportuno segnalare che i regolamenti di entrambe le *Cortes* privilegiano il voto palese rispetto a quello segreto che è piuttosto residuale. Al *Portavoz* inoltre è affidato il compito di rappresentare il gruppo all'interno della *Junta de portavoces*, organo responsabile dell'organizzazione dei lavori delle Camere.

In definitiva, alla luce di quanto delineato sinora, si può affermare che "la sottomissione del parlamentare al suo partito e al gruppo è un elemento implicito dell'organizzazione delle camere, nonché una finalità apertamente perseguita dai regolamenti"[211]. Ad accentuare questa situazione contribuiscono i regolamenti di auto-organizzazione interna dei gruppi che costituiscono una sorta di norme ancillari agli statuti dei partiti[212].

Solitamente i diversi gruppi parlamentari elaborano un regolamento per ogni legislatura [213], i quali però contengono alcune costanti; in questa sede intendiamo sottolinearne due. Innanzitutto il principio molto stringente della disciplina di partito[214] la cui inosservanza è passibile di sanzioni ad opera degli organismi dirigenti del partito, e che arrivano sino all'espulsione dal gruppo[215]. Tale disciplina si estrinseca anche attraverso la redazione di *informe* da parte dei vertici del gruppo agli organi di partito, ed è implicito come questi ne tengano ben conto in ordine ad eventuali ricandidature.

Il secondo elemento comune è il controllo che il partito esercita su una parte delle risorse finanziarie (cfr *supra* cap. par. 1.2) del gruppo e che talvolta si estende anche agli emolumenti dei singoli parlamentari. Essendo inoltre privo di personalità giuridica autonoma, il gruppo è costretto a usufruire dell'ausilio del partito per assumere il personale amministrativo necessario allo svolgimento delle sue funzioni, e di conseguenza a subirne una forma di controllo sull'esercizio di tale prerogativa[216].

2. Il ruolo del sistema elettorale nel circuito della rappresentanza.

2.1. Introduzione

Sinora si è guardato al rapporto tra il singolo rappresentante e i soggetti collettivi (gruppi e partiti) principalmente assumendo la prospettiva del suo estrinsecarsi all'interno delle

---

[210] Come invece avviene nelle Camere italiane.

[211] P. MARSOCCI, *op, cit.* p., 293.

[212] "*El reglamento del grupo se convierte en una normativa subordinada a los statuto del partido*". G. SÁNCHEZ MEDERO, J. C. CUEVAS LANCARES,*op. cit*., p. 205.

[213] Probabilmente a causa della loro subordinazione agli statuti dei partiti che ne indeboliscono la portata, la reperibilità di tali regolamenti è affidata alla discrezionalità dei gruppi e non esiste una sezione dedicata dei siti delle *Cortes* com'è in Italia, al contrario ci si limita a rimandare ai siti dei singoli gruppi.

[214] A tal proposito Curreri si è spinto ad affermare che il principio del cd. "centralismo democratico", in passato caratteristica dei partiti di ispirazione comunista, sia divenuto tipico di tutte le formazioni politiche. (S. CURRERI, *op. cit.*, p. 197 ss.)

[215] L'art 78 del EGFPS prevede addirittura una sorta di impegno morale alle dimissioni dalla camera di appartenenza qualora per qualsiasi motivo non si faccia più parte del partito.

[216] G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, *op. cit.*, p., 206 ss.

assemblee rappresentative, solamente sfiorando invece il passaggio propedeutico, quello dell'elezione e prima ancora delle candidature. In questo paragrafo quindi si farà un passo indietro e si prenderà in analisi la legge elettorale spagnola[217], i principi che la ispirano e a come questa incida sul circuito della rappresentanza, con particolare riferimento alla questione delle candidature.

2.2. Brevi cenni sul quadro generale del sistema elettorale spagnolo.

Punto di partenza rispetto all'analisi del sistema elettorale spagnolo è il fatto che – con una scelta non scontata – il Costituente abbia inserito alcuni principi relativi al sistema elettorale direttamente nel testo costituzionale. In particolare due[218], i quali, peraltro, si attenuano a vicenda: la proporzionalità e l'utilizzo di circoscrizioni provinciali, entrambi previsti dall'art. 68 CE (commi 2 e 3)[219]. Il criterio della proporzionalità non è così stringente, il sistema elettorale deve "attenersi" [220] ad esso ed è temperato dalla circoscrizione provinciale[221] (quindi molto piccola), inoltre bisogna considerare che il numero dei deputati (trecentocinquanta[222]) è piuttosto basso, ed è noto che i sistemi proporzionali siano più efficaci se eleggono un alto numero di parlamentari in circoscrizioni ampie. Tali elementi di dis-proporzionalità[223] hanno favorito i grandi partiti, tant'è che fino alla recente emersione di nuovi soggetti politici nazionali[224], il sistema politico spagnolo poteva dirsi sostanzialmente bipartitico[225].

2.3. Il parlamentare e la legge elettorale: le candidature.

[217] In particolare si farà riferimento al sistema elettorale del *Congreso* che è la vera Camera politica e l'unica che intrattiene il rapporto fiduciario con il Governo (o meglio, col suo Presidente. Art. 99 CE). Per quanto riguarda il sistema elettorale del Senato in relazione ai rappresentanti designati dalle Comunità cfr. *infra* cap. V

[218] Cui va aggiunto il fatto che ad ogni provincia sia assegnata una rappresentanza minima iniziale, eventualmente integrata in relazione alla popolazione, che di fatto comporta una sovrarappresentazione delle provincie più piccole (art. 68.2 CE).

[219] L'art. 68 è relativo al solo *Congreso*, del Senato si occupa l'art. 69.

[220] Lo stesso principio è molto più stringente nel caso delle Comunità autonome, infatti l'art 152.1 prevede che l'elezione delle relative Assemblee legislative avvenga "*con arreglo a un sistema de representación proporcional"*.

[221] Senza recupero dei resti al di fuori di essa.

[222] La Costituzione spagnola all'art. 68.1 prevede che il *Congreso de los Diputados* si componga di un minimo di trecento e un massimo di quattrocento membri. L'art. 162.1 della LOREG (*Ley Organica del Régimen Electoral General*) del 1985 ha poi definito questo numero nell'ordine dei trecentocinquanta.

[223] Altri elementi che attenuano la proporzionalità del sistema elettorale, in questo caso contenuti nella LOREG sono la soglia di sbarramento circoscrizionale al 3% e l'assegnazione dei seggi sula base del metodo D'Hondt senza recupero dei resti. Riguardo la soglia di sbarramento è opportuno segnalare che spesso, in virtù di circoscrizioni piccole che eleggono pochi Deputati, essa risulti inefficace poiché la soglia di sbarramento reale risulta essere molto più alta.

[224] Podemos, Ciudadanos e, da ultimo, Vox. Nelle recenti elezioni politiche dell'aprile 2019 tutte queste forze politiche hanno raggiunto una percentuale di consenso a due cifre.

[225] Al netto di qualche piccola formazione e dei diversi partiti autonomistici.

Quanto detto sinora ci è servito a delineare il quadro generale, ma è entrando più a fondo nelle norme del sistema elettorale che si incontrano gli elementi di maggiore interesse rispetto all'oggetto di questa trattazione. L'art. 44.1 LOREG stabilisce che i soggetti legittimati a presentare liste di candidati tramite appositi delegati sono: partiti iscritti nell'apposito registro[226]coalizioni di partiti formatesi attraverso la stipula di un apposito patto; un numero determinato di elettori stabilito nell'1% degli iscritti alle liste elettorali della circoscrizione in cui ci si presenta (art. 169.3 LOREG)[227].

L'obbligo della raccolta di firme è riservato solo al raggruppamento di elettori, mentre ne sono esonerati i partiti, a conferma dello status privilegiato che li distingue. La stessa legge affida ai partiti un ruolo rilevante nell'organizzazione del processo elettorale e nella campagna che lo precede. L'elemento che però maggiormente caratterizza in senso partitico il procedimento elettorale è la previsione di liste chiuse e bloccate; l'elettore può solo scegliere il partito cui dare il proprio voto senza poter esprimere alcuna preferenza rispetto ai singoli candidati.

L'ordine in lista di questi ultimi è una scelta ad appannaggio dei soli partiti che quindi assumono un ruolo determinante di intermediazione tra cittadini e istituzioni. Tant'è che il rapporto tra eletti ed elettori lungi dall'essere diretto "s'instaura e si svolge attraverso i partiti"[228]. L'elemento personale, seppur presente perché l'elettore può valutare i nomi dei candidati associati ai diversi partiti, è evidentemente soccombente rispetto all'elemento politico-partitico[229]. A questo punto "*puesto che la ley electoral habilita a los partidos pare presentar candidaturas, habría que saber qué procedimento siguen estos a la hora de elaborar una lista electoral*"[230].

Normalmente in ogni partito il compito di elaborare le liste è demandato ad un *comitato elettorale* centrale sulla base di *informes* redatte dagli organi territoriali dello stesso. Tuttavia la prassi dimostra come le indicazioni provenienti da queste ultime siano seguite solo quando coincidano con gli orientamenti della dirigenza del partito a livello centrale[231]. "*Por lo tanto, se puede afirmar sin ningún género de dudas que el poder que tienen los órganos ejecutivos de los partidos sobre este proceso es enorme*"[232].

Immediata conseguenza di questo stato di cose è che il parlamentare, perfettamente consapevole che deve la sua elezione (e soprattutto eventuale rielezione) in misura quasi totale agli organi dirigenti del partito di appartenenza e solo residualmente alla sua capacità rappresentativa dell'elettorato, tenderà inevitabilmente a conformarsi alla linea politica

---

[226]J. M. PORRAS RAMÍREZ,*Comentarios acerca del estatus Constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002*, Revista de las Cortes Generales, n°57, 2002 p. 7 ss.

[227] Questa possibilità è, di fatto, solamente teorica dal momento che non si verifica nella prassi.

[228]S. CURRERI, *op. cit.*, p. 85.

[229] Come ha opportunamente osservato Curreri la netta prevalenza dell'elemento politico è confermata dalla LOREG allorché all'art. 164.1 stabilisce che in caso di decadenza (per qualunque motivo) dal seggio di un eletto, egli viene sostituito dal candidato che segue all'interno della lista del partito, la quale proprio a tal fine deve prevedere degli appositi candidati supplenti, senza che si riconvochino gli elettori ai seggi. (*ibidem*, p. 111).

[230]G. SÁNCHEZ MEDERO, J. C. CUEVAS LANCARES,*op. cit*., p. 199.

[231]F. FLORES JIMENEZ, *La Democracia interna de los partidos politicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 228 ss.

[232]G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, *op. cit.*, p. 200.

maggioritaria, favorendo la disciplina di partito. Inoltre, la circostanza che, almeno nei partiti maggiori[233], si celebrino primarie per la scelta del leader mentre non altrettanto avviene per la selezione delle candidature, porta in dote ai leader di partito un *surplus* di legittimazione rispetto ai singoli parlamentari[234] che possono far valere in funzione disciplinante.

3.Prime riflessioni riassuntive.

Seppur breve, l'analisi svolta nel corso di questo capitolo è sufficiente per poter tracciare un primo bilancio. Il sistema costituzionale spagnolo è costruito in maniera evidente e consapevole privilegiando un sistema di rappresentanza collettiva. Ciò risulta evidente sin dal testo costituzionale che assegna ai partiti una posizione privilegiata all'interno dell'ordinamento. Altresì la legge elettorale, in particolare attraverso liste chiuse e bloccate in un sistema proporzionale, affida ad essi la selezione degli eletti e la scelta dell'indirizzo politico.

Infine, da buon'ultima, l'organizzazione delle Camere, tutta incentrata sui gruppi parlamentari, in quest'ordinamento la fedelissima trasposizione dei partiti all'interno delle *Cortes*. Resta tuttavia un argine, probabilmente l'unico in mancanza di altri strumenti quali ad esempio potrebbero essere le primarie. Questo argine è la libertà del mandato parlamentare intesa in senso difensivo, il singolo eletto che volesse esprimersi in dissenso non deve temere il suo seggio. Per ora basti rilevare questo, per le considerazioni riguardo la bontà o meno di tale sistema si rimanda alla fine della trattazione.

V. LA PROIEZIONE DEL DIVIETO DI VINCOLO DI MANDATO NELLE *COMUNIDADES AUTONOMAS* SPAGNOLE.

Di *Chiara Cerbone*

SOMMARIO: 1. Premessa - 1.2 El Estato autonomico español: brevi cenni introduttivi - 1.3 La realtà dei Parlamenti autonomici - 1.3.1 (segue) Il sistema elettorale - 2. La democrazia rappresentativa nelle Comunidades Autonomas: lo status di parlamentare autònomico - 2.1 La proiezione della prohíbicion de mandato imperativo negli Statuti; - 3. L'organizzazione della rappresentanza politica: note introduttive - 3.1 Il riconoscimento giuridico del rapporto partito politico – gruppo nei Regolamenti parlamentari autonomici - 3.1.2 un elemento incidentale: il transfuguismo nella dimensione territoriale autonómica - 3.3 Le

[233] In vista delle recenti elezioni dello scorso aprile, almeno in Podemos e Vox si sono svolti dei procedimenti di consultazione della base rispetto alle candidature. È bene segnalare che nel secondo di questi casi (Vox), si è però proceduto a concentrare maggiori poteri nelle mani del suo leader Santiago Abascal per evitare che, in ragione della sua repentina crescita nei consensi, il partito potesse essere vittima di infiltrazioni opportunistiche dall'esterno.

[234] Questa dinamica è accentuata dal fatto che spesso i leader di partito sono i capilista dei partiti nelle diverse circoscrizioni.

misure anti-transfuguismo; il rapporto gruppo parlamentare/parlamentare - 3.3.2 (segue) sanzioni e soluzioni al transfuguismo - 3.3.3 L'eventuale soluzione politica: l'Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales- 4 . Il divieto di vincolo di mandato per i senatori designati dalle Comunidades autonomas - 4.1. Riflessioni sul caso valenciano (STC 123/2017) e la provocatoria previsione d'introduzione del vínculo de mandato per i senatori designati.

1. Premessa

Obiettivo di questo elaborato è verificare - attraverso lo studio delle fonti normative autonomiche spagnole - se, parimenti a quanto previsto dal coordinato disposto degli articoli 67.2 e 23 CE per *diputados* e *senadores,* anche a livello decentrato è operante la *prohìbicion de mandato imperativo.* Definito il sistema politico-istituzionale delle *Comunidades* si procederà con l'analisi di fenomeni politico-sociali e previsioni regolamentari che minano *de facto* tale divieto.

1.2 El Estado automico español: brevi cenni introduttivi.

La Costituzione spagnola del 1978 (di seguito CE), nel disegnare l'architettura costituzionale dell'*Estado social y democrático de Derecho*, afferma un modello di decentramento territoriale peculiare rispetto al panorama europeo: lo Stato autonomico[235]. L'articolo 2 CE[236] - non prima di aver affermato il principio d'unità nazionale - *riconosce e*

[235]Voce "Estado autonomico" in Enciclopedia juridica, "*Dícese del modelo de Estado establecido por la Constitución Española de 1978, llamado también Estado de las Autonomías, intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario. Es Estado unitario, en cuanto hay un solo pueblo soberano, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2). Pero se aproxima al Estado federal en que las Comunidades autónomas gozan de capacidad legislativa, aprobando sus Parlamentos territoriales normas con rango de ley en el ámbito de sus competencias. No obstante, las Comunidades Autónomas, a diferencia de los Estados federados, carecen de poder constituyente: autonomía no es soberanía. El Estado autonómico parte de la declaracióndel artículo 2, según el cual "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". Al amparo de la Constitución se constituyeron diecisiete Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, ejerciendo las competencias asumidas en sus Estatutos de Autonomía (V. comunidad autónoma)."* reperibile all'url http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/estado-autonomico/estado-autonomico.htm

[236]CE, artículo 2 "*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*."

garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che compongono la Nazione spagnola[237]promuovendo dunque la creazione di nuove entità territoriali, le *Comunidades Autonomas*, a cui demanda, secondo quanto previsto dal Titolo VIII "*De la Organización Territorial del Estado",* la scelta del percorso di decentramento territoriale da seguire al fine di conseguire diverse gradazioni d'autonomia politica, legislativa e finanziaria.

Già nel 1983, su spinta propulsiva dei Patti Autonomici del 1981, la Spagna si afferma quale Stato fortemente decentrato, *quasi federale* [238] , con la presenza di diciassette *Comunidades autonomas* (di seguito CCAA): nonostante le previsioni dei padri costituenti - che immaginavano l'affermarsi delle sole regioni storiche[239] - tutti i territori spagnoli si riuniscono in *Comunidades*[240].

---

[237] J. L. GARCÍA GUERRERO,*Lo Stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti,* Federalismi.it,n° 18, 2008, p. 2.

[238] Cfr. nota n° 240.

[239]Le regioni storiche, che già prima del regime franchista - durante la Seconda Repubblica spagnola - avevano visti approvati i propri Statuti d'autonomia, sono Catalogna, Paesi Baschi e Galizia.

[240] E. GIRÓN REGUERA, *Esperienze e prospettive del regionalismo spagnolo* http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Emilia.pdf, 2006, p. 12 "La Costituzione spagnola disegnava due differenti procedimenti di accesso all'autonomia e lasciava, alla costituende Comunità, la libera scelta del procedimento da intraprendere. La prima via, cd. procedimento ordinario previsto dall'articolo 143, prevedeva che *le province limitrofe, con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province d'importanza regionale storica* avrebbero avuto la possibilità di accedere all'autogoverno costituendosi in Comunità Autonome. Al fine di accedere all'autonomia definita dall'art. 143 era richiesto l'esercizio dell'iniziativa da parte di tutte le Province e due terzi dei Comuni la cui popolazione fosse uguale alla maggioranza del censimento elettorale d'ogni Provincia e vedeva infine, come atto conclusivo del procedimento d'autonomia, l'approvazione dello Statuto regionale mediante legge organica: le Comunità autonome ex art. 143 CE si consideravano costituite solo con la approvazione dello Statuto di autonomia. L'altra modalità per l'ottenimento dell'autonomia era prevista dall'articolo 151 CE, cd. procedimento aggravato – aggravato in quanto risultava esser molto più complicato del precedente procedimento ordinario -: le Comunità avrebbero dovuto soddisfare complessi requisiti procedurali al fine di accedere ad una maggiore autonomia rispetto alle Comunità di via ordinaria; si richiedeva dunque l'esercizio dell'iniziativa per le Province e tre quarti delle Comuni, nonché la ratifica della maggioranza degli elettori d'ogni provincia attraverso l'indizione di referendum popolare. Si precisa che, le Regioni storiche non rispettarono questa fase del procedimento di costituzione prevista dall'art. 151 – dunque non vi fu alcun referendum popolare -, poiché fu sufficiente l'accordo, a maggioranza assoluta degli organi pre-autonomici, così come previsto dalla seconda disposizione transitoria della CE. In secondo luogo, l'approvazione dello Statuto regionale doveva avvenire mediante un nuovo referendum e per il Parlamento mediante legge organica […]. Qual è l'importanza di seguire un procedimento di formazione piuttosto che l'altro? L'articolo 143 CE prevedeva un acceso graduale all'autonomia, riconoscendo in un primo tempo le sole competenze ordinarie, quelle minime previste dall'articolo 148 -che elenca le competenze regionali alle quali comunità autonome una volta costituite possono accedere- e solo dopo cinque anni le Comunità avrebbero avuto la possibilità di ampliare, con una riforma statutaria, le competenze all'ambito di competenze definito dall'articolo 149 - che enumera le competenze esclusive dello Stato (relazioni internazionali e difesa, condizioni di uguaglianza dei cittadini, amministrazione della giustizia, eccetera) -. Al contrario, l'articolo 151 CE prefigurava una strada più rapida che consentiva alle Comunità Autonome di accedere subito a un livello superiore di autonomia, permettendo alle Comunità di accedere direttamente a tutte le competenze desiderate, cioè, al più ampio catalogo di competenze possibili, eccezioni fatta solo per le competenze esclusive dello Stato riferite espressamente nell'articolo 149 comma 1. Per questo motivo si possono distinguere due tipologie di Comunità: le Comunità dall'articolo 143 CE, cd. *Comunità di via lenta*, di secondo grado, di livello

Ciò che rileva, ai fini della ricostruzione di un concetto materiale di democrazia rappresentativa nello Stato decentrato - utile alla definizione dello *status* di parlamentare *autonómico* ed infine alla declinazione della *prohìbicion de mandato imperativo*, anche, nella legislazione autonomica - è l'organizzazione del potere legislativo[241]. L'art. 152 CE fonda il governo della *Comunidad* su tre organi istituzionali: l'*Asemblea legislativa* che, eletta a suffragio universale e con sistema proporzionale al fine di garantire la rappresentanza a tutti i territori, esercita il potere legislativo; un *Consejo de Gobierno* che diretto dal Presidente - a sua volta eletto dall'*Asemblea* – è preposto all'esercizio delle funzioni esecutive ed amministrative oltre che essere, insieme al proprio *Consejo*, il responsabile dell'indirizzo politico dinanzi all'Assemblea stessa ed, infine, un *Tribunal Superior de Justicia*[242]. Tutte le CCAA[243] hanno optato per un modello di democrazia rappresentativa che prevedesse la presenza dei tre organi sopracitati ed è bene precisare, sin

ordinario od autonomia limitata. Al contrario, le Comunità dell'articolo 151 CE vengono definite *Comunità autonome di via rapida*, di primo grado, di piena autonomia infine di livello superiore di autonomia. Si precisa che la Costituzione prevedeva la possibilità per le Comunità di livello ordinario, trascorsi cinque anni dall'approvazione dei loro Statuti, accedessero a maggiori competenze, raggiungendo il livello d'autonomia delle Comunità di via veloce."

[241]X. A. Sarmiento Méndez, *La función legislativa* in S. Iglesias Machado - R. Marañón Gómez (a cura di) *Manual de derecho parlamentario autonómico*, Madrid, Dykinson, p. 250 ss."*La función legislativa desarrollada por los parlamentos autonómicos no puede entenderse como una mera ejecución de la Constitución, sino que al contrario el legislador de las Comunidades autónomas actúa con libertad dentro de los márgenes que la Constitución le ofrece. En consecuencia, la labor interpretativa y de control llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, no puede imponer constricciones indebidas a los legislativos autonómicos, y además debe respetar escrupulosamente sus opciones políticas ya que, en ningún caso la labor de interpretación de la Constitución puede entenderse como un obstáculo a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas (así, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 11/1981, 108/1986 y 209/1987) [...] La garantía de un espacio legislativo autonómico en el texto constitucional, ha sido resultado del trabajo del máximo intérprete de la Carta Magna en sus sentencias delimitadoras de la capacidad legislativa de las Cortes Generales. Cuando el Tribunal prohíbe al legislador del Estado dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución, está garantizando férreamente el status del legislador autonómico. Algo semejante ocurre cuando en la misma Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, se remarca la prohibición de dictar leyes interpretativas que incidan en la delimitación constitucional de competencias*".

[242] Appare appena il caso di precisare che, a differenza del potere legislativo ed esecutivo esercitato autonomamente dagli organi istituzionali delle CCAA, il *Tribunal Superior de Justicia* non va a configurarsi quale organo d'esercizio del potere giudiziario autonómico in quanto non vi è tale potere ma bensì integra il potere giudiziario dello Stato spagnolo.

[243]Nonostante l'articolo 152.1 CE preveda per le sole Comunità che hanno avuto accesso all'autonomia attraverso il procedimento aggravato - di cui all'art. 151 CE -, l'organizzazione tripartita del potere autonómico, precludendo dunque si adotti, anche nelle Comunità di via veloce, tale organizzazione istituzionale, la questione non è, ad oggi, rilevante in quanto lo Statuto di tutte le Comunità Autonome, incluse quelle che hanno avuto accesso all'autonomia attraverso il procedimento ordinario ex art. 143 CE, prevede, in virtù del principio dispositivo, poteri legislativi e, quindi, un schema di organizzazione istituzionale tripartito molto simile, se non identico, a quello previsto, in linea di principio, per le sole Comunità autonome "di primo grado". Inoltre, appare appena il caso di precisare che, non vi è in Costituzione una previsione analoga a quella prevista dal 152.1 che regoli l'organizzazione delle Comunità di "secondo grado" ammettendo dunque, anche in via interpretativa, si adotti il medesimo schema organizzativo per tutte le Comunità.

da ora, che in tutti Statuti è presente la *prohibicion de mandato imperativo* per i deputati autonómici[244]. Una volta esaurita la mera attività definitoria è possibile procedere con l'analisi delle Assemblee parlamentari autonómiche ed in particolare dei sistemi elettorali vigenti per la formazione delle stesse.

1.3 La realtà dei Parlamenti autonomici:

L'*Asemblea autonómica* - variamente definita negli Statuti autonomici come *Cortes, Asemblea, Parlamento, Junta General* - è l'organo d'esercizio dell'autonomo potere legislativo delle CCAA[245]. Non ci si soffermerà in questa sede sulla composizione[246] né sulle funzioni[247] assolte dalle stesse, appare però rilevante per la nostra trattazione lo studio del sistema elettorale autonómico.

1.3.1 (segue) il sistema elettorale:

L'ampia autonomia di cui godono le *Comunidades Autonomas* – inossequio a quanto previsto dall'art. 148.2 CE[248] e seppur entro il limite del sistema proporzionale imposto dall'art. 152[249] CE – avrebbepermesso, in potenza, di definire, la devoluzione della materia alla competenza esclusiva delle CCAA del sistema elettorale autonómico. Tuttavia, la

[244]J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad e indelegaldad de voto y las reformas* Revista Española de Derecho Constitucional, n° 90, 2010, p. 149 ss., - "*Enprincipio, este modelo se estableció sólo para las Comunidades que habían accedido alaautonomíaatravésdelartículo151CE.Desdeunpuntodevistaformal,las Comunidades de acceso a la autonomía mediante el artículo 143 CE, podrían haber tenido entonces un esquema institucional más simple, basado en unfederalismo de ejecución que no se sujetase en esencia a las tres funciones básicas relacionadas con el poder (24). Sin embargo, el consenso sobre la autonomía política llevó a una generalización de la organización institucional que el artículo 152.1 CE preveía para los Estatutos elaborados por el cauce del artícu- lo 151.2 CE, a todas las Comunidades ordinarias, lo que en el fondo terminó por significar la generalización de un sistema de democracia parlamentaria en la línea de lo dispuesto por el artículo 1.3 CE (25). Desde el anterior punto de vista, podría llegar a afirmarse no sin cierta cautela, que el contenido organizativo del artículo 152.1 CE ha devenido ius cogens para todas las Comunidades Autónomas"*

[245]Per approfondimenti si veda, D. F. J. VISIEDO MAZÓN, *La realidad de los parlamentos autonómicos desde la aprobacìon de la Constitución española de 1978*, Derecho del Estado, n° 28, 2012, p. 143 ss.

[246] Il numero dei componenti delle Assemblee parlamentari autonomiche, stabilito negli Statuti, varia dai 33 membri delle *Cortes de Castilla-La Mancha* ai 135 membri del *Parlamento de Cataluña*.

[247] I Parlamenti autonómici - ex art. 152 CE – esercitano, oltre alla funzione legislativa, la funzione di controllo politico degli atti del Consejo de Gobierno ne eleggono il Presidente e approvano, annualmente, il bilancio della Comunità autonomica.

[248]Art. 148 CE "*Las Comunidades Autonomas podran asumir competencias en las siguientes materias: Organizacíon de sus instituciones de autogobierno*"

[249] Si fa riferimento in questo caso al limite imposto dall'art. 152.1 CE consistente nella previsione del sistema proporzionale per l'elezione delle Assemblee autonomiche, Si riporta il testo dell'art. 152.1: "*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio."*

costituzionalizzazione del sistema elettorale spagnolo in attuazione dell'articolo 23 CE – che definisce quale diritto fondamentale, dunque coperto da riserva di *ley organica*, la partecipazione elettorale –, la previsione di cui all'articolo 81.2 CE che, ove si prevede come coperto da riserva di *ley organica* il *regimen electorale general* ed, infine, la norma di cui all'art. 149.1 CE sull'intervento della legislazione statale volto a garantire uniformità nell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali – tra cui il diritto all'elettorato attivo e passivo – per tutti i cittadini spagnoli, pongono il problema del riparto di competenze tra Stato e CCAA in materia elettorale.

La questione non è di semplice risoluzione in quanto, come evidenziato da dottrina maggioritaria[250], ci troviamo dinanzi a due competenze esclusive: quella statale operante nella definizione delle previsioni procedimentali e contenutistiche della cd. legislazione elettorale basica ed al fine di garantire l'esercizio del diritto fondamentale/libertà pubblica di voto, oltreché nella definizione del regime elettorale generale; quella delle CCAA, avente ad oggetto le modalità d'elezione dei membri delle Assemblee autonomiche oltre che la specificazione di quanto previsto dalla normativa statale. Il nodo viene sciolto dalla Prima disposizione addizionale[251] della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* del 1985 (di

[250] M. A. PRESNO LINERA, *Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales* in Revista d'estudis autonòmics i federals, n°. 5, 2017 p. 115 *"En suma, nos encontramos con dos competencias exclusivas: por una parte, la del Estado para regular tanto el desarrollo del contenido esencial del derecho de sufragio como las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho; por otra parte, la de las Comunidades Autónomas para legislar el modo de elección de su Asamblea representativa, sin vulnerar el desarrollo de los elementos esenciales del derecho fundamental llevado a cabo por la ley orgánica, respetando las "condiciones básicas que [garantizan] la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1ª de la Norma Fundamental" (STC 154/1988, de 21 de julio, F. 3), las previsiones del artículo 152 sobre proporcionalidad y representación de las distintas partes del territorio y, por supuesto, lo previsto en el respectivo Estatuto de Autonomía."*

[251] *"1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas. 2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152. 3. Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la Legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos. 4. El contenido de los Títulos II, III, IV y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la Legislación de las Comunidades Autónomas. 5. En el supuesto de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de los artículos que a continuación se citan, éstos habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades de la siguiente manera: a) Las referencias contenidas a Organismos Estatales en los artículos 70.2, 71.4 y 98.2, se entenderán referidas a las Instituciones Autónomas que correspondan b) La mención al territorio nacional que se hace en el artículo 64.1 se entenderá referida al territorio de la Comunidad Autónoma. c) La alusión que se hace en el artículo 134 a la Comisión establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se entenderá referida a una Comisión de la Asamblea Legislativa correspondiente, y la obligación estatal*

seguito LOREG)cheprecisa[252] l'applicabilità o meno alla normativa organica elettorale alle CCAA e dunque afferma il riconoscimento di una competenza *de facto* concorrente tra livello centrale e decentrato. Nasce così il diritto comune elettorale statutario che vede la presenza, nella normativa autonómica - formata da norme previste dagli Statuti e norme previste dalle *leyes electorales autónomicas* -dei seguenti elementi:

a) in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 152.1 CE, tutti gli Statuti prevedono una distribuzione proporzionale dei seggi tra le circoscrizioni ciò al fine di assicurare, anche attraverso la previsione di assegnazione di un numero minimo di deputati *autonómici* ad ogni circoscrizione, la rappresentanza di ogni territorio delle CCAA;

b) la previsione di liste chiuse e bloccate in linea con quanto previsto dalla LOREG per le elezioni del *Congreso* e del *Senado*;

c) Attribuzione dei seggi attraverso il metodo d'Hondt;

d) la previsione di una soglia di sbarramento.

Rileva, ai fini del nostro ragionamento, la previsione di liste chiuse e bloccate: esattamente come avviene per le elezioni del *Congreso* e *Senado*, gli organi di vertice del partito, dettando l'ordine delle candidature ed incidendo dunque sulla possibilità di elezione dei candidati, orientano - *rectius*, si candidano al fine di orientare - il comportamento dell'eletto[253]; tale distorsione non è nuova né al sistema spagnolo né alla *sistematica* elettorale dove già le riflessioni kelseniane avevano avuto modo di affrontare tale questione[254]. In particolare il giurista evidenziava come: "nel caso di sistemi elettorali a lista (bloccata) […] gli elettori non eleggano i deputati personalmente, ma il proprio voto è un atto di adesione verso un determinato partito politico, per cui il candidato ottiene il proprio scanno solo in virtù dell'affiliazione dell'elettore al partito, apparendo logico che il deputato perda il proprio mandato non appena cessi di appartenere al partito che l'ha mandato in Parlamento". Non è del tutto peregrino immaginare che, nell'*Estados de partidos* spagnolo con un sistema elettorale a *listas cerradas y bloquadas*, il divieto di vincolo di mandato possa essere, nella prassi, violato.

2. *La democrazia rappresentativa nelle Comunidades Autonomas: lo status di parlamentare autònomico e la proiezione della prohibición de mandato imperativo negli Statuti*

Non è questa la sede per poter operare uno studio ad ampio spettro rispetto alle modalità di selezione delle candidature da parte dei partiti presenti nelle realtà autonomiche - tra cui figurano, tra l'altro, forze politiche non presenti a livello nazionale -, risulta però opportuno precisare che la decisione spetta, nella quasi totalità dei casi, agli organi apicali delle forze politiche e solo sporadicamente viene effettuata attraverso modalità che prevedono un ampio coinvolgimento della base elettorale. In questo segmento argomentativo sarà possibile interrogarsi sull'esistenza di un concetto materiale di democrazia rappresentativa

---

de subvencionar los gastos electorales mencionada en dicho artículo y en el anterior corresponderá a la Comunidad Autónoma de que se trate."

[252]Per approfondimenti sul sistema elettorale spagnolo si veda: R. MONTERO - C. F. ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016,* Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político Politics and Governance. n° 2, 2018.

[253] Si rimanda alle riflessioni operate *supra,* cap. III ma anche cap. IV

[254]H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia,* 1920, Giappichelli, Torino, 2004.

statale[255] applicabile - anche - alle realtà autonomiche, vagliare la possibilità di costruire uno *status* giuridico comune ai rappresentanti due livelli[256] ed infine valutare le previsioni attraverso cui gli Statuti autonomici affermano la *prohìbicion de mandato imperativo*.

Il concetto di democrazia rappresentativa (autonómico e non) non può essere demandato alle sole definizioni normative costituzionali bensì, essendo un concetto composito, rende necessario lo studio della giurisprudenza costituzionale. Il *Tribunal Constitucional* - con orientamento costante e precedente ai primi anni ottanta - aveva affermato, con approccio casistico, che, le facoltà nucleari della funzione rappresentativa attribuite dalla CE ai deputati delle *Cortes generales*[257] non potevano ricondursi, ai deputati autonomici e ai rappresentanti locali, senza regole e principi che operassero un adattamento sostanziale alle realtà politico-giuridiche territoriali. Si negava dunque l'esistenza di uno *status* comune di parlamentare.

Tuttavia, con l'esegesi del divieto di mandato imperativo operata dal TC con le sentenze 5/1983 e 10/1983 emerge, su spinta propulsiva dei *recursos de amparo* aventi ad oggetto proprio le leggi elettorali territoriali[258], nella sua forma più complessa una ricostruzione di democrazia rappresentativa che rifiuta ogni indicazione imperativa - ex art. 67.2 CE - e si fonda su un mandato rappresentativo garantista sia delle prerogative del cittadino elettore che del diritto di accesso in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici ai sensi dell'art. 23 CE[259]. La rinnovata interpretazione del divieto di vincolo di mandato rende dunque applicabile, non solo allo Stato centrale ma ad ogni livello decentrato in cui si eserciti il diritto *ad officium* ed *in officium*, il derivante *marco democratico*.

La ricostruzione così operata dal TC sarebbe però parziale se non si ricordasse come il sistema partitico spagnolo, rivesta un ruolo di fondamentale importanza rispetto all'espressione di pluralismo politico ai sensi dell'art. 6 CE. La definizione di democrazia rappresentativa derivante dall'interpretazione giurisprudenziale potrebbe scadere – anche nei sistemi partitici autonómici - nel cd. paradosso della rappresentanza: in un modello garantista di democrazia rappresentativa, il cui limite è - e non può non essere - il partito politico che, attraverso la propria attività di mediazione ed indirizzo politico riesca a garantire la rappresentanza stessa[260].

Precipitato di quanto finora visto è che, salvo particolari modifiche statutarie passibili di esser sottoposte al vaglio del TC ai parlamentari *autonómici*, in ottemperanza alla

---

[255] Se a livello centrale il parametro di valutazione della democrazia è dato dalle norme costituzionali, a livello periferico la riconducibilità agli Statuti non è così scontata rilevando non solo le norme fondamentali ma anche la giurisprudenza costituzionale in materia di partecipazione e sistema elettorale, mandato rappresentativo, prerogative dei rappresentanti.

[256] C. PAUNER CHULVI, *El Estatuto de los parlamentarios en un contesto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos*, Revista de Derecho Polìtico, n° 78, 2010.

[257] Emblematica è la sentenza TC n° 181/1981 nella quale il Tribunal, al fine di evitare una non necessaria generalizzazione dell'immunità parlamentare a coloro i quali non esercitavano un potere tale da giustificarne l'applicazione, nega l'immunità ai parlamentari autonómici.

[258] Il TC, con la sentenza n° 5/1983 definisce, con lettura integrativa dell'art. 67.2 CE, il mandato rappresentativo come disposto dagli articoli 67.2 e 23 CE. Si giunge a tale pronuncia a seguito di una di una serie di *recurso de amparo* che andavano ad impugnare la l'art. 11.7 della *Ley de Elecciones Locales* n° 39/1978 che introduceva, come visto nel capitolo II, il vincolo partitico per i rappresentanti locali.

[259] Cfr. *supra*, cap. III

[260] Cfr. *supra*, cap. III.

definizione giurisprudenziale di mandato rappresentativo garantista e nella necessità di affermare quale mediatore politico il partito, si applica il catalogo di facoltà nucleari attribuite a *diputados* e *senatores*. Si dirà dunque che vi è, a tutela del deputato *autonómico*: un divieto di vincolo di mandato - art. 67.2 CE, art. 23 CE -; le cause di ineleggibilità ed incompatibilità saranno definite dal composto di leggi elettorali statutarie e LOREG in quanto applicabile al sistema elettorale delle CCAA; l'inviolabilità e l'immunità parlamentare secondo quanto disposto dall'art. 71 CE; infine, nonostante qualche eccezione[261], la personalità ed indelegabilità del voto ai sensi dell'art. 73 CE.

Sorge infine un interrogativo: l'espressa esclusione del *vinculo de mandato* - seppur in ogni caso operante viste le riflessioni di cui sopra - trova riconoscimento negli Statuti autonomici? Sì, gli Statuti delle diciassette CCAA riportano, nella medesima accezione assunta dall'ordinamento costituzionale, il divieto di mandato imperativo rimarcandone la centralità. A titolo esemplificativo si riportano le previsioni di alcuni Statuti autonomici: lo Statuto andaluso, all'art. 26.2, afferma "*los miembros del Parlamento representan a toda Andalucía y no están sujectos a mandato imperativo*"; l'art. 31.3 dello Statuto catalano dispone "*Els diputados no estaran sotmesos a mandat imperatiu*"; infine l'art. 26.1 dello Statuto autonomico asturiano statuisce "*Los miembros de la Junta General del Principado: no están vinculados por mandato imperativo*".

Dunque, così come operato in precedenza rispetto al contesto nazionale, focalizzeremo ora la nostra attenzione sul rapporto partito politico/corrispondente gruppo parlamentare e gruppo parlamentare/parlamentare al fine di verificare se, effettivamente, tale divieto sia rispettato oppure se, soprattutto attraverso le particolari previsioni dei Regolamenti parlamentari, si sia instaurato nel tempo un vincolo di partito talvolta confliggente con il divieto.

3. *L'organizzazione della rappresentanza politica nei Parlamenti autonomici: note introduttive*

I Parlamenti autonomici, così come disegnati nel corso della trattazione, risultano essere la riproduzione piuttosto fedele del *Congreso.* Rispetto alle valutazioni di sistema sulla rappresentanza politica - che vedono confluire la stessa, nell'*Estato de partitos,* verso un modello gruppocentrico - è possibile rimandare alle riflessioni di cui *supra*, cap. IV.

3.1 *Il riconoscimento giuridico del rapporto intercorrente tra partiti politici e gruppi parlamentari nei Regolamenti parlamentari autonómici.*

[261] J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los Parlamentos autónomicos,* Revista Española de Derecho Constitucional, n° 90, 2010, p. 146 - *"Recientemente, los Parlamentos de Andalucía, Cataluña y País Vasco han reformado sus reglamentos internos, para que las diputadas o parlamentarias quepormotivodematernidadnopuedancumplirsudeberdeasistiralosdebates y votaciones del pleno, deleguen su voto en otro miembro de la Cámara. Es de esperar que el resto de las asambleas legislativas autonómicas, se planteen tarde o temprano la posibilidad de que sus parlamentarios puedan ausentarse temporalmente de las mismas y delegar el voto en otro miembro de la cámara".*

Data per assunta la natura gruppocentrica della rappresentanza e passando a revisione i Regolamenti Assembleari autonomici, si rinviene una certa disomogeneità nella definizione del rapporto tra partiti politici e corrispondenti gruppi parlamentari: molti dei Regolamenti[262], i più avanzati[263], riferiscono rispetto ai gruppi come parte integrante dell'organizzazione assembleare formalizzando espressamente il rapporto tra partito e gruppo e definendo quest'ultimo come soggetto principale dell'attuazione parlamentare del programma politico partitico; in un numero limitato di Regolamenti, invece, non troviamo alcuna disposizione in merito alla natura giuridica dei gruppi né tantomeno rispetto al rapporto intercorrente con i partiti politici ritenendo bastevole la sola indicazione secondo cui, gli eletti in una data lista dovranno aderire al gruppo parlamentare avente il nome della lista attraverso la quale hanno avuto accesso all'incarico elettivo[264], disposizione peraltro mutuata dal Regolamento del *Senado*.

Proseguendo lo studio dei Regolamenti e giungendo alla copiosa regolamentazione delle facoltà e dei poteri attribuiti ai gruppi si evince, inoltre, un inequivocabile *favor* verso il gruppo a discapito della posizione del singolo parlamentare. *Favor* che si acuisce ancor di più nel *funciónamiento real*[265] delle Assemblee laddove, seppur a fronte del divieto di vincolo di mandato che - anche - nel caso della democrazia autonómica[266], si traduce nella garanzia per il parlamentare di essere indipendente rispetto al partito che lo ha candidato e dunque rispetto al corrispondente gruppo parlamentare, gli stessi si trovano in una posizione di obbligata adesione alla ferma disciplina del proprio gruppo d'appartenenza. Quand'anche si volesse immaginare tale atteggiamento di osservanza fosse riconducibile all'adesione all'identità politica del partito, recepita dal gruppo, non sarebbe di per ciò giustificabile[267]. A complicare ulteriormente tale quadro, e ad ampliare quello che per ora definiremo il *gap* di rappresentanza tra gruppo e deputato, si aggiunge poi il fenomeno del *transfuguismo* che nel panorama territoriale spagnolo ha contribuito all'introduzione di disposizioni che andassero a regolare il rapporto di forza tra gruppo e parlamentare in favore del gruppo. Di ciò tratteremo a breve dopo aver definito gli estremi del fenomeno.

---

[262] A titolo esemplificativo è possibile riportare le previsioni presenti nel *Reglamento del Parlamento de Cataluña* che dedica il capitolo I del Titolo III – *De la organización del Parlamento* – ai gruppi parlamentari ed ai deputati non iscritti. Previsioni regolamentari simili sono rinvenibili nei Regolamenti delle Assemblee autonomiche dei Paesi Baschi e della Regione di Murcia.

[263] Cfr. nota n° 255.

[264] Nei Regolamenti assembleari dei parlamenti autonomici asturiano, delle Isole Canarie, della Cantabria, della Galicia, della regione La Rioja, della Navarra e dei Paesi Baschi, non è presente alcuna indicazione rispetto al rapporto intercorrente tra partito politico e gruppo parlamentare.

[265] Sul concetto di *funcionamiento real* si veda C. PAUNER CHULVI, *op. cit.*, p. 21.

[266] Il processo è quindi relativamente simile a quanto avviene per i gruppi delle *Cortes Generales* - cfr. *supra*, cap. IV

[267] M. A. PRESNO LINERA, *La prohibición de mandato imperativo como una garantía al servicio de la rapresentatividad democrática.* L'autore sottolinea quanto il divieto di mandato imperativo sia volto a tutelare la rappresentanza del popolo spagnolo - tutto - ed esclude la rappresentanza particolare degli interessi partitici - che pur trovando una certa rilevanza giuridica e soprattutto politica nella loro dimensione pubblica - possa avere alcun rilievo rispetto all'attività parlamentare dei rappresentanti. Per l'autore, i partiti non possono imporre alcuna indicazione ai rappresentanti eletti nelle proprie fila.

3.1.2 (segue) un elemento incidentale: il transfuguismo nella dimensione territoriale autonómica.

Nel linguaggio comune spagnolo, il *transfuga* - da cui *transfuguismo* - è colui il quale, eletto in un determinato partito politico, durante il proprio mandato, lo abbandona in favore di un altro soggetto politico. Tale definizione non riesce però a cogliere appieno il valore che tale comportamento - dunque il peso del fenomeno - può avere sia in termini di rappresentatività che in termini di stabilità governativa[268]. Sarà dunque necessario rifarsi alla definizione mutuata dall'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*[269] *(*di seguito *Acuerdo*) che afferma "*a los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tránsfugas a los representantes locales que, traicionando a sus compañeros de lista y/o de grupo - manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones locales-, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad*"; pur riferendosi, formalmente, ai solirappresentanti locali, l'*Acuerdo* definisce come scopo ultimo della *transfuga* il mantenimento od il cambiamento della maggioranza politica governante palesando, di conseguenza, un certo rischio per il partito d'origine.

Prima di analizzare la disciplina regolamentare anti-*transfuguismo* appare il caso di operare alcune riflessioni sulla dimensione prettamente territoriale del fenomeno. Il *transfuguismo* ha riguardato - talvolta con effetti catastrofici[270] sui governi autonomici e

[268] Tale riflessione deve essere necessariamente ricondotta al sistema elettorale vigente per il *Congreso* spagnolo - proporzionale a liste chiuse e bloccate e con circoscrizioni territoriali plurinominali - che non garantisce la governabilità del paese se non attraverso accordi tra i partiti usciti vincitori dalle urne.

[269] L'Acuerdo, stipulato il 7 luglio 1998 e modificato con addenda del 23 maggio 2006 vede la sottoscrizione del Ministro della Pubblica Amministrazione e dei maggiori partiti nazionali e locali, in particolare: PSOE; PP; Convergncia Democrática de Catalunya; Unio democrática de Catalunya; Esquerra republicana (ERC); Izquierda Unida (ICV); Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV); Uniò Valenciana; Coalición Canaria; Partido Aragonès regionalista; Iniciativa per Catalunya verds; Partido andalucista; Chunta aragonesista; Bloque nacionalista Galeco; Eusko alkartasuna.

[270] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, Firenze, Firenze university press, 2005, p. 320. Il quale ricorda quanto accaduto nell'Assemblea di Madrid dopo le elezioni per il suo rinnovo svoltesi il 25 maggio 2003, che avevano visto la vittoria del PSOE sul PP per un solo seggio. Difatti, la decisione di due consiglieri, eletti nelle liste socialiste, di non votare, astenendosi, per il candidato socialista alla Presidenza della Comunità, ha impedito a quest'ultimo di raggiungere la maggioranza assoluta richiesta102. Per correttezza costituzionale il PP, pur potendo profittare della maggioranza a proprio favore venutasi a determinare (i due consiglieri, espulsi dal PSOE, si erano, infatti, iscritti al gruppo misto), ha rinunziato a far eleggere un proprio candidato. Di conseguenza, si sono dovute indire nuove elezioni, svoltesi il 26 ottobre 2003, che hanno visto la conquista della maggioranza assoluta dei seggi da parte del *Partido popular*. A seguito di tale episodio, il gruppo parlamentare socialista, in occasione del dibattito sullo stato della Nazione svoltosi al *Congreso* l'1 luglio 2003, ha presentato una risoluzione. Essa impegnava il Governo a modificare la legge elettorale nel senso di consentire al partito di richiedere con procedura d'urgenza alla *Junta electoral* e poi, in sede d'appello, al *Tribunal constitucional*, la perdita del mandato dell'eletto che, attraverso azioni o omissioni, si fosse comportato in modo sleale verso l'elettorato, frodando la rappresentanza a lui conferita e snaturando il risultato elettorale. Tale

municipali - la dimensione territoriale per una serie di motivi ben precisi: la minore consistenza numerica dei Parlamenti autonómici rispetto alle *Cortes*, l'instabilità derivante dalle elezioni e l'eventualità che potessero formarsi governi anche grazie al solo appoggio di un *transfuga* ha fatto si che il fenomeno si affermasse quasi come elemento caratterizzante il sistema territoriale[271] a differenza della sfera nazionale dove, i casi di *transfuguismo* si sono limitati alle prime legislature repubblicane e solo come conseguenza dello scioglimento dei partiti che avevano preso parte al processo costituente[272].

Tuttavia, non possiamo omettere una riflessione sulla fattispecie non patologica di *transfuga* e cioè l'ipotesi in cui il transfuga scelga di abbandonare il proprio gruppo parlamentare in quanto lo stesso abbia mutato i valori ideologici dapprima condivisi con i propri eletti - e con l'eletto stesso! - od il programma elettorale; tale riflessione fa tornare, prepotentemente sulla scena l'interrogativo sulla titolarità del mandato rappresentativo: è l'eletto che, sulla base dell'*idem sentire* che lo lega al proprio elettorato, il titolare del mandato rappresentativo e dunque legittimamente capace di abbandonare il proprio gruppo al fine di rispettare, pur se attraverso la propria attività individuale le promesse elettorali fatte oppure - sulla scorta del sistema elettorale vigente anche nelle CCAA - il detentore del mandato è il partito ed è dunque la *transfuga* sarebbe sempre qualificabile con connotazioni negative?[273] Nel caso si asserisse fosse il partito, o il gruppo, in qualità di *mediadores privilegiados en la relaciòn de la representación de ciudadano*[274], ad essere il titolare del rapporto di rappresentanza con i cittadini si andrebbe ad ammettere una prevaricazione del gruppo sul parlamentare a limite del potere di indirizzo al primo riconosciuto e che, senza difficoltà, potrebbe finire per violare il divieto di vincolo di mandato. Laddove invece si andasse ad ammettere che il titolare del mandato rappresentativo dei cittadini è, senz'altro, il parlamentare - ed il divieto di vincolo di mandato va a tutelare proprio la libertà dell'eletto di poter concorrere, ma soprattutto di non concorrere laddove ritenga di dover

---

risoluzione è stata respinta perché giudicata di dubbia costituzionalità in base al principio, più volte ribadito dal *Tribunal constitucional*, per cui il seggio non appartiene al partito ma all'eletto. Ciò nonostante, il successivo 27 luglio il gruppo parlamentare socialista ha riproposto ai partiti sottoscrittori dell'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con eltransfuguismo en las corporaciones locales* il tema della modifica della legge elettorale per consentire la revoca del mandato ai parlamentari transfughi. Il 9 agosto 2003 il PSOE ha chiesto al Ministro per le amministrazioni pubbliche il rispetto e l'esecuzione del suddetto *Acuerdo*, minacciando di recedere da esso se il PP avesse continuato ad avere rapporti di qualunque tipo con i due consiglieri transfughi.

[271] J. DE ESTEBAN, *El fenomeno español de transfuguismo politico y la jurisprudencia constitucional*, Revista de Estudios Politicos, n° 70, 1990 "*Entre los muchos ejemplos que se podrían señalar, baste citar el caso de Galicia, en donde el PSOE llegó al poder con el apoyo de varios tránsfugas de la Coalición Popular. O el ejemplo paradigmático de la Comunidad de Madrid, en la que el PSOE se pudo mantener en el poder gracias al voto del tránsfuga Piñeiro, procedente del Partido Popular. Pero no son los únicos casos, sino que, como digo, son algunos de los más significativos.*"

[272] Cfr. nota 270: "In Spagna gli effetti nefasti del transfuguismo parlamentare sulla rappresentanza politica si sono già manifestati nella legislatura costituente (13 luglio 1977-23 marzo 1979), complice l'instabilità del sistema politico appena formatosi dopo la dittatura franchista7 e poi, sebbene in misura numericamente più ridotta, nella I legislatura (23 marzo 1979-18 novembre 1982), a causa del disfacimento del PCE e, soprattutto, dell'UCD, partito di maggioranza relativa".

[273] Cfr. Supra cap. III, cap. IV

[274] I. TORRES MURO, *El transfuguismo político. Un elogio (moderato) del tràns fuga.* Revista de Estudos Jurídico n° 16, 2016.

essere *dissidentes* rispetto alla linea politica del gruppo, alle decisioni politiche – si potrebbe affermare che la *transfuga* non dovrebbe mai esser sanzionata.

Ciò posto, la *transfuga*, potrebbe anche non assumere rilievo patologico ma essere un aspetto fisiologico di un sistema, quello territoriale, in cui la vicinanza dell'eletto al proprio elettorato è chiaramente maggiore rispetto ai rappresentanti delle *Cortes*. In questo caso si giungerebbe addirittura ad elogiare il comportamento del transfuga che sceglie di esser leale al mandato rappresentativo conferitogli dal proprio elettorato. Tornando all'analisi del rapporto tra elettore e gruppo, molto rilevante ai fini della nostra ricerca è la definizione del ruolo del gruppo nella lotta al transfuguismo che, nella dialettica parlamentare, si traduce con la previsione nei Regolamenti assembleare di sanzioni per il parlamentare transfuga.

3.3 Il rapporto gruppo parlamentare/parlamentare e le misure anti-transfuguismo: una brevissima introduzione

L'alterazione della rappresentanza politica cagionata dai "cambi di casacca" dei transfughi ha prodotto, come visto sopra, autentiche mutazioni ideologiche delle maggioranze parlamentari affermatesi. Conseguenza di ciò non poteva che essere - nell'impossibilità di introdurre misure che prevedessero la decadenza da parlamentare nel caso di abbandono del gruppo per palese violazione del divieto di vincolo di mandato nonché in violazione a quanto più volte affermato dal TC sulla titolarità personale del seggio[275] - la previsione, nei Regolamenti assembleari autonómici, di misure volte ad irrigidire la disciplina dei gruppi parlamentari[276] attraverso sanzioni che si rivolgessero al parlamentare *transfuga.*

3.3.2 *(segue)Le sanzioni:*

I Regolamenti autonomici, hanno optato per diverse modalità di sanzione della mobilità parlamentare: una prima previsione regolamentare[277] obbliga il parlamentare che durante la legislatura decide di dissociarsi dal gruppo corrispondente al partito con il quale ha partecipato alle elezioni, ad iscriversi al gruppo misto con la specificazione del periodo nel quale lo stesso dovrà rimanere iscritto al gruppo misto – periodo che può andare dalla sola sessione in cui l'abbandono al gruppo si verifica potendo poi lo stesso iscriversi, entro i

[275] Cfr. *supra*, cap. III

[276] La previsione di misure che vadano ad irrigidire la disciplina dei gruppi – soggetti più interessati dal fenomeno dal *transfuga* e nei riguardi dei quali si producono gli effetti della *transfuga* stessa, sono prevista anche nell'*Acuerdo.* Si veda il paragrafo successivo.

[277] S. CURRERI,*op. cit.*, p. 303 l'autore evidenzia che: "hanno adottato la prima soluzione (iscrizione al misto per l'intera legislatura), Assemblee legislative delle Comunità autonome di *Madrid* (art. 43.2. RAMad); *Murcia* (art. 20.3 RAMur); *Aragón* (art. 22.3 RCAr); *Principato delle Asturie* (art. 32 RJGPAst) ed infine e nell'enclave della città di *Melilla* (art. 21.3 RAMel). La seconda soluzione (iscrizione al gruppo misto fino al termine della sessione) vige invece nelle Comunità autonome dei *Pais Vasco* (art. 20.3 RPV), *Castilla y León* (art. 23 RCCLe), *Cataluña* (art. 21 RPCat), *Cantabria* (art. 25.1 RPCant.), *Galicia* (art. 26 RPGal), *Navarra* (artt. 33.1 e 34.1 RPNav) e *Islas Baleares* (art. 26 RPIB). Infine, la terza soluzione (iscrizione al misto, salvo ritorno al gruppo originario con assenso del *portavoz*), è prevista dai regolamenti delle Assemblee delle Comunità autonomae di *Andalucia* (art. 24.2 RPAnd)45 e *Valencia* (art. 26.2 RCVal). (art. 43.2 RAMad), e nell'enclave della città di *Melilla* (art. 21.3 RAMel)".

primi 5 giorni della sessione successiva ad altro gruppo, all'iscrizione obbligatoria al gruppo misto per l'intera legislatura passando per l'iscrizione al gruppo misto ma con facoltà di ritorno al proprio gruppo originario con l'assenso del *portavoz.* Tale soluzione trova cittadinanza in tredici Regolamenti assembleari autonomici.

Una seconda ipotesi sanzionatoria è quella che vede il parlamentare *transfuga* – volontariamente *transfuga* o espulso dal gruppo o dal partito - assumere la qualifica di "non iscritto"[278] anche in questo caso per un periodo variabile che va dall'intera legislatura, dunque senza possibilità di poter tornare al proprio gruppo di appartenenza originario né di iscriversi ad altro gruppo, alla facoltà di tornare al gruppo originario previo consenso del *portavoz.*

3.3.3 L'eventuale soluzione politica: l'Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales (II Adenda)

Nel luglio 1998, il Ministro de Admnistraciones Pùblicas spagnolo, Jordi Sevilla Segura ed i maggiori partiti nazionali e locali[279] stipulano l' *l'Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales* al fine di porre un argine alla mobilità parlamentare che aveva interessato soprattutto le *municipalidad* spagnole sin dall'avvento della Costituzione repubblicana.

L'*Acuerdo,* avente valore prevalentemente politico - seppur con alcune previsioni di indirizzo volte a modificare la LOREG ed i Regolamenti parlamentari -, muovevasu due direzioni parallele e avrebbe dovuto comportare la limitazione (*rectius,* l'eliminazione) degli effetti negativi del *transfuguismo politico:* da un lato, sotto il profilo etico e dunque politico, i partiti avrebbero dovuto adottare, nella propria disciplina statutaria, delle clausole di sbarramento per gli eletti che avrebbero chiesto l'accesso ai propri gruppi parlamentari, così cristallizzando l'impegno ad isolare *"la figura despreciable del que se cambia de chaqueta por razones a veces inconfesables"*[280]*;* sotto il versante giuridico, invece, l'*Acuerdo* prevede una serie di disposizioni di modifica che avrebbero dovuto operare sulla legislazione elettorale generale e territoriale oltre che una serie di disposizioni volte ad introdurre una sorta di "decadenza dal mandato"[281] per coloro i quali si fossero macchiati di *transfuguismo*. Dunque, seppur si poneva a monte quale atto di mera rilevanza politica operante nella sola realtà territoriale, la dottrina non ha esitato ad affermarne le implicazioni giuridiche e non, dovute ad un'eventuale positivizzazione ed allargamento dei principi in

---

[278]S. CURRERI,*op. cit,* pag. 304 - "alla prima soluzione aderiscono i Regolamenti delle Assemblee elettive delle Comunità autonome di *Castilla – La Mancha* (art. 28.3 RCCLM) ed *Extremadura*"

[279] Cfr. nota n° 269.

[280] L'allora Segretario della *Política Municipal* del PSOE, Alfonso Perales affermò – subito dopo la firma dell'*Acuerdo* e al giornale *El Pais* - rispetto all'*Acuerdo* che per quanto si trattasse di una pregevole iniziativa politica volta a isolare il *transfuga* e cercare di limitare il fenomeno, non era più che un *pacto de Caballeros* poi destinato al fallimento; è possibile reperire il testo completo delle dichiarazioni rese rispetto all'*Acuerdo* dai maggiori esponenti dei partiti che vi aderirono al seguente url: https://elpais.com/diario/1998/07/08/espana/899848814_850215.html

[281] Il riferimento è qui a misure alternative ma con effetti non dissimili non potendosi introdurre, in quanto violativo del divieto di vincolo di mandato, l'istituto della decadenza.

esso contenuti a tutti i livelli politici dell'*Estado,* avrebbe posto il problema dell'eventuale violazione del divieto di vincolo di mandato.

4. Il particolare ruolo che assume il divieto di vincolo di mandato per i senatori designati dalle Comunidades autonomas.

Ultima parte di tale trattazione non può che avere ad oggetto – soprattutto alla luce dell'analizzata sentenza STC 123/2017 di cui *supra* cap. II – le implicazioni assunte dal divieto di vincolo di mandato per i senatori di designazione autonomica. Come in precedenza saranno necessarie alcune premesse di sistema; è noto infatti che il *Senado*, quale Camera di rappresentanza territoriale[282], vede la presenza, tra le proprie fila, non solo di senatori eletti a suffragio universale diretto[283], ma anche di senatori designati dalle Assemblee parlamentari delle CCAA secondo quanto previsto dai propri Statuti[284]. La peculiare coesistenza di senatori eletti e senatori designati ha sollecitato, sin dai primi anni ottanta, la giurisprudenza costituzionale ad interessarsi, seppur tangenzialmente, circa lo *status* di senatore giungendo, nel 1981 - STC 40/1981[285] - all'affermazione del principio di uguaglianza dei senatori indipendentemente dalle modalità dall'accesso alla carica elettiva. Tale assunto non è altro che la premessa di quanto si dirà a breve rispetto alla sussistenza del divieto del vincolo di mandato anche a tutela dei senatori designati.

Venendo ora ad una breve caratterizzazione del *régimen jurìdico* del senatori autonómici è possibile affermare che i senatori designati[286] - numericamente quantificati dall'art. 69.5 CE e dall'art. 165 LOREG -, nell'ottica del costituente, avrebbero dovuto incarnare la natura di camera territoriale del *Senado*, tuttavia, la scelta di un sistema non ambasciatoriale ha condotto alla configurazione di una mera rappresentanza politica lasciando, di fatto, fuori dalla Camera alta le istanze territoriali[287]. Contrariamente a quanto previsto in alcuni Statuti autonómici, infatti, i senatori designati dalle CCAA rappresentano, come gli altri, il popolo spagnolo e dunque il c.d. mandato di rappresentanza territoriale[288] si esaurisce nella sola elezione e gli stessi e non risultano essere, come sarebbe potuto essere se si fosse preferito il

[282]Art. 69.1 CE "*El Senado es la Cámara de representación territorial"*.
[283]*Ley orgánica de régimen electoral general*, art. 165 e art. 166. Il sistema elettorale prescritto dalla LOREG è peculiare rispetto al contesto spagnolo in quanto è l'unico sistema elettorale di tipo maggioritario lista aperta e voto limitato.
[284] Con la sentenza STC 40/1981, il *Tribunal Constitucional* ha adottato un'interpretazione estensiva del dettato costituzionale dell'art. 69.5 CE laddove afferma che *i senatori saranno designati dalle Assemblee autonomiche* […] *conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti*, ammettendo che, le modalità di designazione degli stessi, fossero previste non solo dagli Statuti autonomici ma anche da ley autonomica e infine dai Regolamenti parlamentari delle Assemblee autonomiche.
[285] STC 40/1981, *"la igualidad de status de todos ellos, una vez elegidos o designados"*
[286] Per approfondimenti sui requisiti di elegibilità dei senatori designati e sulla possibilità di vincolare il mandato senatoriale alla legislatura autonomica si rimanda a FERNANDEZ ESQUER C., *La posible incostitucionalidad de la Ley de designaciòn de Senadores en la Comunidad Valenciana*, Universidad Autònoma de Madrid, 2017.
[287] Sintomatico di tale evenienza è il fatto che, nella prassi, i senatori designati confluiscano in gruppi parlamentari politici e non costituiscono gruppi parlamentari a parte; in ogni caso, rispetto alla formazione di gruppi territoriali - all'interno dei gruppi parlamentari - si rimandi a cfr. nota 188
[288]F. CAAMAÑO, *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los diputados, 1991

modello tedesco [289] nel quale i rappresentanti sono delegati istituzionali dell'ente decentralizzato che rappresentano negli organi dello Stato centrale.

Conseguentemente non essendovi indicazioni diverse né in Costituzione né negli Statuti autonomici, è fatto divieto di mandato imperativo - anche – per tali senatori. Nonostante ciò: "*que no exista una relación de mandato no despeja todas las dudas y, en cualquier caso, no impide que se pueda pensar en procedimientos para que exista una cierta relación que permita al respectivo Parlamento obtener algún beneficio funcional de esta función constitucional, más allá de la mera elección* […] *es razonable que el Parlamento que ha elegido a un Senador, en representación de la Comunidad Autónoma, pueda tener una relación determinada con el mismo. Son muchas las posibilidades existentes sin llegar en ningún caso al mandato*[290]*."* Appare dunque necessario verificare che le disposizioni che negli Statuti delle CCAA definiscono il rapporto tra senatori autonomici e Assemblee legislative non configuri una sorta di mandato imperativo *de facto*.

Passando in rassegna gli Statuti è possibile appurare che nove *Comunidades* prevedono norme regolatorie dei rapporti tra Assemblee parlamentari autonomiche e senatori designati ed in particolare prevedono la possibilità - o il dovere - che quest'ultimi relazionino rispetto

[289] F. FERONI, *Il Senato come camera di rappresentanza territoriale*, Tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, 2009, l'autrice evidenzia in particolare come: "Il *Bundesrat*, attualmente, si compone di membri che non sono eletti, ma nominati e revocati dai governi dei *Lander* tra i membri degli stessi esecutivi (art. 51, comma I, GG), rendendolo un organo permanente la cui composizione muta al variare dei Parlamenti (e dunque dei governi) locali. Infatti, dato che le elezioni regionali che si svolgono nei vari *Lander* non coincidono, i membri del *Bundesrat* vengono rinnovati a rotazione, ogni volta che in un *Land* si tengono le elezioni regionali. Precisamente, il numero dei delegati di ciascun *Land* all'interno del *Bundesrat* è stabilito sulla base del numero dei suoi abitanti: ogni *Land* può avere da un minimo di 3 ad un massimo di 6 delegati […]" Da quanto si è detto sinora, si ricava che la Camera alta tedesca, proprio in considerazione della sua peculiare composizione e dell'esistenza di (una sorta di) vincolo di mandato in capo ai suoi membri, più che ad una seconda Camera possa essere assimilato ad un organismo federale *sui generis* grazie al quale i *Lander* sono incardinati nel processo decisionale federale. In effetti, lo stesso Tribunale federale tedesco, in una celebre sentenza del 1974ha affermato che "il *Bundesrat* non è la seconda Camera di un organo legislativo unitario, che - insieme alla prima Camera" partecipa "essenzialmente al procedimento legislativo" e che il suo compito "non è quello di legiferare, ma quello di partecipare all'attività legislativa come garanzia degli interessi dei *Lander* […]" in proposito si deve precisare che non si possa comunque parlare di un vincolo di mandato propriamente detto perché esso sussiste nel senso che i parlamentari, per coerenza con il loro *status* di membri degli esecutivi dei *Lander*, non possono agire secondo le loro convinzioni personali e non si applica nella sua più ampia accezione, nel senso di fare degli uomini ad esso soggetti dei meri esecutori delle decisioni altrui. Peraltro, vi sono funzioni rispetto alle quali è espressamente prevista la più completa libertà di azione quali, ad esempio, l'attività svolta in seno alla Commissione di mediazione, alla Commissione competente per lo stato di guerra e per gli interventi fatti durante le sedute del *Bundestag*.

[290] J. TUDELA ARANDA - *Manual de Derecho parlamentario autonómico*, in S. IGLESIAS MACHADO - R. MARAÑÓN GÓMEZ (a cura di), Madrid, Dykinson, 2016, p. 347 ss. Si osservi come: "[…] il fatto che non esista una relazione di mandato non dissipa tutti i dubbi e, in ogni caso, non impedisce di pensare a procedure che consentano al rispettivo Parlamento di ottenere qualche beneficio funzionale da questa funzione costituzionale, al di là della semplice elezione […] è ragionevole che il Parlamento che ha eletto un senatore, in rappresentanza della Comunità Autonoma, possa avere con lui un rapporto specifico. […]"

agli affari che hanno interessato la loro attività in Senato[291]; mentre le restanti otto Comunidades non definiscono alcuna *funciones especiales* per i senatori di designazione autonomica.

4.1 (segue) Riflessioni sul caso valenciano (STC 123/2017) e la provocatoria previsione d'introduzione del vínculo de mandato per i senatori designati.

Il 28 ottobre 2016, *les Corts Valencianes* hanno approvato la Ley 10/2016 - di modifica della precedente *ley electoral valenciana 9/2010* - che prevedeva, attraverso un complesso procedimento d'attuazione, la revoca[292]della designazione autonomica dei senatori della Comunità. Tale ipotesi, seppur prontamente dichiarata illegittima dal *Tribunal Constitucional* - STC 123/2017 -, impone una riflessione che vuole sottolineare in primo luogo le motivazioni che hanno condotto il Legislatore autonómico alla previsione di revoca per poi saggiare la tenuta delle proposte – seppur isolate – d'introduzione del vincolo di mandato per i senatori designati. Le dichiarazioni rese in aula dal parlamentare del gruppo parlamentare Podemos, Antonio Montiel Márquez, ben sintetizzano il sentire che porta all'approvazione dell'istituto della revoca senatoriale: "*No tendría ninguna lógica que esta cámara pueda destituir por mayoría absoluta al presidente de la Generalitat, pueda revocar el nombramiento, la confianza que le otorga, según el artículo 28.2 del Estatuto de autonomía, y que, en cambio, los senadores, elegidos por esta cámara, que no por el pueblo valenciano, fueran intocables . No tendría ninguna lógica que los senadores o los diputados pudieran destituir al presidente del gobierno y que, en cambio, los senadores territoriales fueran intocables*"[293]. Nell'impossibilità di promuovere un vincolo di mandato che vada ad orientare l'attività parlamentare del senatore autonomico, *les Corts* auspicano una soluzione senz'altro politica: non a caso i senatori designati vengono accostati al Presidente de la *Generalitat* sottoposto al vaglio fiduciario della Camera. Evenienza questa, con riferimento ai senatori autonomici, né operabile né auspicabile in quanto, il divieto di vincolo di mandato per i tali senatori coinvolge non solo il gruppo parlamentare che ne ha promosso la candidatura o il *Senado* nel quale avrà luogo la propria attività, ma soprattutto la Camera autonomica che lo ha designato. Contro tale lettura parte della dottrina[294] [295], seppur

[291] Gli Statuti che regolamentano le audizioni che possono o debbono essere tenute dai senatori designati dalle Assemblee Autonomiche sono Andalusia, Isole Baleari, Isole Canarie, Castiglia - La Mancia, Catalogna, Comunità Valenciana, Regione di Murcia, Navarra e Paesi Baschi. A titolo esemplificativo è possibile riportarele previsioni degli Statuti autonomici di alcune CCAA: Statuto d'autonomia della Catalogna, Sezione Seconda – Partecipazione nelle istituzioni e nei procedimenti decisionali a livello statale, art. 179 "Comparizione dei senatori davanti al Parlamento – "I Senatori scelti in Catalogna e quelli che rappresentano la *Generalitat* nel Senato possonocomparire davanti al Parlamento su loro richiesta per informare sulla loro attività nel Senato, secondo quanto stabilito dal Regolamento del Parlamento."

[292]La revoca sarebbe stata prevista dall'articolo 14 che avrebbe statuito *"las Corts Valencianes podrán revocar cualquier nombramiento conferido como senador o senadora en representación de la Comunitat Valenciana"*.

[293]Diari delle Sessioni de *Les Corts Valencianes*, IX Legislatura, n° 42, 28-04-2016, p. 1858.

[294]J. SEVILLA MARINO, *Los senadores atonómicos en la Cortes Generales*, Madrid, 1987, p. 2247

[295]E. AJA - X. ARBÒS, *El Senado, Càmara posible de las autonomías*, Revista de Estudios Políticos, Extremadura, 1980.

minoritaria, ha affermato che, oltre alle ragioni politiche come prima esposte, la particolare modalità di designazione - e rileva particolarmente l'utilizzo del termine "designare" piuttosto che "eleggere" - dei senatori ammetterebbe non solo l'eventuale revoca degli stessi (non sussistendo alcun rapporto diretto tra corpo elettorale e senatori) ma condurrebbe, senza alcuna violazione del dettato costituzionale all'introduzione del vincolo di mandato.

Potrebbero dunque, tali argomentazioni, supportare l'eventuale introduzione della revoca per i senatori autonómici (e di conseguenza una sorta di vincolo di mandato)? La risposta non può che esser negativa e non solo per la palese incostituzionalità[296] della misura in oggetto ma finanche per ragioni di ordine politico. La rappresentanza del popolo è, in primo luogo, l'espressione di un diritto fondamentale del popolo stesso e come tale deve essere tutelato dalle ingerenze, dai vincoli e dalle indicazioni derivati da ogni soggetto diverso da colui il quale viene designato per poter – e dover – rappresentare liberamente coloro che lo hanno eletto, secondo quanto disposto dall'art. 23 CE.

CONCLUSIONI: *ONE SIZE DOES NOT FIT ALL*, IL MANDATO IMPERATIVO TRA STATO E COMUNITÀ AUTONOME

di *Stefano Bargiacchi*

Nel presente elaborato si è cercato di ricostruire come l'istituto del divieto di mandato imperativo sia inserito all'interno dell'ordinamento costituzionale spagnolo. Nel corso della ricerca è stato osservato come le previsioni dell'articolo 67.2 CE debbano essere lette in primo luogo in relazione alla peculiare posizione che i partiti politici hanno assunto all'interno di tale sistema istituzionale a partire dalla fase costituente, immediatamente successiva al termine dell'esperienza franchista.

Anche se il divieto di mandato imperativo nasce storicamente come garanzia data ai singoli parlamentari affinché essi potessero agire senza essere vincolati dalle precise istruzioni provenienti dai territori o dai corpi sociali che questi erano chiamati a rappresentare, la crescente importanza che i partiti assunsero all'interno del sistema politico, cambiò in breve tempo la natura dell'istituto.

L'idea stessa che ai diversi partiti, fosse impedito da un punto di vista formale l'impartire direttive vincolanti ai rappresentanti eletti nelle loro fila richiese tempo per farsi strada all'interno della dottrina. Il TC dovette inoltre operare una vasta attività di bilanciamento che pur riconoscendo la particolare e privilegiata posizione che è riconosciuta ai partiti all'interno della CE, essa deve trovare un argine nel diritto per i cittadini di scegliere rappresentati da loro selezionati (23CE). Il divieto di mandato imperativo si rivela essere un istituto flessibile che trova nell'impossibilità di impartire, per gruppi di cittadini, presidenti delle comunità autonome in relazione ai Senatori da questi nominati e soprattutto per partiti, ordini vincolanti a cui far susseguire sanzioni per i rappresentanti "dissenzienti" rispetto alle loro indicazioni. È stato quindi osservato come il "metodo democratico" in base al quale i partiti devono strutturare la propria organizzazione

[296] STC 123/2017.

interna e la conseguente, applicazione legislativa attraverso la LOPP, abbia avuto come precipitato l'adozione di leggi elettorali per ogni livello di governo basate su "liste bloccate"; tale elemento appare dirimente per valutare l'effettiva portata degli strumenti a disposizione dei singoli eletti per far valere la loro autonomia.

A livello nazionale si è in particolare osservato - anche in questa fase di profonde trasformazioni per il sistema politico spagnolo – come la forza delle strutture partitiche nell'organizzazione del consenso, l'assenza di garanzie sostanziali per il rispetto del "metodo democratico" in alcuni settori fondamentali della vita dei partiti (in particolar modo la scelta delle candidature), il citato sistema elettorale basato su "liste bloccate" e infine le procedure parlamentari che affidano, a scapito dei singoli parlamentari, numerose prerogative ai gruppi e ai loro vertici, rendano *de facto* l'ipotesi di dissentire rispetto alle indicazioni del proprio partito sottoposta a oneri (quasi tutti di natura politica) molto gravosi.

Nelle singole Comunità Autonome anche se le garanzie di indipendenza dei deputati locali sono analoghe se non inferiori (soprattutto in relazione al ruolo svolto da alcune CCAA per limitare la portata delle garanzie date dal divieto di mandato imperativo a favore dei partiti politici) a quelle dei componenti delle *Cortes Generales*, l'indisciplina dei singoli rappresentanti rispetto alle direttive dei partiti di provenienza è un fenomeno rilevante che ha generato numerosi episodi di transfughismo e trasformismo parlamentare. Se le cornici giuridiche e giurisprudenziali dei due livelli di governo sono sostanzialmente analoghe è opportuno osservare come nelle singole CCAA i partiti politici tendono ad essere più deboli, i rappresentanti riescono ad avere un rapporto più diretto con i propri rappresentati e lo scenario politico arricchito dalla presenza di numerosi partiti autonomistico-localistici è tendenzialmente più fluido che a livello centrale. Tali elementi che contengono o rimuovono gli oneri di natura politica a cui sono sottoposti i rappresentanti che vogliono far valere la loro libertà di mandato nei confronti del partito ci mostrano come, al di là della giurisprudenza del TC e di quanto stabilito sia dalla CE che dalla LOPP, il rapporto tra i partiti politici e gli eletti nelle loro fila sia in costante evoluzione e dipendente in larga misura da fattori di natura politica.

In questo contesto a livello centrale potrebbero essere auspicabili, al fine di garantire una maggiore autonomia ai singoli parlamentari rispetto alle decisioni del partito, talvolta adottate in modo non trasparente, modifiche normative orientate in una delle seguenti due direzioni. In considerazione della peculiare posizione che i partiti hanno nell'ordinamento spagnolo, posizione che li vede investiti di importanti funzioni pubbliche si potrebbe pensare di intervenire attraverso una riforma della LOPP che disciplini in modo più rigoroso i requisiti di democraticità interna intervenendo come minimo sulle modalità di selezione delle candidature, eventualmente prevedendo forme di "primarie" o di consultazione obbligatoria ed effettiva degli iscritti. Tali soluzioni richiederebbero probabilmente un approccio della giurisprudenza meno attento al principio di auto-organizzazione interna dei partiti in considerazione del loro particolare ruolo pubblico. Questa impostazione presupporrebbe un controllo giurisdizionale sulle attività interne ai partiti politici di amplia portata non riscontrabile in quasi nessun paese membro dell'Unione Europea, inoltre sono relativamente pochi e abbastanza distanti come storia istituzionale e sistema politico gli esempi, di successo, di ordinamenti nazionali (il Messico è il caso più rilevante) in cui lo

scrutino giurisdizionale copre in modo sistematico e sostanziale ogni aspetto dell'attività interna ai partiti.

L'altra possibilità sarebbe quella di riconoscere che la pur privilegiata posizione che la CE affida ai partiti politici non abbia come necessario corollario l'adozione di meccanismi tali da impedire sostanzialmente l'autonomia dei singoli rappresentati, soprattutto se, come visto, la scelta di dotarsi di strumenti tali da favorire la democrazia interna ai singoli partiti non è di semplice attuazione. In questa circostanza una prima ipotesi sarebbe quella di pensare ad un allentamento del controllo dei singoli partiti nella selezione della totalità della classe parlamentare prevedendo modifiche alla normativa elettorale che favoriscano un più diretto legame tra eletti e cittadini, come ad esempio il superamento delle liste bloccate in favore di un sistema che permetta agli elettori di esprimere una o più preferenze in ordine alle persone incaricate di rappresentarli (senza dimenticare le criticità che un sistema di questo tipo porterebbe con sé). Sempre nella stessa ottica un'altra ipotesi sarebbe quella di allentare il controllo dei partiti/gruppi sui singoli parlamentari nell'esercizio quotidiano del mandato rappresentativo, in ordine a tutte le loro funzioni.

Tali conclusioni che ci sentiamo di formulare circa il livello statale della rappresentanza politica spagnola, non sarebbero, probabilmente adeguate in relazione alle Comunità autonome. A tale livello di governo pur all'interno di un quadro normativo e giurisprudenziale che tende ad omologarlo con quello centrale in relazione alle garanzie di indipendenza dei rappresentanti eletti, sono molte le differenze con il sistema politico statale che suggerirebbero di adottare soluzioni opposte a quelle prima elencate, a partire dal riconoscere una relativa maggiore autonomia alle singole CCAA nel disciplinare i limiti del divieto di mandato imperativo.

A termine di questo lavoro ci sentiamo di ricordare che il divieto di mandato imperativo è da sempre un istituto caratterizzato da una natura flessibile il cui studio si appresta particolarmente a considerazioni di carattere multidisciplinare a cavallo tra la scienza politica e il diritto costituzionale.

La portata e i limiti delle garanzie sottese all'istituto sono strettamente dipendenti dai rapporti intercorrenti all'interno del sistema politico tra i partiti, i rappresentati eletti e le varie forze che in una democrazia pluralista tendono ad influenzare le scelte del decisore pubblico. Non è dato a sapere come questa flessibilità sarà utilizzata in futuro, ad oggi anche se non con la stessa forza che in passato il ruolo dei partiti politici è tale da permetterci di argomentare circa una sostanziale (ma non formale) assenza del divieto di mandato imperativo nella quotidianità della politica spagnola ma sono molti gli elementi che rendono arduo fare previsioni. Si pensi ad esempio all'emergere e al consolidarsi di nuovi partiti sulla scena politica spagnola e le crescenti difficoltà nel formare governi stabili, tali elementi potrebbero aumentare i casi di transfughismo parlamentare, anche a livello nazionale, aumentando le applicazioni concrete dell'articolo 67.2 CE. Infatti, come abbiamo già avuto modo di osservare, seppur in un quadro generale piuttosto sfavorevole, rimane intatto il principio della libertà del mandato parlamentare per cui una volta eletti non si può essere rimossi dalla carica o essere direttamente sanzionati in altro modo.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV. - ALBERTI E. - AJA E. - FONT T. – PADROS X. - TORNOS, J. *Manual de Dret pùblic de Catalunya,* Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992.

ACOSTA SANCHEZ J., *Del mandato imperativo al control de la representación política por la justicia constitucional: Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución Española,* Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico, 1997.

ALBA BASTARRECHEA E. – *Estatudo de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autonomas* in *Asamblea, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n°12/2005, p. 85-144.

ALMAGRO CASTRO D., *La apertura de lassista electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democrazia española?* Revista Española de Derecho Constitucional, 2018, n°112.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ L., *Modificar las normas de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, que condicionan la construcción de la relación de representación a la identificación con fines democráticos,* Debatesconstitucionales, 2004, n°6.

ÁLVAREZ CONDE E., *El XXV Aniversario de la Constitución de 1978. Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos,* Revista valenciana d'estudis autonòmics, n° 39, 2003.

ARMANDI M., *Robespierre. Dizionario delle idee. La politica e la morale della Rivoluzione Francese,* Roma, 1999.

AYUSO TORRES M., *L'àgora e la Piramide. Una "lettura" problematica della Costituzione spagnola,* Giappichelli Editore, Torino, 2002.

AZPITARTE SÁNCHEZ M., *El agotamiento del bipartidismo Crónica política y legislativa del año 2015,* Revista española de derecho constitucional, 2016, n°106.

AZZARITI G. - *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* - Atti convegno A.I.C. - Alessandria, 17 e 18 ottobre 2018.

BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione,* 2 ed., CEDAM, Padova, 2008.

BASTIDA F., *Derecho de participación a través de representantes y funciónconstitucional de lospartidospolíticos (Comentariosobre la idea de representaciónpolitíca en la jurisprudencia del TribunalConstitucional),* in Revista española de derecho constitucional, VII, n° 21, 1987.

BETTINELLI E., *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario),* in, Il Politico: rivista italiana di scienze politiche, 2013.

BLANCO VALDÈS R. L., *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna,* in *Quaderni Costituzionali*, a. XXII, n° 4, 2002.

BLANCO VALDES R. L., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Terza edizione, (a cura di) IACOMETTI M., Giappichelli Editore, Torino, 1999.

BLANCO VALDES R. L., *La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema*, TRC, n° 35, 2015.

BOULOISEAU M. – LEFEBVRE G. M. – SOBUL A. (a cura di), *Oeuvres de Maximilien Robespierre, Discorso sulla Costituzione,* Paris, IX, 1958.

CAAMANAO J. R. - *Ciclos electorales y sistema de partidos en Espana*, 1977-2016 - RJUAM, n° 34, 2016-II.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F. M., *Artículo 67: La prohibición del mandato imperativo,* in PÉREZ MANZANO M., et. al. (a cura di) *Comentarios a la Constitución española,* Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2018, Tomo II.

CAAMAÑO DOMINGUEZ F., Mandato parlamentario y derechos fundamentales (notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada"), in Revista española de Derecho constitucional, XII, n° 36, 1992.

CAPO J., *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos*, in Anuario de derecho politico 1983, Univeristat de Barcelona, Barcelona, 1984.

CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997.

CATALÀ I BASA. H., ÁLVAREZ CONDE E., *La aplicación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos: crónica inacabada de la ilegalización de Herri Batasuna, Batasuna y EuskalHerritarrok*. Revista de cienciasjurídicas y sociales, 2004, n° speciale.

CITRIGNO A.M., MOSCHELLA G. - *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?* – contributo su "Costituzioni, Diritti, Europa".

CORTES GENERALES, *Constituciòn Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980.

COSANO P. S., *La nacionalización electoral de lospartidospolíticos en España* – REIS Rev. Esp. Investig. Sociol, n° 141, 2013.

CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo* - Firenze University Press 2005.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.

D'ANDREA A., *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato,* in*:* atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Vercelli, 25 novembre 2016, (a cura di) CAVINO M., CONTE L., Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

DE CARRERAS SERRA F., *Los partidos en nuestra democracia de partido*s, in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XXIV, n° 70, 2004.

DE ESTEBAN J., LOPEZ GUERRA L. M., *Los partidos políticos en la España actual*, Cuadernos de la Facultad de Derecho, n°6, 1983.

DE FIORES C. – *Sulla rappresentanza della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo* -Editoriale scientifica, Napoli 2017.

DE MIGUEL BÁRCENA J. – *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los Parlamentos autónomicos*, Revista Española de Derecho Constitucional, n° 90 septiembre-diciembre 2010.

ESTEBAN J., *El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, Revista de Estudios Políticos, 1990, n° 70.

FERNÁNDEZ SEGADO F., *Algunas reflexiones sobre la ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional*, in Revista de ciencias jurídicas y sociales, 2004.

FERRARI G. F., voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, n°1, 1981

FLORES JIMENEZ F., *La Democracia interna de los partidos politicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

FLORIDIA G. G., *La Costituzione dei moderni*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

FROSINA L., *Mandato imperativo, caso Batasuna e tematica antitransfughismo in Spagna*, lezione di Diritto Pubblico Comparato, Università La Sapienza di Roma, 16 aprile 2007.

GALLEGO CASTAÑERA C., *Los Partidos políticos en el ordenamiento constitucional español. Constitución de 1978*, Madrid, Universidad Complutense eds., 1988.

GALLO M., *Storia della Spagna franchista*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1972.

GARCÍA GUERRERO J. L. – *Lo Stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti*, Federalismi.it. n° 18, 2008,

GARCIA LORCA J., *Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato*, Cuadernos de Derecho Público, 2007, n° 32.

GARCÍA ROCA F. J., MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983*, Intervento di TRUJILLO G., in *Revista de Estudios Políticos*, n° 42, 1984.

GARRIDO LÒPEZ C., *El dilema de la democracia en el interior de los partidos, in Teoría y Realidad Constitucional*, n°40, 2017.

GARRORENA MORALES A., *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

GIRÓN REGUERA E. – *Esperienze e prospettive del regionalismo in Spagna* - http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Emilia.pdf 2006.

GIULIMONDI F. – *Il vincolo di mandato parlamentare ha ancora un senso? Un tentativo di risposta fra istanze nazionali e modelli ordinamentali stranieri* – Foro Europa, 3/ 2016.

GRANDI F. – *Il divieto di mandato imperativo: tra cogenza, obsolescenza e convalescenza* - Aperta Contrada, gennaio 2014.

GRASSO G. - *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle* – Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro, Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Vercelli, 25novembre 2016, a cura di M. Cavino, Editoriale Scientifica, Napoli

GROPPI T., *La rivoluzione costituzionale della Tunisia alla prova del terrorismo internazionale*, DPCE online, 3/02/2017.

GROPPI T., SPIGNO I., *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Roma, Carocci editore, 2015.

HOLDEN A. M., The *Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages*, in *American Political Science Review*, vol. 24, Cambridge University Press, 1930.

HOLGADO GONZÁLEZ M., *El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado*, Revista Española de Derecho Constitucional, N°111, 2017.

IGLESIAS PÉREZ M., *La reforma de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, por la Ley 3/2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos: un nuevo paso en la incorporación de los partidos políticos frente a la legalización*, in, BARRERO ORTEGA A., DEL CARMEN GÓMEZ RIVERO M. (a cura di), *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2017.

J. JIMÉNEZ CAMPO, Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional, in J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), Derecho de partidos, Espasa Universidad-Calpe, Madrid.

J. M. PORRAS RAMIREZ, *Comentarios acerca del estatus Constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002*, Revista de las Cortes Generales, n°57, 2002.

JAVIER PÉREZ ROYO F., CARRASCO DURÁN M., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

LONZANO MIRALLES J., RUIZ RUIZ J.J. – *Il sistema elettorale delle Comunità autonome spagnole*, in *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli ed., 2012.

LÓPEZ MEDEL BASCONES J. – *Disolución y elecciones en los parlamentos autonómicos* in *Reflexiones sobre el regìmen electoral*, Madrid, Congresso dei Deputati, 1997.

LUCAS VERDÙ P., *Artículo 1°. Estado social y democrático de derecho*, in *Comentarios a las leyes políticas*, (a cura di) ALZAGA VILLAAMIL O., vol. I, Madrid, Endersa, 1983.

LUCAS VERDÙ P., *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n° 2, 1980.

MANZELLA A., *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in GARCIA DE ENTERRIA E., PREDIERI A. (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.

MARICHALAR A. - MANRIQUE C., *Historia de la legislaciòn y Recitaciones del Derecho Civil de España*, II ed., Imp. Suc. Gasset, Loucas y Cía, Madrid, 1868.

MARSOCCI P., *I gruppi parlamentari in Spagna*, in, MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, Gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2004.

MATHIEU B., ARDANT P., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, Lgdj, 2018.

MEOLI C. - *Che cosa resta oggi del 'divieto di mandato imperativo?* – Giustizia Amministrativa, n° 9/2016, Padova, 2005.

MODICA A., ET AL., *Lo status dei parlamentari in Spagna*, in CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Ricerca del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Firenze, 2012.

MORLINO L., *Dalla democrazia all'autoritarismo*, il Mulino, Bologna, 1981.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, Cedam, 1975.

NEGRI A., *Alcune riflessioni sullo "stato dei partiti",* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964.

PAPA A. – *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, collana CNR-Istituto di studio comparato e garanzie dei diritti fondamentali, 1998.

PASQUINO G. – *I problemi della rappresentanza politica* - XXI Secolo, Roma, Treccani, 2009.

PAUNER CHULVI C., El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel:las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos, in Revista de derecho Politico n° 78, 2010.

PÉREZ GÀLVEZ J.F. – *La creaciòn de partidos polìticos en Espana* – Revista de Derecho Administrativo, n° 6/2011.

PIERINI M. *Los Partidos Políticos*, in BINDI E., GROPPI T., PISANESCHI A., *La democracia a judicio, estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018*, Pisa, Pacini Giuridica, 2019.

PINELLI C., *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984.

PRESNO LINERA M.A. – *Los partidos polìticos en el Sistema Constitutional Espanol* (Prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999), Navarra, Aranzadi, 2000.

PRESNO LINERA M.A. – *Los partidos y las distorsiones jurìdicas de la democracia*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000.

PULIDO QUECEDO M., *El acceso a los cargos y funciones publicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Parlamento de Navarra – Civitas, 1992.

QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ R., *Los partidos en la Transición: las organizaciones políticas en la construcción de la democrazia española,* Madrid, Biblioteca Nueva, 2013.

RAMÍREZ JIMÉNEZ M., *Partecipación y pluralismo en la Constitución de 1978*, in RAMÍREZ M. (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española* de 1978, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979.

RAMÍREZ JIMÉNEZ M., *Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual*, in AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 1994.

RESCIGNO P., *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari* (nota a commento della sentenza del Tribunale di Roma del 29 aprile 1960), in Giurisprudenza Costituzionale, 1961.

RICO J. - AMAT Y., *Historia politica y parlamentaria de España*, Imprenta de las escuelas pias, Madrid, 1861.

RIVERO GONZÁLEZ M., *Análisi sdoctrinal de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos,* Estudiosjurídicos, 2004.

ROSSI L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Introduzione*, Fava e Gargagni, Bologna, 1894.

SABATUCCI G. - VIDOTTO V., *Il mondo contemporaneo,* Editori Laterza, Roma-Bari, 2019.

SAINZ MORENO F. (a cura di), *Constituciòn española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980.

SAIZ ARNÁIZ A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989.

SANCHEZ AGESTA L., *Lecciones de derecho político*, Libreria Prieto, Granada, 1951.

SÁNCHEZ MEDERO G., ALDEGUER CERDÁ B., *Un estudio de la disciplina partidista de los Diputados espanoles ene le Congreso*, in Revista de ciencia politica n° 1, 2018.

SÁNCHEZ MEDERO G., CUEVAS LANCARES J.C., *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legale espanol y los statutos de los partitos politicos*, in Revista espanola de Derecho Constitucional, 111/2017.

SANCHEZ MUÑOZ O., *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016,* Revista española de derecho constitucional, n° 109, 2017.

SANTAOLLA LOPEZ F., *Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. Espana*, in LOPEZ PINA A. (a cura di), Democrazia representativa y parlamentarismo: Alemania, Espana, Gran Bretagna e Italia, Secretaria general del Senado, Madrid, 1994.

SANTOLAYA MACHETTI P.; CORONA FERRERO J.M.; DÌAZ CREGO M. (a cura di) – *Transfuguismo político: Escenarios y respuestas* – Madrid, Civitas, 2009.

SARTORI G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, fasc. IV, Sansoni, Firenze, 1957.

SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005.

SCARCIGLIA R., DEL BEN D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005.

SCARCIGLIA R., *Mandato imperativo e "transfuguismo": prospettive nell'ordinamento spagnolo e spunti comparatistici*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato*, fasc. 1, 1999.

SOLMI A., *Lo Stato nuovo nella Spagna di Franco,* Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Varese-Milano, 1940.

TORRES MURO I, El *transfuguismo politico. Un elogio (moderado) del transfuga*, in Revista de estudios juridicos, n° 16/2016.

TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

TUDELA ARANDA J. – *La evolución del estado autonómico: la posición de los parlamentos autonómicos* in *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 15, 2003.

VERDÙ L., *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in Revista de Política Comparada, n° 3, 1980.

VIRGALA FORURIA E., *La STS de 27 de marzo 2003 de ilegalizacion de Batasuna: el Estado de derecho penetra en Euskadi*, in Teoria y realidad Constitucional, n° 12-13, 2004.

VISIEDO MAXÓN D. F. – *La realidad de los parlamentos autonómicos desde la aprobación de la Constitución española de 1978* – Atti della conferenza tenutasi presso la Facoltà di Diritto dell'Università di Alicante nell'ambito del ciclo di studi "Los desafíos de la democrazia en el Siglo XXI" organizzata dal Dipartimento di Studi Giuridici di Stato, Università di Alicante, 2012.

WONG MERAZ V. A.ET AL., *Transfuguismo vs. partidos políticos,* in BAÑÓN I MARTÍNEZ R., TAMBOLEO GARCÍA R., *Ideas para la gobernanza*, Madrid, Fragua, 2015.

ZANON N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione* – Forum dei quaderni costituzionali, 5 marzo 2014.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

ZANON N., voce *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.

II

Il Portogallo

di

Elia Aureli

Alessandro Cerulli Irelli

Alberto Di Chiara

Lorenzo Marilotti

Giulio Profeta

RAGIONI STORICHE DELL'ESIGENZA, PER I PARTITI PORTOGHESI, DI CREARE LA SANZIONE EX ART. 160 DELLA COSTITUZIONE

di *Lorenzo Marilotti*

SOMMARIO: 1. Introduzione: ragioni storiche dell'art. 160 - 2. La Costituzione del 1911. Debolezza dei partiti e frammentarietà politica e istituzionale - 3. La fase dello Stato Nuovo - 3.1 Il colpo di stato: risposta militare alla crisi - 3.2 La Costituzione del 1933 e la definizione di uⁿ «*Estado sem partidos*» - 4. Le novità agli albori della Seconda Repubblica - 4.1 La rivoluzione ed il regime costituzionale transitorio: il ritorno dei partiti - 4.2 Il delicato rapporto tra MFA e partiti nella fase costituente - 4.3. L'art. 163 della Costituzione: un equilibrio tra potere civile e militare.

1. Introduzione: ragioni storiche dell'art. 160

La vigente Costituzione portoghese prevede, all'articolo 160, la decadenza dal mandato per il parlamentare che si iscriva in un partito diverso da quello con il quale si è presentato alle elezioni[297].

L'interesse della dottrina verso questa norma, è sempre stato notevole ed, in particolare, ci si è da tempo domandati, innanzitutto, se essa, per via della sua peculiarità, ma, anche, per la sua somiglianza alla cosiddetta «clausola cecoslovacca», introduca una forma di mandato imperativo nell'ordinamento costituzionale portoghese o se, invece, sia semplicemente una seppur particolare particolare variante del classico modello di libero mandato[298]. Inoltre, alla luce di questa sanzione, altrettanto interesse ha suscitato la quantificazione dell'effettivo peso dei partiti/gruppi sul singolo parlamentare[299].

Ebbene, come da tempo è stato osservato in dottrina, l'art. 160, in una lettura complessiva della Costituzione, non definirebbe un mandato imperativo[300], ma sembrerebbe creare un istituto che, discostandosi "*dalla tradizionale impostazione del libero mandato*", è volto a "*garantire la fedeltà al partito da parte dell'eletto*", ponendo un rimedio al

---

[297] Recitava l'art. 163 comma 1, lettera c), oggi confluito nell'articolo 160: "*Perdem o mandato os Deputados que:* [...] *c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*".

[298] Per Romano Orrù vi potrebbe essere una eco "*nel disposto dell'art. 13 della legge elettorale cecoslovacca del 1920, laddove statuiva la conseguenza della decadenza dal mandato per il parlamentare che avesse abbandonato, nel corso della legislatura, il proprio partito*". Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. IV, 2015, pag. 1101; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017, pag. 4. Sul punto si vedano anche N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pag. 107 e H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia, in I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, 1970, pp. 23 ss.

[299] Ex multis, L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisbona, 1994, pp. 179-185; cfr. A. BARRETO, *Assembleia da República: uma Instituição Subalternizada*, in *Risco*, n°13, I, 1990, pag. 102; G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, 1987, pag. 430.

[300] Infatti, "*per quanto non esplicito, il divieto deriva dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 152, nel quale si stabilisce che i deputati rappresentano la nazione (letteralmente il «*Paese intero*») e del primo comma dell'art. 155, nel quale si sancisce che i deputati «*esercitano liberamente il proprio mandato*»*". Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., pag. 6.

fenomeno del *transfuguismo* parlamentare[301]: si tratterebbe, dunque, di una *anti-defection clause*, che i Costituenti portoghesi hanno ritenuto opportuno inserire nel testo della Costituzione della Seconda Repubblica.

Il presente lavoro è volto a ricostruire le ragioni storiche che hanno portato i Costituenti portoghesi a ritenere opportuna tale sanzione, che differenzia il mandato parlamentare portoghese dal modello classico di libero mandato.

Nel ricostruire le ragioni di tale istituto è opportuno delineare un percorso che, dalla Costituzione del 1911 giunge all'elaborazione del testo dell'articolo 160 della Costituzione della Seconda Repubblica, attraverso la storia politico-istituzionale del Portogallo, la quale, per usare le parole di Miranda, è storia di "*rupturas*"[302], di cesure repentine e rivoluzioni, ove si sono costantemente misurati gli equilibri di forze politiche e sociali tra loro contrapposte.

Tra queste forze, ruolo da protagonista è giocato dai partiti e dai militari e la loro serrata dialettica costituisce una fondamentale chiave di lettura della storia costituzionale portoghese e anche, nello specifico, del percorso che ha portato all'articolo 160.

La presente analisi è ripartita essenzialmente in tre fasi, corrispondenti ad altrettanti mutamenti nella storia politica che influenzano sensibilmente la storia costituzionale[303].

Il punto di partenza è la Costituzione della Prima Repubblica del 1911, l'ultimo testo tra quelli dell'epoca liberale (1820-1926)[304], dove si può osservare il modello di libero mandato nella sua declinazione classica

Tale periodo era caratterizzato da una estrema instabilità politico-istituzionale, alla quale i partiti, per via della loro frammentazione e debolezza, non riuscivano a porre

---

[301] Questo è affermato in primis dallo stesso R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 1097 e ss.. Per l'Autore, "*a ben guardare, si tratta di soluzione di principio, se non proprio di timido compromesso tra il principio della piena libertà del parlamentare e le esigenze dello Stato di partiti, nel quale le formazioni intermedie di carattere politico hanno un ruolo pregnante per l'espressione della volontà da parte del titolare della sovranità, il corpo elettorale*". Ivi, pag. 1104. Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., pag. 4.

[302] Per J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 245, "*a história constitucional portuguesa, tal como a da generalidade dos países latinos, é feita de rupturas. As Constituições emergem em ruptura com as anteriores, sofrem alterações nem sempre em harmonia com as formas que prescrevem e acabam com novas rupturas ou revoluções. A de 1822 é consequência da revolução de 1820* […], *a de 1911 da revolução de 1910, a de 1933 da revolução de 1926 e a de 1976 da revolução de 1974, da mesma maneira, o Acto Adicional de 1852 é consequência da revolução de 1851 e a alteração de 1918 da revolução de 1917*". Aggiunge Miranda che"*as nossas seis Constituições -decretadas em 1822, 1826, 1838, 1911, 1933 e 1976. São o produto do circunstantialismo histórico do país e o reflexo de determinados elementos políticos, económicos, sociais e culturais. Fruto dos nossos atribulados dois últimos séculos, elas traduzem os seus problemas e as suas contradições e apresentam-se como veículos de certas ideias, tentativas de reorganização da vida colectiva, projectos mais ou menos assentes na realidade nacional, corpos de normas mais ou menos efectivos e duraduros*". Ivi, pag. 244.

[303] Infatti, "*por um lado, aqui como por toda a parte, são os factos decisivos da história política que, directa ou indirectamente, provocam o aparecimento das Constiuições, a sua modificação ou a sua queda. Por outro lado, contudo, as Constituições, na medida em que consubstanciam ou condicionam certo sistema político e na medida em que se repercutem no sistema jurítico e sicoal vêm a ser elas próprias, igualmente, geradoras de novos factos politicos*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pp. 245-246.

[304] Come scrive Miranda, "*a época liberal vai de 1820 a 1926. Durante ela sucedem-se quatro Constituições -de 1822, de 1826, de 1838 e de 1911- que se repartem por diferentes vigências; há duas efémeras restaurações do antigo regime; e passa-se da monarquia à república. Mas, aspesar de todas as convulsões e reacções, é este o grande momento de prevalência dai ideias e de esforço de implantação das intituições próprias di liberalismo político e económico*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 246.

rimedio. Per questo motivo, furono i militari ad intervenire, attraverso il colpo di stato del 1926.

Si apriva, dunque, la fase della dittatura, della durata di circa mezzo secolo (1926-1974). Durante questo periodo, veniva promulgata una nuova Costituzione nel 1933, espressione di un costituzionalismo corporativo ed autoritario e corrispondente alla visione dell'«*Estado Novo*» di Salazar[305]. In tale sistema i partiti erano fortemente osteggiati ed il loro peso costituzionale annullato.

Con la caduta del regime, nel 1974, cominciava il periodo della Rivoluzione e del regime costituzionale transitorio e, sebbene anche la fase rivoluzionaria fosse stata condotta dal potere militare, fu in questo momento che si riprese a parlare di pluralismo e di liberalismo politico: ne conseguì il fatto che i partiti, superato l'inverno salazarista, tornassero ad essere degli attori essenziali nel panorama politico istituzionale[306].
E furono proprio i partiti, il cui peso cresceva rapidamente nel corso della metà degli anni '70, a determinare la necessità di elaborare nella nuova Costituzione della Seconda Repubblica dei meccanismi di equilibrio tra potere civile e militare, come, appunto, l'art. 163.

Innanzitutto è da evidenziarsi il potenziamento del ruolo del Parlamento, nel quale l'unitarietà della rappresentanza si combina con la costituzionalizzazione di un sistema proporzionale con liste bloccate[307] e con "*la particolare valorizzazione del ruolo dei partiti*"[308]. Per questo, in tale contesto si può osservare "*la formalizzazione*", nella Costituzione della Seconda Repubblica, "*di previsioni limitatrici del libero mandato parlamentare*"[309], poiché può legittimamente ritenersi che sia stata proprio l'esigenza dei partiti di mantenere il proprio peso nel panorama istituzionale, in contrapposizione al

[305] Tale epoca è definibile come "*a quase obnubilação do Estado constitucional, representativo e de Direito ou, doutro prisma, a pretensAo de erguer um constitucionalismo diferente, um «Estado Novo», um constitucionalismo corporativo e autoritário. Eis o período da Constituioção de 1933, cujo despontar nAo surpreende no paralelo com a situação europeia dos anos 20 e 30, mas cuja longa duração não se afigura facilmente explicável*"J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 246.

[306] Per J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 246, "*com a revolução de 1974, entra-se na época actual -muito recente e já muito rica de acontecimentos, ideologias e contrastes sociais e políticos- em que o país se encaminha para um regime democrático pluralista (ou de liberalismo político) com tendências descentralizadoras, por um lado, e socializantes, por outro lado. a Constituição de 1976, resultante dessa revolução, significa, em primeiro lugar, o termo do interregno ne linha do constitucionalismo português e, depois, a abertura para horizontes e aspirações de Estado social e de Estado de Direito democrático*".

[307] R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., pag. 1104, rileva che "*l'ordinamento della Seconda Repubblica portoghese, costruito intorno alla* Constituição da República Portuguesa *del 1976 (CRP), riserva peculiare attenzione alla configurazione dell'istanza parlamentare e alla rappresentanza in essa chiamata ad esprimersi: da questo angolo prospettico, si segnalano, tra l'altro, la scelta a favore di un assetto monocamerale (l'*Assembleia da República*, secondo un'impostazione di matrice giacobina, a sottolineare l'unitarietà della rappresentanza); la costituzionalizzazione per l'elezione delle Assemblee politiche o amministrative a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale: art. 113.5 CRP) della formula elettorale di tipo proporzionale (cui fa da corollario per l'Assembleia da República la presenza di liste bloccate)*".

[308] Questa valorizzazione può riscontrarsi sia in generale poiché "*i partiti politici vengono inquadrati quali strumenti per l'organizzazione e l'espressione della volontà popolare, costituendo il mantenimento del pluralismo partitico un limite materiale – assoluto – alla revisione costituzionale*", sia "*con specifico riguardo al momento elettorale (sotto il delicato profilo della presentazione delle candidature)*". Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., pag. 1104. Sul punto si veda anche G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., pag. 4.

[309] R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., pag. 1104.

potere militare, a spingere alla definizione dell'istituto di cui all'art. 160: in questo modo, infatti, scoraggiando le defezioni, sarebbe stato possibile scongiurare le frammentazioni che, con le degenerazioni della Prima Repubblica, avevano portato al colpo di stato militare e alla costituzione dell'«*Estado Novo*» di Salazar e all'annichilimento degli stessi partiti.

Da questa prospettiva, se l'istituto di cui all'art. 160 risulta differente dalla «clausola cecoslovacca», si può, ad ogni modo, rilevare che anch'esso risponda all'esigenza di fondo di garantire ai partiti politici di mantenere intatto il loro ruolo nella società e nel panorama istituzionale[310].

2. La Costituzione del 1911. Debolezza dei partiti e frammentarietà politico-istituzionale

Con la proclamazione della Prima Repubblica, il 5 ottobre 1910, sembrava che il nuovo regime politico sarebbe stato una "*panacea for all the major problems of Portugal*"[311]. Tuttavia, anche la Repubblica dovette confrontarsi con gli stessi problemi che affliggevano la Monarchia costituzionale[312]. In particolare, si rileva come fossero presenti, sia in campagna che in città, da un lato, fenomeni di clientelismo cronico e, dall'altro, uno acceso scontro tra cattolici e anticlericali[313].

Il nuovo regime repubblicano non seppe adeguatamente rispondere ai numerosi problemi del Paese e, anzi, nel corso dei suoi sedici anni di vita, dimostrò tutta la sua fragilità[314],

---

[310] Come scrive N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pag. 107, "*assicurare che i partiti politici – considerati, in virtù del sistema elettorale adottato, i veri candidati presentati agli elettori – non avessero a perdere o a veder diminuita la loro rappresentanza parlamentare, a causa di semplici scelte personali dei deputati*"; l'autore riporta la testimonianza del comitato per la redazione del testo normativo cecoslovacco. Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*, cit., pag. 4.

[311] E, inoltre, "*the establishment of the republic was seen as the dawning of a new age*". Cfr. J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Londra, 1997, pag. 18.

[312] In particolare, si sottolinea il fatto che "*the masses were not incorporated into the political system; nor were the land labourers in the southern province of Alentejo and the emerging working class in the urban centers supported by the new repubblican government. The elite remained mainly middle class, supported by the lower middle classes in the urban centres*". Ibidem.

[313] Infatti, *"the new republican political system was based on urban patronage to avoid the rural caciques influencing the outcome of elections. Anticlericalism and political violence were major factors behind the increasing antagonism between republicans and monarchists*". Ibidem.

[314] Se il regime doveva resistere a continui attacchi interni e gradualmente consolidarsi, "*já no plano das instituições revelaria uma incapacidade notória: preso ao primado do político sobre o social, assente na pequena burguesia citadina sem interessas outros grupos, desgastado pelo conflito religioso (aberto pela legislação do Governo Provisório), viveria de crise em crise, passando pelo interregno de Sidónio Pais em 1918, até à queda em 1926. E outro não seria o destino da Constituição*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 285. Tra i numerosi problemi di questa fase storico-costituzionale del Portogallo è possibile menzionare la piaga del personalismo politico, alla quale si accompagnava una forte frammentazione dei partiti. Anche a causa di ciò fu difficile evitare intermezzi dittatoriali brevi e numerosi, colpi di Stato e violenze che portarono al rapido collasso del regime repubblicano. Cfr. J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., pag. 18 Per questo la Costituzione della Prima Repubblica è stata la meno duratura. Infatti, "*venne abrogata in seguito alla rivoluzione del 5 dicembre 1917*", in seguito alla quale "*un decreto governativo del 30 marzo 1918 introduceva un sistema di governo presidenziale, prevedendo l'elezione del Presidente a suffragio universale e diretto, e provvedeva a trasformare il Senato in Camera dei Rappresentanti delle collettività locali e delle categorie professionali*". Tuttavia, "*questa riforma ebbe breve durata, poiché nel dicembre 1918, dopo l'assassinio del presidente neoeletto, il Congresso richiamò in vigore la carte del 1911*". Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della*

causata anche da un sistema a "*multipartitismo estremo*" che generava una instabilità cronica[315].

Da una breve analisi del testo della Costituzione della Prima Repubblica[316], si può rilevare, come essa si concentrasse principalmente sul singolo parlamentare e non sui partiti.

Innanzitutto, nel Titolo III, dedicato alla sovranità ed ai poteri dello Stato, il testo costituzionale affidava la sovranità alla Nazione (art. 5)[317] ed elencava i poteri dello Stato; in merito a questi poteri, la prima sezione era dedicata al potere legislativo (sez. I del titolo III) che era esercitato dal Congresso della Repubblica, formato dalla Camera dei deputati e dal Senato (art. 7)[318]. La Costituzione si soffermava, inoltre, sul singolo parlamentare. Infatti, al paragrafo 1 dello stesso articolo 7 era previsto il libero mandato nella sua declinazione classica, dal momento che i membri del Congresso della Repubblica erano rappresentanti della nazione e non dei collegi dai quali sono eletti[319]. Inoltre, l'art. 15 prevedeva un espresso divieto di mandato imperativo ove era previsto che il voto dei deputati e dei senatori fosse libero e indipendente da qualsiasi ingiunzione o istruzione[320]. Alle tutele in capo ai parlamentari, la Costituzione si premurava di mantenere forte l'indipendenza dal potere esecutivo dei membri del Congresso. Infatti, ai sensi dell'articolo 20, salvo alcune tassative eccezioni, nessun membro del Congresso poteva, dalla sua elezione, stipulare un contratto con, o accettare dal, potere esecutivo o da qualsiasi governo straniero un lavoro retribuito o una missione sovvenzionata[321].

Nel complesso la Costituzione non si soffermava sui partiti e prevedeva genericamente la libertà di riunione ed associazione (art. 3, n°14)[322]. Ciononostante, i partiti contribuirono notevolmente a caratterizzare la Prima Repubblica, la quale risentì

Seconda Repubblica portoghese, cit., pp. 2-3. Si veda anche L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, cit., pp. 152-157.

[315] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 3.

[316] Il testo si ispirava alla Costituzione svizzera e a quella Brasiliana del 1891. La prima "*por a experiência suíça ir ao encontro das aspirações democraticas e descentralizadoras do partido republicano*", mentre la seconda "*pelo incentivo que fora para os republicanos portugueses a proclamação da república no Brasil*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 284.

[317] Art. 5: "A Soberania reside essencialmente em a Nação".

[318] Art. 7, comma 1: "*O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso da Republica, formado por duas Câmaras, que se denominam Câmara dos Deputados e Senado*".

[319] Art. 7, comma 1, §1: "*Os membros do Congresso são representantes da Nação e não dos colégios que os elegem*".

[320] Art. 15: "*Os Deputados e Senadores são invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício do seu mandato. O seu voto e livre e independente de quaisquer insinuações ou instruções*".

[321] Art. 20: "*Nenhum membro do Congresso, depois de eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo, nem aceitar deste ou de qualquer governo estrangeiro emprego retribuído ou comissão subsidiada. § 1.º Exceptuam só desta ultima proibição: 1.º As missões diplomáticas; 2.º As comissões ou comandos militares e as comissariados da Republica no Ultramar;3.º Os cargos do acesso e as promoções legais; 4.º As nomeações que por lei são feitas pelo Governo, precedendo concurso ou sobre proposta feita pelas entidades a quem legalmente caiba fazer indicação ou escolha de funcionário a nomear. § 2.º Nenhum Deputado ou Senador poderá, porem, aceitar nomeação para as missões, comissões ou comandos, de que tratam os Nos.1.º e 2.º do parágrafo antecedente, sem licença da respectiva Câmara, quando da aceitação resultar privação do exercício das funções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naqueles em que a honra e integridade da Nação se acharem empenhadas*".

[322] Art. 3, comma 1: "A Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no país a *inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:* […] *14.º O direito de reunião e associação é livre. Leis especiais determinarão a forma e condições do seu exercício*".

di tutte le loro criticità, prima fra tutte una forte frammentazione, non certo attenuata dal fenomeno del personalismo politico e da un'attenzione che la Costituzione dedicava quasi esclusivamente al singolo parlamentare.

Per questi motivi, la forma di governo parlamentare, dal 1911 al 1926, incentrata sul singolo parlamentare, generò un multipartitismo estremo con i conseguenti inconvenienti, dato che, in meno di quindici anni, "*si succedettero otto presidenti della repubblica, quarantaquattro governi e ben sette legislature, di cui cinque terminarono per scioglimento anticipato*"[323].

In merito alle vicende dei singoli partiti, il destino del Partito Repubblicano è paradigmatico della situazione dei partiti portoghesi della Prima Repubblica, poiché esso, già dalle elezioni del 1911, si scisse nel Partito Democratico, nel Partito Evoluzionista e in quello Unionista; questi partiti, a loro volta, furono protagonisti di ulteriori scomposizioni e ricomposizioni[324]; e a tali ricomposizioni si univa anche la seppur modesta rappresentanza del Partito Socialista[325]. Tra le principali forze politiche di opposizione all'ex Partito Democratico, si potevano contare il gruppo di Seara Nova, il Centro Accademico per la Democrazia Cristiana, il movimento «Integralismo Lusitano», fortemente critico del sistema parlamentare, e l'Unione degli Interessi Economici[326].

---

[323] Violente polemiche, per questa ragione, furono alimentate "*dai critici delle degenerazioni del parlamentarismo e dai fautori dello stato autoritario*". Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 3.

[324] De Vergottini rileva che "*la forza politica che fu considerata responsabile degli insuccessi del sistema fu il Partito Repubblicano, che si scisse in occasione delle elezioni del 1911. Il suo nucleo più consistente formò il Partito Democratico, mentre altri nuclei formavano il Partito Evoluzionista e quello Unionista. Mentre il Partito Democratico si caratterizzava come partito della sinistra borghese e anticlericale, quello Evoluzionista si orientava come partito riformatore centrista e quello Unionista come partito d'ordine, che finì per appoggiare (1918) la dittatura di Sinodio Païs. Tuttavia solo il partito Democratico fu in grado di porsi come protagonista dell'attività parlamentare e della formazione dei gabinetti ministeriali. Più tardi gli Unionisti e altri elementi conservatori formarono il Partito Liberale (1919), che unitamente ad altri gruppi si fuse poi nel Partito Nazionalista (1923). Queste indicazioni illustrano solo parzialmente l'estrema frammentazione delle formazioni partitiche variamente collegate all'antico Partito Repubblicano*". Ivi, pag. 3-4; cfr. L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, cit., pp. 157-158.

[325] Esso era diviso "*fra tre componenti, socialdemocratica, sindacalista-marxista e anarco-sindacalista, mentre un'altra parte era confluita a sua tempo nel Partito Repubblicano e quindi in quello Democratico. Dalla Federazione Massimalista Portoghese (1919) originò il Partito Comunista (1921)*". Ivi, pag. 5.

[326] Il gruppo di Seara Nova "*fondandosi sul principio dell'internazionalismo, del pacifismo, del socialismo, propugnava una linea riformista sulla spinta della reazione alla politica del Partito Democratico. Il Gruppo svolse una grande influenza sulla formazione di una opinione pubblica quantificata da una critica al regime vigente ma nel quadro delle istituzioni* parlamentar". Per quanto concerne le forze cattoliche, essi "*reagirono alla politica anticlericale dei Democratici istituendo il Centro Accademico per la Democrazia Cristiana (CADC) (1912) che propugnava i principi del cristianesimo sociale, assumendo ben presto un atteggiamento conservatore*". Le destre conservatrici, "*a parte un tentativo di riorganizzazione della opposizione monarchica (1914), naufragato in modo definitivo soltanto con la chiusura della questione dinastica per la morte dell'ultimo pretendente (1932), si riconobbero nel movimento del cosiddetto «Integralismo lusitano» (1914), caratterizzato dalla violenta critica al regime liberale e dall'appello alla tradizione. Gli integralisti si pronunciarono in modo organico e sistematico contro il principio della sovranità popolare e l'individualismo liberale, così pure contro i corollari del «demoliberalismo» del secolo ventesimo: il collettivismo, il socialismo, il comunismo. Il loro appello al passato unificava la valorizzazione delle tradizioni nazionali e il culto del principio monarchico precostituzionale. La saldatura con i cattolici del CADC avveniva mediante l'accettazione dei principi di organizzazione sociale delineati nella Rerum Novarum*". Vi è poi da menzionare L'Unione degli Interessi Economici (1925), formata da agricoltori, industriali e commercianti "*al fine dichiarato di difendere la loro posizione economica nel quadro delle lotte di classe. Mentre gli*

Le vicende dei partiti ed il regime repubblicano-parlamentare descritti, non furono, dunque, in grado "*di assicurare al Portogallo la necessaria stabilità politica*" e, davanti all'impotenza dimostrata delle forze politiche di porre un rimedio alla crisi della Repubblica, intervenne il potere militare.

I militari, in questo periodo, orientavano "*le loro scelte ideologiche e politiche si ponevano nell'ambito dello schieramento conservatore opposto al pluralismo sociale, al pluripartitismo, all'individualismo garantista, al parlamentarismo e alle altre scelte istituzionali fatte proprie dallo stato liberale e consacrate nelle diverse costituzioni*". Per questo il loro programma era volto esplicitamente "*ad una riduzione dell'area pluralista, ad un superamento dei partiti, in quanto incompatibili con gli interessi della Nazione, ad una abolizione della forma di governo parlamentare*"[327].

Era dunque aperta la strada per un colpo di stato militare volto a mutare l'instabile regime repubblicano in un regime di carattere autoritario[328].

Per questo, "*dopo una serie di revisioni costituzionali, che da un lato rafforzarono il Congresso e dall'altro l'esecutivo*" l'instabilità, la confusione e le continue crisi di governo, portarono al colpo di Stato del 1926[329].

3. Lo «Stato Nuovo»

3.1 Il colpo di stato: risposta militare alla crisi

La profonda crisi del governo parlamentare portò nel 1926 l'esercito e la marina ad insorgere sotto la guida del generale Alfonso Costa[330]. Cessava quindi la vigenza della Costituzione del 1911 e veniva instaurata una nuova forma di governo "*che prevedeva la concentrazione del potere sovrano negli organi di vertice delle Forze Armate*". Il nuovo governo militare assumeva, dunque, "*i poteri prima spettanti al parlamento e al gabinetto e interveniva con «decreti aventi forza di legge» fino all'aprile 1933*": si apriva così la fase della storia costituzionale portoghese nota come «Dittatura militare»[331].

---

integralisti non si presentarono mai come partito, l'Unione presentò sue liste es ebbe una limitatissima rappresentanza parlamentare". Ivi, pp. 4-5.

[327] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 143-144.

[328] Il modello al quale i militari guardavano poteva essere "*una forma di stato autoritario, che comportasse una perpetuazione della dittatura militare, o* […] *una repubblica presidenziale con un esecutivo forte, controllato dai militari, e un legislativo depotenziato*". Ivi, pag. 144.

[329] Cessava così "*la vigenza sostanziale della costituzione del 1911, che formalmente si protrasse fino all'adozione della costituzione del 1933*"G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 3.

[330]Il "*Il 28 maggio veniva destituito il Capo dello Stato e il gabinetto ministeriale e con l'instaurazione della dittatura militare, mentre il 9 giugno veniva sciolto il parlamento*. Ivi, pag. 3.

[331] Ivi, pp. 5-6; sul tema si vedano anche J. CAMPINOS, *A Ditatura Militar 1926/1933*, Lisbona, 1975, *passim*; L. SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, cit., pp. 158-164. Per quanto concerne le funzioni di Capo dello Stato, "*ai sensi dei contrastanti provvedimenti*", esse "*furono alternativamente esercitate collegialmente da tutti i ministri o dal solo Capo del Governo. Nel 1928 venne decisa l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, per un quinquennio, e il 25 marzo dello stesso anno fu eletto Presidente il generale Camona. Tale elezione venne interpretata dalla Dittatura come un'accettazione plebiscitaria del nuovo regime militare. Il Presidente della Repubblica nominò un «Presidente del Ministero», introducendo la prassi secondo cui il*

L'intervento militare fu favorito anche dalla stessa società politica, in particolare dai repubblicani di centro e di destra, i quali concepivano tale intervento "*come una fase costituzionale transitoria in attesa di una ripresa del governo parlamentare dopo un risanamento della vita politica nazionale*". Tuttavia, i militari, a causa della loro inesperienza, trovarono grande difficoltà a stabilizzare il paese nei primi due ani di dittatura[332]. Questo comportò l'affermarsi delle posizioni di coloro che avevano intenzione di mutare la forma di stato in una declinazione maggiormente autoritaria: era questa la posizione dell'estrema destra, la quale in realtà, aveva sempre considerato la nuova dittatura "*come l'inizio di un cambiamento radicale della forma di stato*"[333]. Fu in tale contesto che il ministro delle finanze Antonio Oliveira Salazar, iniziò ad aumentare il proprio peso all'interno del Governo, fino a diventare, nell'arco di pochi anni, Presidente del Consiglio il 28 maggio 1932[334].

Il mutamento costituzionale fu all'insegna di uno spiccato antiparlamentarismo e non avvenne tramite la convocazione di una Assemblea Costituente: semplicemente, il Governo pubblicò il progetto di riforma sul giornale del 28 maggio 1932 perché il Paese ne prendesse visione e ne discutesse, per poi sottoporlo ad un «*plebiscito nacional*»[335].

3.2. La Costituzione del 1933 e la definizione di un «Estado sem partidos»

La Costituzione del 1933, revisionata quattro volte (1945, 1951, 1959 e 1971), rimase vigente fino all'aprile del 1974[336]. Essa si richiamava, innanzitutto, "*all'esperienza autoritaria della dittatura militare, ai principi elaborati dagli integralisti*", al fascismo italiano, ma, inoltre, non mancava di ispirarsi anche alla precedente Costituzione del 1911 e a quella di Weimar del 1919[337].

Capo dello Stato non avrebbe governato direttamente bensì per l'intermediario del Presidente del Ministero cui spettava formare e dirigere il gabinetto. È di questo ministero che entra a far parte Oliveira Salazar come Ministro delle Finanze". G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 6.

[332] J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., pag. 18.

[333] In questa concezione l'estrema destra era supportata "*sul piano dottrinario dall'anti-parlamentarismo teorizzato dagli integralisti e sul piano politico dal consolidarsi sulla scena internazionale del fascismo italiano e della dittatura di Primo de Rivera in Spagna, ideologicamente contrapposti al comunismo internazionale*". Ivi, pag. 6. Anche Miranda rileva che "*um decisivo debate político se travaria no interior do novo regime entre os que pretendiam mera reforma das instituções republicanas e os que, próximos do «Integralismo Lusitano» ou do fascismo italiano, reclamavam uma Constituição diferente. Vinceriam estes, com Salazar, embora não sem compensações aos primeiros*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit. pp. 293-294. Si veda, ex multis, A. BIZZARRI, *Origine e caratteri dello Stato Nuovo portoghese*, Milano, 1941, passim.

[334] J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., pag. 18.

[335] Per questo, "*e como continuavam as liberdades restringidas ou suspensas, tal não poderia deixar de se reflectir num carácter muito limitado e pouco pluralista dessa discussão*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 295. Si veda sul punto F. ROSAS, *As primeiras eleições legislativas sob o Estado Novo*, Lisbona, 1985, pp. 26 e ss.. Il progetto del 1932 "*em pouco diverge do texto que veio a ser plebiscitado. As únicas divergências de certo vulto são as seguintes: -O nome «*República organicamente democrática e representativa*» e não «*República corporativa*»*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 295.

[336] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 7.

[337] Ivi, pag. 8. Questa è stata definita come "*una contaminazione della democrazia con i principi dell'autoritarismo di origine fascista*" M. FANCELLI, *La Costituzione della Repubblica Portoghese*, Firenze, 1946, pag. 7. Essa può ritenersi tipica del costituzionalismo a cavallo tra le due guerre mondiali. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 8. Per J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*,

La Costituzione dello Stato Nuovo aveva come principali pilastri la famiglia ed il corporativismo. Questi due elementi erano in stretto rapporto perché lo Stato corporativo si poggiava su una società basata "*on the idealised model of the 'paternalist family'*"[338]. E Salazar contrapponeva questo nuovo "*harmonious system*" fondato su famiglia e corporazioni, all'instabilità della Prima Repubblica, afflitta da conflitti di classe e paralizzata dall'individualismo liberale[339].

Se resisteva nella Costituzione qualche istituto di matrice liberale340, in realtà "*questi riconoscimenti vanno letti in un più ampio contesto che vedeva sul piano degli istituti giuridici l'eliminazione delle associazioni politiche e la riduzione delle autonomie, l'abolizione delle funzioni tipiche del parlamento e un netto predominio dell'esecutivo*"[341].

Mentre la prima parte si occupava della "*dell'individuo, della famiglia, delle associazioni e dei rapporti fra potere politico e sfere di autonomia*" all'insegna del corporativismo 342 , per quanto concerne l'organizzazione costituzionale e politica, il testo non prevedeva la classica separazione dei poteri, ma anzi la respingeva [343] , indicando genericamente come organi della sovranità il Capo dello Stato, il Governo, l'Assemblea Nazionale ed i Tribunali[344].

---

cit., pag. 298, il corporativismo è "*o traço que se pretende mais original*"; cfr. L. ORNAGHI, *«Interesse» e «gruppi corporativi». Introduzione allo studio del fenomeno corporativo*, in *Il Politico*, 1980, pp. 221 e ss..

[338] Questo, per Magone fu possibile perché il 70% della popolazione "*lived rural areas and already typified the model. But the harmonious natural order it was supposed to instil was more wishful thinking than reality.* E questa concezione fu trasposta anche "*to all fields of political, social and economic life*". Cfr. J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., pag. 18.

[339] J. M. MAGONE, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, cit., pp. 18-19.

[340] Come, ad esempio, "*la garanzia delle libertà individuali, la subordinazione degli organi del potere al diritto, un moderato controllo politico parlamentare, l'inamovibilità dei giudici*". G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 8.

[341] Mentre, "*sul piano delle scelte politiche di fondo l'appello ai valori tradizionali della Nazione portoghese quali elaborati dagli integralisti, tenendo ancora presenti le posizioni dei cattolici, interpretati alla luce della nuova sistemazione costituzionale offerta dall'esperienza del fascismo italiano. In tale prospettiva vanno viste le due parti della carta: la prima in tema di «garanzie» e la seconda in tema di «organizzazione»*". Ivi, pag. 9; si veda anche pag. 11.

[342] Ivi, pag. 9. Come forma di organizzazione sociale, "*social, o corporativismo recorta-se através de uma «ordem económica e social», que repousa na solidarietade (ou na solidarietade a todo o custo) dos interesses das classes sociais e em nome da qual se proídem a greve e o* lock-out *(art. 39), se afirma a função social da propriedade, do capital e do trabalho (art. 35) e se admite a associação do trabalho à empresa (art. 36). A integração corporativa envolve as corporações morais económicas e as associações ou organizações sindacais, incumbindo ao Estado reconhecê-las e promover e auxiliar a sua formação (art. 14)*" "*Como forma de organização política, o corporativismo visa a partecipação das sociedades primárias no poder, pois «elementos estruturais da Nação» (art. 5) não são apenas os indivíduos, são também essas sociedades menores. O sufrágio orgânico, contraposto ou, pelo menos, complementar do sufrágio individual, tal é o instrumento que preconiza. Assim, pertence privativamente às famílias, através dos respectivos chefes, eleger es juntas de freguesia (art. 17); nas corporações morais e económicas estarão organicamente representadas todos os elementos da Nação, competindo-lhes tomar parte na eleição das câmaras municipais e na consituição da Câmara Corporativa (art. 18); na organização política do Estado concorrem as juntas de freguesia para a eleição das câmaras municipais e estas para a dos concelhos de província, e na Câmara Corporativa haverá representação de autarquias locais (art. 19)*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, pag. 299.

[343] J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, pag. 308.

[344] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, pag. 10.

Per quanto concerne il sistema di governo non era, ovviamente, parlamentare ma, anzi, "*militantemente antiparlamentar*"[345] [e], nonostante la Costituzione prevedesse una prevalenza formale del Capo dello Stato, "*il vero organo della sovranità*" era il Governo ed, in particolare, il Presidente del Consiglio[346].

Fortemente limitato era, invece, il ruolo dell'Assemblea Nazionale, peraltro formata in prevalenza incontrastabilmente maggioritaria da membri dell'Unione Nazionale, il "listone" di fedeli al regime[347]. Ad essa era affiancata una Camera Corporativa[348], la quale, secondo il disegno salazariano avrebbe dovuto in futuro sostituire la già debole Assemblea Legislativa[349].

Si può rilevare che, ai sensi dell'art. 89 § 2, l'Assemblea nazionale poteva ritirare il mandato di deputati che avessero espresso opinioni contrarie all'esistenza del Portogallo come nazione indipendente, o che avessero incitato in ogni modo alla sovversione violenta dell'ordine politico e sociale.

A coronamento del sistema vi era l'annichilimento dei partiti politici, al fine di creare un «*Estado sem partidos*», ossia uno Stato rappresentativo ma senza partiti, basato, da un lato, su una "*postura orgânico-corporativa sobre a essência da Nação e sobre o papel do cidadão*", e dall'altro lato su una "*crítica radical aos malefícios do sistema de partidos*" che avevano portato il Portogallo alla crisi della Prima Repubblica[350].

---

[345] J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, pag. 309.

[346] Tale organo "*si manifestò come il centro incontrastato del potere, riunendo in sé attribuzioni di indirizzo, di normazione, di amministrazione. Intorno al Presidente vennero costituiti numerosi comitati con attribuzioni preparatorie e consultive, mentre i ministri erano considerati responsabili soltanto verso di lui e a lui legati da un vincolo di subordinazione gerarchica*". Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 11; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, III ed., Milano, 1974, pag. 421.

[347] Essa aveva "*un ruolo del tutto marginale*". Infatti se il suo ruolo politico era nullo, "*le sue attribuzioni legislative, in teoria considerevoli, erano quasi inesistenti nella pratica, in quanto il potere normativo veniva esercitato dal governo tramite decreti*". G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese,* cit., pp. 11-12; cfr. ivi, pag. 308. L'Assemblea, in particolare aveva le seguenti funzioni: "*fazer leis, vigiar pelo cumprimento da Constituição e dal leis, autorizar o Governo a cobrar as receitas do Estado e a pagar as despesas públicas (mas não já aprovar o orçamento), aprovar as convenções internacionais, declarar o estado de sítio, deliberar sobre a revisão constitucional antes de decorrido o prazo de 10 anos sobre a última revisão (art. 91)*". Essa funzonava "*três meses, improrogáveis, em cada ano (art. 94)*". J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional,* cit., pag. 306; cfr. C. DE ALMEDA, voce *Assembleia Nacional,* in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, I, Lisbona, 1996, pp. 488 e ss.

[348] Tale Camera era composta dai rappresentanti "*das autarquias locais e dos interesses sociais, considerados estes nos seus ramos fundamentais de ordem administrativa, moral, cultural e económica (art. 102)*". Organizzata per sezioni specializzate (art. 104), ad essa competeva "*relatar e dar parecer sobre todas as propostas ou projectos de lei que forem presentes à Assembleia Nacional, antes de ser nesta iniciada a doscussão (art. 103)*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, pag. 307; cfr. C. DE ALMEDA, voce *Câmara Corporativa*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, Lisbona, 1996, pp. 146 e ss.

[349] J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 308. Come sintomi dello scarsissimo peso dell'Assemblea, oltre alla riduzione della sessione legislativa a tre mesi, si può menzionare l'inesistenza di commissioni parlamentari, la "*faculdade de dissolução pelo Presidente da República a todo o tempo, livremente, só sendo exigida a consulta do Conselho de Estado*", la possibilità, in capo al Presidente di prorogare "*até seis meses o prazo para novas eleições após dissolução, se assim o aconselharem «os superiores interesses do país»*"; inoltre "*não só irresponsabilidade do Governo perante a Assembleia como não comparência dos Ministros às suas reuniões*". Ibidem.

[350] Questo «*Estado sem partidos*» si contrapponeva sia allo stato multipartitico o pluralistico dell'Occidente, sia allo stato monopartitico dei regimi sovietico e fascista. Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional,* Tomo

Innanzitutto, se non vi è dubbio che il ruolo dei partiti fosse del tutto ininfluente, il regime mantenne nei loro confronti un atteggiamento fortemente ambiguo e apparentemente contraddittorio, tale da far dubitare che il nuovo sistema costituzionale ne vietasse effettivamente l'esistenza. Peraltro, la Costituzione, come afferma Miranda, "*parece pressupor o reconhecimento dos partidos políticos*", poiché all'articolo 22 prevede che "*os funcionários públicos estão ao serviço da colectividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares*". Dunque, "*interpretando de harmonia com as regras próprias de hermêneutica jurídica*", se l'articolo 8, n°14 prevedeva la libertà di di riunione e associazione, questo implicherebbe anche l'ammissibilità dei partiti [351]. Tuttavia, indipendentemente dal fatto che vi fosse o meno un divieto legale, è innegabile una "*proscrição dos partidos políticos*", dal momento che, anche se "*nenhuma lei os vedaria expressa e taxativamente*", il regime generale delle libertà di associazione prevedeva un'autorizzazione amministrativa per la formazione delle associazioni politiche che, fondamentalmente, "*nunca seria concedida*" [352]. Se, dunque, vi furono forze politiche contrarie al salazarismo, si potrebbe parlare di una sorta di "*costume constitucional contra legem (ou, pelo menos, praeter legem)*"[353].

L'obiettivo di Salazar di creare un «*Estado sem partidos*», non comportò la creazione di un partito unico sul modello fascista o nazista, anche se, tuttavia, "*le uniche possibilità organizzative autorizzate si riferivano ad associazioni utilizzate dal regime per i suoi fini, specialmente in occasione delle elezioni*", come l'Unione Nazionale, operante a partire dal 1930[354].

Ciononostante, la tolleranza delle opposizioni e quindi "*la possibilità in teoria assicurata di consentirne la presenza in seno all'Assemblea*" era assolutamente episodica e manovrata da Salazar al fine di "*offrire agli osservatori esterni un'immagine delle istituzioni portoghesi che fosse accettabile per le democrazie occidentali*": per questo, se no è possibile parlare di assenza di pluralismo, si può senz'altro affermare che esso fosse estremamente limitato se non di facciata[355].

La falsa apertura di Salazar alle opposizioni, concentrata in periodo elettorale e funzionalizzata a legittimare il regime, metteva seriamente in crisi i partiti poiché si

---

I, pag. 302. Cfr. A. QUEIRÓ, *Partidos e partido único no pensamento político de Salazar. Discurso Proferido na Sessão de Abertura do 5.º Congresso da União Nacional*, Coimbra, 1970, pp. 7-12.

[351] J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, pag. 301. La fonte dell'articolo 22 era l'articolo 130 della Costituzione di Weimar, uno dei primi precetti costituzionali che ha proceduto all'istituzionalizzazione dei partiti politici.

[352] J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, pag. 301.

[353] Il quale era fermo nella "*convicção jurídica e política ligada àquela ideologia e exibida numa constante prática legal, jurisprudencial e administrativa*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 302. Di diverso avviso è M. REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos no Direito constitucional português*, Braga, 1983, pp. 223-232.

[354] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., p. 13. "*A Constituição de 1933 não reconheceria liberdade de associação partidária; a prática constitucional delinearia os contornos de um regime jurídico que poderia propiciar várias modalidades de organização política; e viria a prevalecer a prática factual do sistema de partido liderante*". Cfr. J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., pag. 302, nota 1.

[355] È stato osservato che "*numerose associazioni avevano raggruppato nel tempo esponenti politici provenienti dai partiti preesistenti alla Dittatura del 1926 e, comunque, ispirati ad ideologie e legati a programmi contrari ai principi dello Stato Nuovo*". Queste forze, "*fra loro sovente in contrasto, erano accomunati dall'opposizione radicale al sistema costituzionale dello stato salazarista*"Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 13-14.

trovavano davanti "*al non facile dilemma se avallare l'esistenza dello Stato Nuovo, partecipando ai suoi meccanismi istituzionali con l'obiettivo di provocarne la modifica*", oppure "*rifiutare ogni compromesso e combattere, utilizzando mezzi formalmente incostituzionali, l'ordinamento vigente*"[356]. Entrambe le soluzioni erano solo rischiose, ma anche nocive per le stesse formazioni alternative al salazarismo.

4. Le novità ali albori della Seconda Repubblica

4.1 La Rivoluzione ed il regime costituzionale transitorio: il ritorno dei partiti

Con la morte di Salazar, lo Stato Nuovo entrò in una crisi dalla quale non si sarebbe più ripreso. E a poco servirono i tentativi del nuovo Presidente Caetano di aprire all'ala più moderata dell'opposizione, in modo da tentare "*di inserirla nel gioco politico parlamentare*" e costituzionalizzarla[357].

Ma il tentativo di Caetano fu vano e non evitò che il 15 aprile 1974 scoppiasse una insurrezione militare: iniziava, così, la Rivoluzione dei Garofani.

Con un proclama, diffuso in radio il 25 aprile, si dichiarava che l'obiettivo dei rivoluzionari era «restituire al popolo portoghese le libertà civiche di cui era stato privato». Ne seguiva un programma reso noto il 26 aprile che seguiva tre direttrici: "*progressiva eliminazione dell'ordinamento dello stato corporativo, preparazione ad un passaggio ordinato ad un regime democratico civile ed elaborazione di una nuova costituzione ad opera di un'Assemblea Costituente elettiva*"[358].

In questo periodo (dalla Rivoluzione del 25 aprile 1974 all'entrata in vigore della Costituzione della Seconda Repubblica il 26 aprile 1976) si instaurava, dunque, un regime costituzionale transitorio "*caratterizzato dal ruolo costituente e di indirizzo del MFA, da una complessa organizzazione dei pubblici poteri, militari e civili, dall'attività dell'Assemblea Costituente, dall'affermarsi progressivo delle linee di un nuovo ordinamento che sarà sostanzialmente recepito nella costituzione del 1976, pur depurato degli elementi «d'eccezione» rivelatisi contingenti e superati dal succedersi degli avvenimenti politici*"[359].

---

[356] Aggiunge De Vergottini che "*tale dilemma spiega il comportamento contraddittorio che vedeva l'opposizione ad un tempo partecipare alle campagne elettorali e quindi ritirarsi alla vigilia del voto*". Ma del resto anche lo stesso regime "*si trovava anche esso di fronte al dilemma se essere coerente a se stesso e negare qualsiasi pluralismo politico che rivelasse componenti antisistema o, consentendo una partecipazione controllata di forze politiche estranee ai principi della costituzione, cercare di ottenere una più estesa legittimazione del suo ruolo*". Questo spiega, inoltre, "*l'alternarsi della repressione sistematica dell'opposizione alla temporanea tolleranza per una sua attività ufficiale, al di fuori dell'abituale clandestinità*". Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 14-15.

[357] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 15. E "*le speranze della liberalizzazione, che negli intenti di Caetano avrebbe dovuto sostanzialmente assicurare il perpetuarsi del regime, si esaurirono rapidamente*" perché i deputati della cosiddetta ala liberale "*tentarono invano di svolgere un'attività di opposizione parlamentare e di fronte alla verifica della loro impotenza a incidere sull'indirizzo politico e alla limitazione dei loro diritti di espressione e di critica si dimisero nel 1971*". Ivi, pag. 18.

[358] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, pp. 25-26.

[359] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 23.

Rispetto al colpo di Stato militare del 1926 (che aveva portato alla costruzione dello Stato Nuovo salazariano), con la Rivoluzione del 1974, il Movimento delle Forze Armate (MFA) si proponeva di "*agevolare il consolidamento del processo democratico, garantendo il ruolo determinante della volontà popolare e assicurando una funzione di rilievo ai partiti politici*"[360;] e questo fece sì che il MFA prendesse la felice decisione di coinvolgere le forze politiche nella fase costituente, attribuendo loro un ruolo di "*particolare importanza*"361. Infatti, il decreto legge n. 621-C/74, nel disciplinare la legge elettorale per l'Assemblea Costituente "*fra i diversi sistemi possibili sceglieva quello della rappresentanza proporzionale secondo il metodo di Hondt, in quanto ritenuto il più idoneo a interpretare la volontà del corpo elettorale, consentendo di offrire una rappresentanza nell'Assemblea a tutte le opinioni e tendenze politiche*" che fossero interessate al programma di rinnovamento costituzionale portato avanti dal MFA[362.]

A testimonianza del nuovo ruolo dei partiti politici, la legge 595/1974, che disciplinava la loro attività, all'articolo 1 li definiva come "*organizzazioni di cittadini, di carattere permanente, costituite coll'obiettivo fondamentale di partecipare democraticamente alla vita politica del Paese e di concorrere, in accordo con le leggi costituzionali e con i loro statuti e programmi pubblicati, alla formazione ed espressione della volontà politica del popolo, intervenendo, in particolare, nel procedimento elettorale mediante la presentazione di candidature o il sostegno dei candidati*". Ad essa si collegava la L.621/1974 la quale prevedeva che solo i partiti politici potessero presentare candidature: in tal modo era riconosciuta ai partiti "*pur sotto la costante tutela del MFA, una sostanziale gestione del procedimento elettorale*"[363.] In questo sistema l'affermazione dei partiti fu rapida e costante. Se prima della formazione dell'Assemblea la società civile "*non aveva un proprio organo rappresentativo a livello costituzionale*" poiché tutti gli organi dello Stato erano controllati dal MFA[364,] in seguito alle elezioni della Costituente, i partiti si trovarono ad essere, al contempo, protagonisti del mutamento costituzionale in atto ed anche, di fatto, gli unici rappresentanti della società civile in un quadro costituzionale, al momento dominato dal potere militare[365].

---

[360] Come emerge dai provvedimenti in materia elettorale del 1974/75. Secondo il legislatore della fase transitoria "*le elezioni non solo avrebbero concorso alla formazione dell'Assemblea Costituente, ma altresì avrebbero svolto una funzione «pedagogica» nei confronti dei cittadini per troppi anni estraniati dalla partecipazione alla vita politica*". Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 40.

[361] Ivi, pag. 41

[362] Ibidem.

[363] Ivi, pp. 42-43.

[364] Peraltro, alcuni di questi organi "*erano formalmente considerati espressione del potere militare: il Consiglio della Rivoluzione e l'Assemblea del MFA e lo stesso Presidente della Repubblica, in quanto presidente del Consiglio della Rivoluzione. Il Governo Provvisorio, invece, era stato concepito come organo «civile», ma di fatto dal momento della nomina del brigadiere Gonçalves, pur contenendo elementi civili, era divenuto anch'esso un organo controllato dal MFA*". Ivi, pp. 45-46.

[365] L'Assemblea era "*espressione dell'intera società nazionale*" ed al suo interno, i partiti che avevano concorso alla sua formazione, ora "*concorrevano al suo funzionamento, avendo formato nel suo ambito dei gruppi parlamentari*". Scopo dell'assemblea era "*procedere alla formazione della nuova carta costituzionale seguendo le rigide direttive fissate nel patto fra MFA e partiti*". G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, pag. 46.

4.2 Il delicato rapporto tra MFA e partiti nella fase costituente

I partiti politici, benché riammessi dal Governo Militare Rivoluzionario ad esercitare un ruolo costituzionalmente rilevante, trovarono, tuttavia, forti limiti alla loro attività.

Le restrizioni provenivano, in primo luogo, dal Patto MFA-Partiti, sottoscritto l'11 aprile dai militari e dai più importanti partiti "*dopo una serie di negoziazioni*". Il patto "*precludeva un'ampia gamma di scelte programmatiche e organizzative, precostituendo limiti rigidi alla futura costituzione*" poiché "*predeterminava a grandi linee lo spazio ideologico e programmatico in cui i partiti avrebbero potuto inserirsi, indicando le linee di azione compatibili soltanto con un ordinamento politico-istituzionale di tipo socialista, pur nell'affermazione del rispetto di un non ben definito pluralismo*"[366].

I militari, pur rispettando formalmente il pluralismo politico ed il ruolo dei partiti, nutrivano nei confronti di questi una forte diffidenza poiché li consideravano "*minaccia per la necessaria unità richiesta dal processo rivoluzionario*". Per questo, da parte dei militari "*presero corpo numerose iniziative dirette a scavalcare o condizionare la Costituente*", attraverso l'elaborazione di documenti "*di sicura rilevanza costituzionale*" redatti dal Consiglio della Rivoluzione e dall'Assemblea del MFA. E questi documenti, "*oltre alla riaffermazione del ruolo primario degli organi militari e ai richiami all'ordine rivolti ai partiti e all'Assemblea Costituente*", arrivavano a prospettare "*la costituzione di organismi politici formati prescindendo dall'intervento mediatore dei partiti*"[367]. L'apice di questa tendenza fu raggiunto nel luglio del 1975, attraverso il Programma-guida dell'alleanza popolo-MFA, il potere militare arrivava addirittura a proporre di superare il ruolo dei partiti, attraverso "*l'istituzione di organi del potere popolare*", ossia organismi assembleari nei quali avrebbero partecipato, "*in posizione preminente*", delegati dello stesso Movimento delle Forze Armate "*indipendenti da qualsiasi legame coi partiti*"[368].

La descritta diffidenza verso i partiti rese conflittuale il rapporto tra questi ultimi ed il MFA e se in un primo momento si poteva riscontrare un peso maggiore del MFA, in seguito, grazie alla loro rapida e costante affermazione, il peso politico dei principali partiti riuscì a prevalere su quello del potere militare.

Fondamentale spartiacque di questo mutamento di equilibri di forza è dato dalle elezioni della Costituente il 25 aprile 1975, in seguito alle quali il ruolo costituzionale dei partiti ed il loro peso fu palese ed incontrovertibile.

Prima della forte legittimazione data ai partiti dall'elezione della Costituente, il MFA se, da un lato, si proponeva di ripristinare "*una democrazia parlamentare sostanzialmente legata alla tradizione del pluralismo tardoliberale*" che guidasse la società portoghese all'insegna del socialismo, dall'altro lato, tale pluralismo era rigorosamente limitato alle sole forze "*unite nel fronte antifascista controllato dal MFA*". Sulla base di ciò, il Movimento delle Forze Armate concepiva l'Assemblea

[366] Ivi, pag. 43.

[367] Ivi, pp. 162-163.

[368] Inoltre gli organi direttivi "*avrebbero dovuto essere eletti per alzata di mano, affiancati da organismi amministrativi e da tribunali popolari*". In tal modo il Movimento si offriva "*come unico centro di «dinamizzazione» politica della società portoghese oltre i ristretti confini della società militare*". Si può leggere, in ciò, "*il proposito di instaurare un regime politicamente del tutto omogeneo, ottenendo per via di una scelta unilaterale e autoritativa quella unitarietà che i partiti politici non consentivano di far intravedere persistendo nei loro conflitti particolaristici dentro e fuori l'Assemblea Costituente*". Ivi, pag. 163.

Costituente come il luogo nel quale si sarebbe scelta "*«una via originale al socialismo portoghese» in un quadro che assicurava un pluralismo politico controllato dal MFA*"[369].

Dal canto loro, anche gli indirizzi espressi dai maggiori partiti (Partito Socialista, Partito Popolare Democratico, Partito Comunista e Centro Democratico Sociale), prima del 25 aprile 1975, erano fortemente influenzati dalla posizione del MFA, tant'è che al limite è possibile distinguere solo tra quelli che concordavano con il disegno dei militari e quelli che, invece, ne prendevano atto[370].

Tuttavia, in seguito alle elezioni della Costituente, come detto, il peso dei partiti crebbe notevolmente ed il MFA fu costretto a smussare le proprie posizioni. Testimonianza di ciò è il cosiddetto «Documento dei Nove» del 7 agosto 1975 che si contrapponeva alle precedenti proposte istituzionali del potere militare. Al suo interno, oltre ad essere riproposta organicamente "*l'esigenza di assicurare un reale pluralismo*", emergeva la concezione che "*l'ordinamento socialista sarebbe stato raggiunto tramite la collaborazione tra MFA e partiti politici*" ed il ruolo di questi "*veniva ribadito come indispensabile*". Sulla bace si ciò, il Documento ridimensionava la posizione del MFA, affermando che quest'ultimo "*non avrebbe dovuto togliere ai partiti il loro spazio naturale, ma limitarsi a svolgere il ruolo di garante della Costituzione*"[371].

Con il VI Governo Provvisorio ci fu, dunque, una formale inversione di tendenza dato che con il programma governativo presentato il 14 settembre 1975, richiamando il Documento dei Nove e presentando, tra l'altro, "*estesi richiami alla garanzia del pluralismo*" ed al "*riconoscimento del ruolo dei partiti politici*", si definiva una linea che comportava "*una scelta costituzionale che nel quadro di un socialismo riformista accettasse i principi sostanziali dello stato liberale, pur mantenendosi alle Forze Armate la contitolarità del potere sovrano*": si rivelava, perciò, minoritario l'indirizzo che voleva mantenere una posizione costituzionale preferenziale al potere militare ed al MFA[372].

Veniva, inoltre, modificato il Patto tra MFA e Partiti al fine di delineare una forma di governo dove potere civile e militare, non solo sarebbero stati "*bilanciati*", ma vi sarebbe stata anche una "*prevalenza formale*" del potere civile[373].

---

[369] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 83.

[370] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 86-94.

[371] Si affermava nel documento che «*Questo modello di socialismo è inscindibile dalla democrazia politica. Deve essere quindi costruito all'insegna del pluralismo politico, con i partiti capaci di aderire al suddetto programma nazionale. Questo modello di socialismo è anche inscindibile dalla libertà, dai diritti e dalle garanzie fondamentali. Non si nega che questi possano subire modifiche di contenuto con l'avanzare del processo storico. Tuttavia una concezione rivoluzionaria del socialismo per un Paese europeo come il Portogallo, inserito nel contesto geopolitico e strategico in cui si trova e con un passato storico e culturale come il suo, non può separare il problema morale della libertà umana da quello della costruzione del socialismo*». Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pp. 115-116. Si veda anche pag. 164.

[372] E questo avveniva "*sia a livello della società civile, dove i partiti, eccezion fatta per il PCP e per il collegato MDP/CDE, insistevano con maggior forza per un adeguato riconoscimento della loro forza elettorale, facendo appello alla incidenza proporzionale del peso politico assegnato dal voto popolare dell'aprile precedente, sia a livello di società militare, dove la proposta dei nove, nonostante le misure repressive adottate dal Consiglio della Rivoluzione nei confronti dei firmatari del documento, era servita quale elemento di aggregazione della protesta contro l'eccessiva espansione del gruppo di Gonçalves*". Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese*, cit., pag. 118-119; cfr. ivi, pag. 65.

[373] L'equilibrio era assicurato attraverso la scelta di una "*una repubblica presidenziale con temperamenti parlamentari, riecheggiante il modello francese del 1958, ma reso più complesso dal riconoscimento di un ruolo di*

4.3 L'articolo 163 della Costituzione: un equilibrio tra potere civile e militare

Nella parte sull'organizzazione, la nuova Costituzione che si andava formando nei lavori dell'Assemblea Costituente, ricalcava "*le linee del patto revisionato MFA/partiti*", e si aggiungevano "*interessanti previsioni quanto al ruolo dei partiti negli organi costituzionali, al diritto di opposizione democratica riconosciuto alle minoranze, all'organizzazione e al funzionamento dell'Assemblea Legislativa nei suoi rapporti col governo*"[374].

Con questo sistema i Costituenti avrebbero cercato e, forse, trovato un modo per mantenere l'equilibrio tra poteri, impedendo la prevaricazione del militare su quello civile, come accaduto a partire dal 1926 con la caduta della Prima Repubblica.

Se, infatti, il nuovo sistema garantisce un importante ruolo al Parlamento, vi si rileva un ruolo importante di potere costituzionale alla componente militare e la sanzione di cui all'art. 163 è da leggersi come strumento di tutela per gli stessi partiti, poiché è volta ad impedire le criticità della Prima Repubblica, ossia lo sfaldamento politico e l'instabilità che aveva spinto i militari a costituire un nuovo tipo di regime dove i partiti erano esautorati.

TRA LIBERTÀ E IMPERATIVITÀ DI MANDATO NELLA COSTITUZIONE PORTOGHESE

di *Giulio Profeta*

Sommario: 1. Il contesto di riferimento; 2. I lavori in Assemblea costituente e l'approvazione della Costituzione portoghese del 1976; 3. L'interpretazione dell'articolo 160, in particolar modo con riguardo all'alinea c); 4 Considerazioni interlocutorie.

1. Il contesto di riferimento

L'ascesa di Marcelo Caetano alla Presidenza del Consiglio nel 27 settembre 1968, a seguito dell'improvviso incidente incorso ad António de Oliveira Salazar, determinò l'avvio della crisi dell'*Estado Novo*[375].

---

indirizzo, anche se formalmente limitato a un settore ben definito, dell'organo militare". Tuttavia non si deve negare che vi fossero "*fondati elementi in base ai quali ritenere che il ruolo effettivo del potere politico militare, anche se esprimentesi in via indiretta utilizzando l'ibrida figura costituzionale del Presidente della Repubblica, avrebbe potuto essere nella costituzione materiale del Paese assai più consistente. La Presidenza della Repubblica veniva collocata in una posizione centrale dell'equilibrio costituzionale con visibile preminenza rispetto all'Assemblea e al Governo, dimodoché, ove il titolare dell'organo fosse espressione sostanziale del potere militare, il ruolo di quest'ultimo sarebbe andato chiaramente oltre alle previsioni formali del patto*"G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, pag. 129.

[374] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977, pag. 69.

[375] Con il termine "*Estado Novo"* si indica lo Stato portoghese sorto progressivamente a seguito del *golpe* del 28 maggio 1926 promosso dall'Esercito e dalla Marina; la principale causa politica dietro l'ascesa delle Forze Armate fu

Quest'ultimo si era nei decenni consolidato attorno alla figura del Presidente del Consiglio, il quale era considerato quale *"vero organo della sovranità"*, esercitando poteri di indirizzo politico, di normazione e di amministrazione mediante comitati a natura preparatoria e consultiva[376].

Peraltro, nell'*Estado Novo* la centralità dell'istituzione della Presidenza del Consiglio si era saldata fortemente con il Generale Salazar, contribuendo a forgiare un ordinamento autoritario, ispirato al modello fascista italiano, connotato da un intenso elemento personalistico[377].

Prescindendo dal dibattito in ordine al carattere totalitario o meno dell'ordinamento portoghese, è possibile evidenziare come l'*Estado Novo* si caratterizzò dal punto di vista costituzionale per una totale negazione del pluralismo associativo, attraverso una repressione sistematica di qualsiasi organizzazione estranea a quelle riconosciute dal Governo[378].

L'impianto ordinamentale plasmato da Salazar si mantenne in larga parte inalterato fino agli anni Sessanta, manifestando le prime tensioni in concomitanza delle istanze di sviluppo industriale portate avanti dalla borghesia lusitana[379].

Queste, tuttavia, furono contenute dall'azione del Presidente del Consiglio, salvo emergere in tutta la loro complessità in occasione dell'infortunio incorso allo stesso Salazar nel 1968, che in breve tempo determinò prima la sua scomparsa politica e, nel luglio del 1970, la sua morte[380].

---

l'estrema fragilità del sistema istituzionale portoghese, connotato, come molti ordinamenti europei dell'epoca, da un *"estremo multipartitismo".* A sua volta, non era presente un blocco sociale dominante, come una borghesia produttiva o una numerosa classe operaia urbana, in grado di favorire la stabilità del sistema. La dottrina, comunque, tende ad associare la vera e propria nascita dell'*Estado Novo* all'ascesa di Salazar alla Presidenza del Consiglio nel 1932. Per un'analisi sul tema, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 6 e sgg. e M. IVANI, *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione, Studi storici*, fascicolo 2, anno 2005, pp. 437 e sgg.

[376] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976,* cit., p. 12; ad esempio, i Ministri erano considerati sottoposti ad un vincolo gerarchico nei confronti del Presidente del Consiglio. Per queste ragioni, l'ordinamento portoghese fu qualificato come *"presidenzialismo temperato",* con il riconoscimento di un mero potere di moderazione al Presidente della Repubblica. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffré, Milano, 1974, p. 421.

[377] Gli elementi personalistici si desumono in particolar modo dalla *"labilità ideologica*" dell'*Estado Novo,* il quale, pur manifestando numerosi punti di convergenza con l'ordinamento corporativo fascista, si connotò per una struttura interna originale. Sul punto, G. De Vergottini, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, p. 16 e sgg., F. T. PIMENTA, *Salazar e l'"Estado Novo" (1933-1968),* in *Ricerche di Storia Politica*, fascicolo 3, anno 2007, pp. 336 e sgg. e C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2004, pp. 22 e sgg., pp. 55 e sgg.; secondo quest'ultima Autrice, in particolare, Salazar avrebbe redatto egli stesso tutta la costituzione applicata durante il regime. Per una comparazione approfondita, invece, tra il regime di Salazar e quello fascista, cfr. M. IVANI, *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione, cit.*, pp. 347 e sgg.

[378] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, p. 9 e sgg. Invece, in relazione al dibattito sulla natura totalitaria o meno del regime di Salazar, cfr. M. IVANI, *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione*, cit., pp. 347 e sgg. La dottrina costituzionale lusitana tende a identificare l'*Estado Novo* quale un regime autoritario conservatore ma non totalitario, sul punto cfr. J. MIRANDA, *Il sistema semipresidenziale portoghese,* in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 212.

[379] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit. p. 16.

[380] Salazar accusò un trauma cranico per una caduta incorsa mentre si trovava nella propria abitazione; trasportato in ospedale, fu operato. Durante la degenza, tuttavia, fu colpito da un *ictus* che minò progressivamente le funzioni

Inoltre, in questo contesto si accentuava in larghe fasce dell'esercito la propensione a contestare il regime sulla base di un orientamento politico socialista; questo *humus* culturale fu alla base della costituzione il 9 settembre 1973 ad Evora del Movimento delle Forze Armate (MFA), un coordinamento dei membri dell'Esercito e della Marina contrari alle politiche dell'*Estado Novo*[381].

A seguito del colpo di stato del 25 aprile 1974, si aprì, quindi, una fase transitoria in cui l'MFA rivestì un ruolo di primo piano sulla scena lusitana, non solo quale soggetto garante della rivoluzione, ma quale attore principale in luogo e in sostituzione dei partiti politici.

Questo aspetto si coglie nitidamente dal proclama del MFA diffuso il 25 aprile dalle radio in cui i vertici militari giustificavano il colpo di stato nel tentativo di *"restituire al popolo portoghese le libertà civiche di cui era stato privato"*, con la promessa di costituire una Giunta di Salvezza Nazionale e di promuovere le elezioni di un'Assemblea Costituente.

Il 26 Aprile, il generale Antonío de Spínola, designato quale Presidente della Giunta Nazionale, diffuse il Programma del Movimento delle Forze Armate, un vero e proprio documento costituzionale articolato lungo tre direttrici principali: la progressiva rimozione dell'ordinamento corporativo in favore di un nuovo regime costituzionale democratico, una nuova politica economica e sociale, nonché una soluzione pacifica ai conflitti coloniali.

A sua volta, le proposte evidenziate all'interno del documento erano tripartite in misure immediate, misure a breve termine e disposizione finali, secondo un criterio temporale in cui si tentava di fornire una pianificazione cronologica agli eventi successivi al colpo di stato[382].

Fra le misure immediate, l'MFA poneva il termine di dodici mesi per la convocazione di un'Assemblea Costituente, eletta a suffragio universale e diretto secondo una legge elettorale predisposta dal Governo Provvisorio civile.

Quest'ultimo era definito, all'interno delle misure a breve termine, quale organo civile composto da *"personalità rappresentative di gruppi e correnti politiche e personalità indipendenti che si identifichino col Programma"*[383].

La coabitazione tra Giunta Nazionale, a natura militare, e Governo Provvisorio civile doveva protrarsi, come indicato nelle disposizioni finali, per tutto per il periodo ritenuto dal MFA come *"eccezionale"*, ossia fino all'elezione del Presidente della Repubblica e

---

motorie del Presidente. Dopo questo momento, gli altri membri del Governo iniziarono a pensare alla successione di Salazar. Cfr. G. FRANCHETTI PARDO, *Il Portogallo da Salazar alla democrazia (1968-1974),* in *Rivista di Studi Politici Internazionali,* volume 82, n. 4, anno 2015, p. 534.

[381] Questo sarà il principale fattore culturale che favorirà la successiva Rivoluzione; la diffusione di teorie marxiste all'interno delle Forze Armate crebbe decisamente in relazione alle guerre coloniali che il Portogallo si trovò ad affrontare negli anni Sessanta, in grado di assorbire come sforzo economico il 50% dell'intero bilancio del paese. Sul punto, si veda M. DEL PERO, *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese,* in *Contemporanea,* fascicolo 4, ottobre 2005, p. 637, G. FRANCHETTI PARDO, *Il Portogallo da Salazar alla democrazia (1968-1974),* cit., pp. 538 e sgg. e F. LORENZONI, *Le prime fasi del processo rivoluzionario portoghese,* in *Quaderni Piacentini,* XIII, n. 53-54, dicembre 1974, pp. 97 e sgg. Sul ruolo fondamentale delle Forze Armate e, soprattutto, del Movimento delle Forze Armate concorda anche la dottrina lusitana e quella straniera, cfr. J. MIRANDA, *A Originalidade e as principais caracterìsticas da constitucao portoguesa,* in *Cuestiones Constitucionales,* no.16 México ene. /jun. 2007 e C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, cit., pp. 22 e sgg.

[382] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976,* cit., pp. 18-19. Il Programma del MFA confluì nelle leggi costituzionali n. 1-2-3 del 1974.

[383] Paragrafo 2 del Programma del MFA.

dell'Assemblea Legislativa, sulla base della Costituzione approvata dall'Assemblea Costituente.

Il 25 aprile 1975, un anno dopo il colpo di Stato, furono celebrate le elezioni per l'Assemblea Costituente in base ad una legge elettorale proporzionale secondo il metodo di Hondt, ritenuta la più funzionale a garantire rappresentatività a tutti i partiti presenti in Portogallo.

Le consultazioni furono precedute dalla *"Piattaforma di accordo costituzionale con i partiti politici"*, anche denominato *"patto MFA-partiti politici"* dell'11 aprile 1975, in cui si predeterminava il raggio di manovra concesso alla neonata Assemblea Costituente, soprattutto in relazione alla struttura degli organi costituzionali[384].

In particolare, riconoscendo un termine di revisione al patto dopo un intervallo temporale compreso tra i tre e i cinque anni, si prevedeva che il programma del Movimento delle Forze Armate del 1974 sarebbe stato integrato nella Costituzione, che le stesse forze armate avrebbero avuto un ruolo politico attivo *"nello sviluppo economico, sociale, culturale e politico del Paese"* e si procedeva ad una elencazione dei futuri organi *"della sovranità"*, comprendendo anche alcuni a natura militare come l'Assemblea delle Forze Armate[385].

In questo contesto, dodici partiti o movimento politici parteciparono alle elezioni del 25 aprile 1975[386].

Il Partito Socialista Portoghese, con una piattaforma politica favorevole ad un'interpretazione del *"socialismo nella libertà"* e, quindi, di riforma sociale degli ordinamenti liberali, conseguì il 37,87%, distaccando sia il Partito Popolare Democratico fermo al 26,38%, sia il Partito Comunista Portoghese al 12,35%[387].

Dopo le elezioni per l'Assemblea Costituente, i partiti politici, rimasti estranei all'elaborazione dell'indirizzo politico tanto sotto l'*Estado Novo* di Salazar, quanto nella prima fase rivoluzionaria, avviarono un percorso teso all'affermazione di sé stessi quali unici soggetti rappresentativi della volontà popolare, generando frizioni con il Movimento delle Forze Armate, ancora gestito dall'ala più radicale dei militari.

---

[384] Frattanto, all'interno del Movimento delle Forze Armate si rafforzò, successivamente alla Rivoluzione, la componente più radicale, attigua alle posizioni politiche del Partito Comunista Portoghese. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 34 e sgg.

[385] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 97 e sgg.

[386] Tre partiti furono esclusi dalla competizione elettorale dal Movimento delle Forze Armate; peraltro, quest'ultimo suggerì agli elettori di votare scheda bianca in polemica con l'attività di propaganda svolta dai partiti, ritenuta debole in tema di *"istruzione politica"* delle masse. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 43-44.

[387] Il risultato elettorale, alla vigilia del voto, non fu scontato. Se, infatti, era verosimile un'affermazione delle sinistre dopo i decenni dell'*Estado Novo*, basti pensare all'*humus* culturale diffusosi anche nell'esercito, in passato principale attore posto a sostegno del regime di Salazar, molto più incerti erano i rapporti di forza tra Partito Comunista Portoghese e Partito Socialista. In particolare, mentre il primo sosteneva il totale rifiuto del tentativo di riforma degli ordinamenti liberali, aderendo una visione marxista-sovietica, il secondo propugnava l'introduzione di una serie di interventi graduali tesi a sviluppare in senso sociale le democrazie borghesi, secondo lo slogan *"socialismo sì, dittatura no*". Inoltre, mentre il Partito Socialista si ritrovò a lungo estromesso dall'attività politica a causa del regime di Salazar, il Partito Comunista riuscì a mantenere operative diverse cellule, proseguendo la propria azione di propaganda; infine, il Partito Comunista Portoghese era riuscito da un lato a creare uno stretto legame con il Movimento delle Forze Armate, dall'altro a egemonizzare il sindacato, isolando le componenti più moderate. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 88 e sgg. e J. M. MARÍN ARCE E M. E. CAVALLARO, *La rivoluzione portoghese e la transizione spagnola*, in *Ventunesimo Secolo*, Vol. n. 1, marzo 2002, pp. 135 e sgg.

Quest'ultima aveva impresso una netta direzione politica socialista al Portogallo, favorendo una rapida risoluzione delle guerre coloniali, riconoscendo l'indipendenza dei territori africani, e procedendo ad una progressiva nazionalizzazione degli istituti di credito, delle compagnie assicurative e di società attive in settori ritenuti strategici dai militari[388].

In questo clima conflittuale, l'Assemblea Costituente avviò i propri lavori il 3 giugno 1975, con l'approvazione di un regolamento interno il 24 giugno; frattanto, il Movimento delle Forze Armate accentuava le tensioni, suggerendo, in un comunicato dell'Assemblea del MFA diffuso il 27 maggio, di superare il sistema partitico con l'istituzione di *"strutture di base"* composte da rappresentanti del popolo e delle forze armate[389].

2. I lavori in Assemblea Costituente e l'approvazione della Costituzione portoghese del 1976.

La Costituzione portoghese del 1976 è ritenuta un compromesso non solo fra diversi partiti politici, ma anche tra soggetti per natura e finalità ben distinte tra loro[390].

Il primo segnale di questa costante tensione si coglie già il 21 giugno 1975, quando il Consiglio della Rivoluzione approvava il *"Programma di Azione del MFA"*, un manifesto programmatico del Movimento delle Forze Armate articolato in cinque parti[391].

La prospettiva delineata dal documento del Movimento era quella di pervenire ad uno stato socialista *"senza classi realizzata mediante la collettivizzazione dei mezzi di produzione"*, in un contesto di pluralismo partitico subordinato alla vigilanza dalle Forze Armate, custodi dei principi della rivoluzione.

Contestualmente, i partiti politici procedevano a formulare i propri progetti costituzionali, esaminati da una *"Commissione di sistematizzazione"*, la quale depositava una propria relazione il 5 luglio 1975 in cui presentava la proposta di articolare la Costituzione in un preambolo iniziale, nei principi fondamentali, in una prima parte concernente i diritti i doveri, in una seconda inerente ai rapporti economici, ed in una terza

---

[388] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 58 e sgg., J. MIRANDA, *A Originalidade e as principais caracterìsticas da constitucao portoguesa, cit.,* e F. LORENZONI, *Le prime fasi del processo rivoluzionario portoghese,* cit., pp. 110 e sgg.

[389] La proposta di costituzione di strutture di base unitarie a rappresentanza mista civile-militare trae evidente ispirazione dal modello del sindacato unitario promosso dal Partito Comunista Portoghese, a riprova della stretta vicinanza tra quest'ultimo e il Movimento delle Forze Armate.

[390] Accanto, infatti, ai dodici soggetti politici che concorsero alle elezioni del 1975, è opportuno rammentare ancora una volta ruolo centrale esercitato dal Movimento delle Forze Armate; un elemento, invece, trasversale a tutti gli attori coinvolti in questa fase Costituente fu la intensa sensibilità sociale espressa, tanto che l'obiettivo comune a tutti fu quello di favorire una *"transizione al socialismo*". Sul punto, cfr., J. MIRANDA, *A Originalidade e as principais caracterìsticas da constitucao portoguesa, cit.* e G. PASSARELLI, *Il Portogallo trent'anni dopo la rivoluzione,* in *Il Mulino,* fascicolo 2, marzo-aprile 2007, p. 303.

[391] Il Consiglio della Rivoluzione era divenuto, con l'egemonia conseguita dall'ala più radicale, il principale organo decisionale del Movimento delle Forze Armate e, quindi, titolare della sovranità portoghese in questa prima fase rivoluzionaria. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 53 e sgg.

avente ad oggetto l'organizzazione del potere politico e, infine, nelle disposizioni finali e transitorie[392].

Contemporaneamente, l'Assemblea del Movimento delle Forze Armate il 9 luglio approvava un ulteriore documento, intitolato *"Programma dell'Alleanza Popolo-MFA"*, in cui evidenziava e riconosceva l'importanza degli istituti di democrazia diretta a composizione mista, civile e militare, nella gestione del potere pubblico[393].

Di fronte alle rinnovate ingerenze del Movimento delle Forze Armate nell'elaborazione non solo dell'indirizzo politico, ma anche della stessa Carta Costituzionale, attraverso una predeterminazione sempre più stretta della cornice entro cui i partiti politici potessero esercitare le loro prerogative, il Partito Socialista e il Partito Popolare Democratico reagirono l'11 luglio fuoriuscendo dal Governo civile; in particolare, il Partito Socialista chiese la formazione di un nuovo esecutivo rispettoso del risultato elettorale formatosi alle elezioni del 25 aprile 1975[394].

In un contesto sempre più influenzato dal contrasto tra gli organi rappresentativi del potere militare e i partiti politici, l'Assemblea Costituente approvò in data 25 luglio 1975 lo schema di massima predisposto il 5 luglio, procedendo alla nomina di otto Commissioni per la elaborazione dei progetti costituzionali[395].

Negli stessi giorni, l'Assemblea del Movimento delle Forze Armate procedeva a declassare il Consiglio della Rivoluzione, istituendo un triumvirato di coordinamento in cui concentrare il potere militare e chiedendo, con l'appoggio del Partito Comunista Portoghese, la formazione di un nuovo Governo civile, rappresentativo esclusivamente delle istanze del MFA; questo auspicio si tradusse in realtà l'8 agosto, con la designazione di un nuovo esecutivo civile composto da militari e tecnici.

A questo punto, di fronte ai costanti tentativi di ingerenza nei confronti del potere civile da parte del Movimento delle Forze Armate, emerse una linea moderata in seno agli organi militari critica nei confronti dell'ala radicale.

Il programma politico di questa componente fu pubblicato negli stessi giorni della formazione del nuovo governo ed assunse la denominazione di *"documento dei nove"*, in quanto predisposto dal maggiore Melo Antunes e da otto altri alti ufficiali.

In questo atto, si invocava un mutamento del ruolo assunto dal Movimento delle Forze Armate, delineando il passaggio da un soggetto in competizione con i partiti politici, quasi quest'ultimi fossero commissariati, ad uno di garanzia istituzionale.

---

[392] La relazione della Commissione di sistematizzazione, così come tutti i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, è accessibile all'indirizzo http://debates.parlamento.pt. In particolare, la proposta è consultabile ai lavori preparatori del 5 luglio 1975, diario n. 13.

[393] L'importanza riconosciuta agli istituti di democrazia diretta era tale che l'Assemblea MFA prefigurava l'istituzione di tribunali popolari *"per trattare affari non penali"*.

[394] Il gesto deve essere letto non solo come un attacco al Movimento delle Forze Armate, ma anche al Partito Comunista Portoghese, il quale, utilizzando la vicinanza politica alle Forze Armate, godeva di un ruolo sovrastimato all'interno dell'esecutivo; il Partito Socialista, infatti, aveva come principale obiettivo quello di rendere effettivi i rapporti di forza favorevoli prodottisi con il voto del 25 aprile 1975, ponenedosi come soggetto politico *leader* fra le forze di sinistra.

[395] Cfr. diario Assemblea Costituente n. 23 del 25 luglio 1975.

Peraltro, il documento conteneva dure accuse nei confronti del gruppo dirigente del Movimento, ritenuto elettoralmente minoritario e in grado di imporsi mediante metodi considerati non democratici[396].

A questo atto, seguì la risposta dell'ala più oltranzista del Movimento, che il 14 agosto pubblicò la "*proposta"* predisposta dal generale de Carvalho in cui, ancora una volta, si ribadiva la necessaria funzione pedagogica espressa dal MFA nei confronti delle masse, vista la presunta incapacità dei partiti politici a recepire e a diffondere le istanze rivoluzionarie sviluppatesi dopo il 25 aprile 1974.

Di contro, i partiti politici fornirono disponibilità a formare un nuovo Governo solo in caso di ricezione del contenuto del documento dei nove, difendendo l'azione dell'area moderata del Movimento.

Dopo una fase di stallo, il 19 settembre del 1975 fu designato come nuovo Presidente del Consiglio l'ammiraglio Pinheiro de Azevedo, con il supporto del Partito Socialista, del Partito Popolare Democratico e del Partito Comunista in misura rappresentativa del risultato conseguito alle elezioni per l'Assemblea Costituente.

L'episodio ha rappresentato un vero e proprio spartiacque all'interno della rivoluzione portoghese, dato che, a seguito di questo momento, il Movimento delle Forze Armate avviò un percorso di normalizzazione della propria funzione, abbandonando ogni velleità di concorrere con i partiti politici per la gestione dello Stato.

Il nuovo quadro istituzionale, fondato su una reciproca separazione delle sfere di influenza tra potere civile e militare, trovò piena e concreta proiezione in tutta una serie di misure adottate successivamente alla formazione del Governo de Azevedo.

In particolare, la legge costituzionale n. 17 del 26 dicembre 1975 per la prima volta dallo scoppio della Rivoluzione rivisitò il ruolo delle Forze Armate, qualificandole non più come *"motore"* del processo rivoluzionario, bensì come garanti della democrazia e supporto al potere politico espresso dai partiti.

Infine, il 26 febbraio 1976, dopo lunghe trattative, fu siglato il *"nuovo patto"* tra MFA e partiti politici, che costituiva la fonte fondamentale nei rapporti tra autorità militari e potere civile che l'Assemblea Costituente avrebbe dovuto recepire, similmente a quanto già avvenuto con il *"patto MFA-partiti politici"* dell'11 aprile 1975.

Tuttavia, rispetto al passato, era sancita, sulla base dei principi dello Stato di diritto, una espressa sovraordinazione del potere civile sull'autorità militare, con una enumerazione sintetica, fatta eccezione per il Presidente della Repubblica, dei vari organi costituzionali[397].

Questa istituzionalizzazione delle Forze Armate ha indotto la dottrina lusitana a ritenere come il *"patto MFA-partiti politici"* abbia determinato una loro sostanziale democratizzazione, seppur in un ruolo fortemente influenzato dagli eventi rivoluzionari[398].

---

[396] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 54 e sgg. e S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 160.

[397] Il Presidente della Repubblica era identificato, all'interno del patto di revisione, quale elemento di garanzia e di convergenza fra il potere militare e quello civile; in dottrina, questa soluzione costituzionale è stata definita nei termini di una *"rappresentanza politica mediata*" per i militari attraverso la figura del Presidente della Repubblica. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 123 e sgg. e S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 161.

[398] Come accennato, il ruolo del Movimento delle Forze Armate all'esito del patto dell'11 aprile 1975 si trasforma da attori della rivoluzione a garanti *"delle conquiste democratiche e del processo rivoluzionario"* (art. 3 del patto); per ciò che riguarda la democratizzazione delle Forze Armate, cfr. L. ANTUNES, *A Assembleia da República e*

Successivamente, si pervenne il 2 aprile 1976 all'approvazione da parte dell'Assemblea Costituente della nuova Carta Costituzionale, votata da tutti i partiti con l'eccezione del Centro Democratico Sociale[399].

La carta fu, infine, promulgata con decreto n. 729 del 1975 del Presidente della Repubblica ed entrò in vigore il 25 aprile 1976, a due anni esatti dall'avvio della rivoluzione.

La costituzione portoghese, comprensiva di ben 312 articoli, si rivela *"un documento fortemente compromissorio in cui partiti e MFA hanno posto una complessa serie di garanzie per assicurare, ognuno nella propria prospettiva, il conseguimento dei rispettivi programmi e il consolidamento delle proprie ideologie*"[400].

Inoltre, oltre il merito, anche il metodo di approvazione risente di un approccio fortemente compromissorio, dato che le sue parti sono il frutto di maggioranze politiche formatesi in modo estemporaneo sui singoli temi oggetto dei lavori dell'Assemblea Costituente[401].

I maggiori elementi di continuità con l'esperienza costituzionale portoghese si colgono in relazione al carattere rigido della carta, similmente a tutte quelle precedenti, alla sistematizzazione, ossia alla divisione del testo in parti organiche, nonché per ciò che riguarda l'organizzazione giudiziaria e la definizione degli organi costituzionali quali *"organi di sovranità"*[402].

Dal punto di vista strutturale, la Costituzione recepisce in larga parte il progetto elaborato dalla Commissione di sistematizzazione del 5 luglio 1975, articolandosi in un preambolo introduttivo, nei principi fondamentali, in una prima parte in materia di diritti e doveri, in una seconda sull'organizzazione economica, in una terza sull'organizzazione politica, in una quarta sulle garanzie e i limiti costituzionali, nonché in una sezione finale dedicata alle disposizioni transitorie[403].

In particolare, il preambolo iniziale costituzionalizza, quale ineliminabile presupposto storico dell'instaurazione del regime democratico, la rivoluzione del 1974 e le sue finalità, riconoscendo un apporto fondamentale al Movimento delle Forze Armate; inoltre, il preambolo costituzionale menziona anche l'Assemblea Costituente, ritenuta l'organo,

---

a consolidação da democracia em Portugal, in *Análise Social,* Vol. XXIV, No. 100 (1988), pp.77 e sgg. Anche a seguito della revisione del patto MFA-partiti politici, è opportuno evidenziare come alcuni organi militari mantennero il ruolo rango costituzionale; in particolare, il Consiglio della Rivoluzione fu ancora qualificato nei termini di *"organo della sovranità"*. Infine, occorre evidenziare che il "*patto MFA e partiti politici"*, così come il contenuto del "*documento dei nove"*, trova cittadinanza all'interno della Costituzione.

[399] Il Centro Democratico Sociale, che conseguì alle elezioni del 1975 il 7,6%, era l'unico partito portoghese a proporre misure liberali e non riconducibili al socialismo o alla socialdemocrazia; proprio l'approccio socialista, ritenuto dai membri del Centro Democratico Sociale troppo diffuso all'interno della Carta costituzionale, fu la ragione del voto contrario espresso il 2 aprile 1975. Cfr. diario Assemblea Costituente n. 132 del 2 aprile luglio 1976.

[400] G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 231.

[401] Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 232, secondo cui "*la democrazia politica è stata imposta dalla convergenza fra PS, PPD e CDS; i principi del socialismo dalla convergenza fra PS, PPD e PCP; gli istituti collettivisti dall'intesa PS-PCP; l'autogestione e la pianificazione democratica sono di ispirazione soprattutto del PS; la valorizzazione delle autonomie individuali e collettive è stata merito del PPD; la riforma agraria e le organizzazioni popolari di base sono state volute soprattutto dal PCP; la tutela militare e i principi portanti del regime semipresidenziale sono stati richiesti dal MFA".*

[402] Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., pp. 232-233.

[403] Rispetto al progetto della Commissione di sistematizzazione, la Costituzione finale presenta come elemento innovativo solo la parte dedicata alle garanzie costituzionali.

mediante il proprio operato, in grado di interpretare la volontà popolare e di garantire i diritti dei cittadini.

Peraltro, i principi fondamentali sanciscono la centralità dei diritti in una logica fortemente orientata alla tutela di esigenze sociali.

Infatti, se da un lato si afferma il pluralismo democratico o lo Stato di diritto, dall'altro si ribadisce in più momenti la dignità della persona umana quale causa giustificativa dell'ordinamento lusitano (art. 1) o la socializzazione dei mezzi di produzione per prevenire *"lo sfruttamento e l'oppressione dell'uomo ad opera dell'uomo"* (art. 9).

Tra gli aspetti più originali dei principi, spicca il ruolo conferito ai partiti dall'articolo 3 comma II, secondo cui "*I partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto per i principi dell'indipendenza nazionale e della democrazia politica"*[404].

Proprio in questa sezione, si desume, oltretutto, la nitida influenza di ordinamenti stranieri, a partire da quello italiano[405].

In materia di diritti e doveri (parte I), sono inserite garanzie e diritti tipicamente espressivi della tradizione costituzionale liberale, quale quelle proprie del processo penale (art. 32), quelle in ordine alle limitazioni della libertà personale (art. 28), i diritti dei lavoratori (art. 53), il diritto alla riservatezza (art. 34), nonché quello all'informazione (artt. 38-39-40).

Successivamente, in tema di organizzazione economica (parte II), è fornita disciplina concreta a quei principi sanciti in via introduttiva.

Ad esempio, si consente la espropriazione del latifondo e della grande proprietà senza indennizzo (art. 82 comma II), si riconoscono come legittime le nazionalizzazioni effettuate dopo la data della rivoluzione (art. 83) e si illustrano i diversi regimi giuridici della proprietà, operando una distinzione tra quella pubblica, quella privata e quella cooperativa (art. 89).

In relazione all'organizzazione del potere politico (parte III), si ricalca il contenuto del patto di revisione tra MFA e partiti del 2 febbraio 1976, menzionando gli organi della sovranità e le loro competenze.

Infine, le garanzie costituzionali (parte IV), veri e propri limiti materiali espressi alla revisione costituzionale, contemplano una vasta gamma di materie (art. 290), tra le quali la forma repubblicana di governo (*alinea b*), il ruolo dei partiti politici (*alinea i*) e il suffragio universale (*alinea* h)[406].

Le disposizioni finali mirano, invece, a coordinare il nuovo ordinamento repubblicano con il diritto precedente formatosi all'interno dell'*Estado Novo.*

---

[404] La traduzione della disposizione, così come di quelle successive, è personale.

[405] Il riferimento è ancora più evidente alla luce della totale estraneità dell'espressione *"principi fondamentali"* alla tradizione costituzionale portoghese. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., p. 233 e M. M. TAVARES RIBEIRO, *La Costituzione portoghese e il modello italiano, La Costituzione portoghese e il modello italiano,* in *L'Assemblea Costituente italiana nell'opinione pubblica europea- Atti del convegno organizzato a Perugia il 29 novembre 1997 dall'Istituto socialista di studi storici,* (a cura di) A. LANDUYT, Giunti, Firenze, 1999, pp. 72 e sgg.

[406] Per una disamina sui limiti materiali alla costituzione portoghese, cfr. G. VAGLI, *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese,* in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 1, aprile 1998, pp. 101 e sgg.

3. L'interpretazione dell'articolo 160, in particolar modo con riguardo all'alinea c).

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della Costituzione portoghese del 1976 è quello contemplato dall'articolo 163, oggi 160, *alinea* c), secondo il quale *"Perdono il mandato i deputati che (...) si iscrivano a un partito diverso da quello nella cui lista furono eletti"*[407].

La disposizione sembrerebbe generare una crepa all'interno del principio del divieto di mandato imperativo, elaborato in Inghilterra a partire dal XIV secolo e affermatosi solennemente con lo *Speech to the electors of Bristol* di Burke del 1774[408].

Oltre la Manica, infatti, all'interno delle assemblee regionali (*placita generalia)* caratteristiche dell'età di Mezzo, si pose progressivamente in discussione la valenza imperativa del mandato associata ai delegati, legittimati ad intervenire in rappresentanza dei ceti e delle corporazioni quasi come *"portavoce, strumenti di una volontà che si forma all'esterno e preesiste all'espressione che si dà di essa"*[409].

In particolare, accanto ad una dimensione prettamente privatistica della rappresentanza, tale per cui il mandatario era considerato quasi un *nuncius* del proprio gruppo sociale di provenienza, si diffuse una concezione diversa, secondo cui il rappresentante potesse, proprio per curare meglio gli interessi dei rappresentati, esercitare un mandato privo di limiti [410]; questa visione, grazie anche al supporto della dottrina inglese, divenne maggioritaria nel XVIII secolo, saldandosi in modo determinante con il costituzionalismo moderno e lo Stato di diritto.

In Europa Continentale, il divieto di mandato imperativo fu dichiarato per la prima volta in Francia il 23 giugno 1789 durante i primi eventi prodromici alla Rivoluzione, con una dichiarazione di Luigi XVI che ritenne i mandati vincolanti contrari *"agli interessi dello Stato"*[411].

---

[407] Il testo in lingua portoghese recita: "1. *Perdem o mandato os Deputados que c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio"*

[408] A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica,* in *Diritto Costituzionale,* fascicolo 1/2018, pp. 96 e sgg, e R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* Cedam, Padova, 2005, pp. 43 e sgg.

[409] La citazione è tratta da R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., p. 33; inoltre, è stato osservato in dottrina come questa rottura avvenne in Inghilterra in modo *"pragmatico e graduale"*, attraverso un'alleanza fra nobiltà e borghesia sconosciuta al resto d'Europa; peraltro, fin dal XII secolo i monarchi inglesi furono costretti, su pressione della nobiltà, a istituzionalizzare le assemblee, attribuendo a quest'ultime una serie di prerogative quale l'imposizione di tributi. Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica,* cit., p. 108. Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 43 e sgg.

[410] La giustificazione pratica dietro l'adozione di formule embrionali di divieto di mandato imperativo, quale l'attribuzione della medioevale *plena potestas,* risiede nel fatto che l'introduzione di nuovi punti di discussione rispetto a quelli preventivati nell'ordine del giorno delle assemblee avrebbe, *de facto*, impedito la deliberazione ai rappresentanti, non potendo quest'ultimi pronunciarsi in merito. Si veda A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica,* cit., p. 109. Sulla valenza, invece, anche etica della rappresentanza civilistica medioevale, che derivava da un rapporto fiduciario e di prestigio tra il rappresentante e i propri rappresentanti, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 32-33.

[411] Alcuni casi di libero mandato si rinvengono sul Continente anche nel Regno di Aragona e nel Regno Pontificio, ma finirono per essere abbandonati a favore del mandato imperativo; cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 55 e sgg. Sulle origini del divieto di

È possibile, quindi, ravvisare quale filo rosso comune tanto all' interno della esperienza costituzionale francese, quanto a quella inglese, lo stretto legame tra divieto di mandato imperativo e Stato moderno, dato che l'istituzione di quest'ultimo, con la elaborazione del concetto di sovranità nazionale, diventa il presupposto fondamentale per la ricezione e diffusione del modello del libero mandato[412].

Nello specifico, dal punto di vista teorico si pervenne alla tesi secondo cui proprio perché le assemblee, diventando parlamenti, si trasformano negli organi attraverso cui si esercita la sovranità nel nome e per conto del popolo nella sua unitarietà, così la rappresentanza assume connotato politico, non potendo essere circoscritta agli interessi dei singoli ordini o corporazioni, ma a quella dell'intera nazione[413].

Con gli sviluppi della Rivoluzione francese vi fu, tuttavia, un tentativo promosso dalla componente giacobina di ripristinare il mandato imperativo attraverso il concetto di sovranità popolare.

In particolare, in più occasioni Maximilien de Robespierre sostenne come la volontà popolare non potesse essere rappresentata e che il popolo, in quanto sovrano, potesse in ogni momento rimuovere i propri governanti[414].

Le tesi giacobine, che traevano origine dall'eredità culturale di Jean-Jacques Rousseau, ritenevano che ad ogni elettore fosse conferita una frazione di sovranità, la quale, al momento delle consultazioni, si incarnava nel rappresentante; per questa ragione, quest'ultimo, una volta eletto, era tenuto a rispondere a quella parte di sovranità e, quindi, esclusivamente ai propri elettori[415].

Nondimeno, gli eventi successivi videro l'affermazione della teoria della rappresentanza politica, la quale fu adottata anche all'interno della Costituzione giacobina del 1793[416].

---

mandato imperativo in Francia, è possibile evidenziare come la dichiarazione di Luigi XVI fu uno degli ultimi tentativi tesi a salvaguardare l'ordinamento feudale dalle richieste provenienti dal Terzo Stato, il quale si era riunito negli Stati Generali e, procedendo alla verifica dei poteri, si era costituito in Assemblea Nazionale. Sul punto, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 61 e sgg.

[412] Non è un caso che la dottrina affermi come *"Nell'orizzonte teorico-dommatico liberale i principi della sovranità nazionale, dell'unità della rappresentanza politica e del divieto di mandato imperativo si saldano in maniera pressoché perfetta"*; Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* fascicolo 4, ottobre-dicembre 2015, pp. 1098 e sgg.

[413] In dottrina è stato, infatti, sottolineato come *"Il concetto di rappresentanza politica, com'è noto, è strettamente correlato a quello di parlamentarismo, tanto che, in diversi casi, nelle elaborazioni dottrinali, il primo ha finito quasi con l'identificarsi con il secondo"*; Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica,* cit., p. 106. Sulla trasformazione delle assemblee medioevali in parlamenti, con tutte le conseguenze pubblicistiche che il mutamento determina, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 35 e sgg.

[414] Robespierre affermò le tesi giacobine sul mandato in occasione sia nel discorso sulla Costituzione del 10 maggio 1793, sia nella successiva discussione sulla Costituzione del 16 giugno 1793; il contributo dell'esponente di spicco della componente rivoluzionaria giacobina è riconosciuto dalla dottrina, cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 64-65 e A. M. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo,* in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa,* pp. 4 e sgg.

[415] A. M. CITRIGNO- G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo,* cit., pp. 4 e sgg.; per Rousseau, inoltre, il popolo inglese, che si riteneva libero, lo era realmente solo al momento delle elezioni, tornando dopo di esse schiavo. Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica,* cit., pp. 113.

[416] La tesi della rappresentanza nazionale fu sostenuta durante la Rivoluzione francese in particolar modo da Emmanuel Joseph Sieyés, il quale affermò come la libertà di mandato rispondesse in maniera più efficace all'esigenza di tutelare gli interessi della Nazione. In realtà, Sieyés identificava quale Nazione esclusivamente il

Questo modello, divenuto egemone durante tutto il XIX Secolo, fu per la prima volta messo in discussione per mezzo della cosiddetta *"clausola cecoslovacca"*, un meccanismo contemplato dall'articolo 13 della legge elettorale della Cecoslovacchia che prevedeva un'ipotesi di automatica decadenza del mandato parlamentare per chi avesse, durante la legislatura, abbandonato il proprio partito politico[417].

La previsione era finalizzata da un lato a cristallizzare il risultato elettorale, rafforzando la stabilità del governo, e dall'altra a censurare, attraverso la decadenza, condotte opportunistiche poste in essere dai singoli parlamentari riconducibili al paradigma del *"trasformismo"*[418]; inoltre, indirettamente la disposizione determinava un'accentuazione dei poteri esercitati dal partito nei confronti dei propri eletti[419].

L'influenza della clausola cecoslovacca fu vasta, tanto che fu ripresa dalla legge elettorale del Württemberg del 1920, da quella per la Jugoslavia del 1931, da quella del *Land* Tirolo del 1933 e, soprattutto, dalla Costituzione sovietica del 1933.

In particolare, la disciplina sovietica è circolata in tutti gli ordinamenti a socialismo reale, come quello cinese o quello cubano, divenendo elemento caratteristico del modello socialista di forma di Stato[420].

In Occidente, proprio su influenza della clausola cecoslovacca, Hans Kelsen teorizzò la validità di limitazioni al divieto di mandato imperativo, proponendo una serie di misure tese a riformare il parlamentarismo di matrice liberale sviluppatosi a partire dal 1800.

Il pensiero di Kelsen, infatti, metteva in discussione l'assunto secondo cui la rappresentanza fosse realmente tale, dato che proprio il divieto di mandato imperativo sanciva una dichiarazione di indipendenza dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati, una vera e propria emancipazione del Parlamento dal popolo. Per Kelsen, la rappresentanza diveniva una *"finzione*" e, come tale, trovava legittimazione negli scopi perseguiti, i quali,

---

Terzo Stato, ossia la borghesia, la quale, riunitasi all'interno della Assemblea nazionale, sarebbe stata l'unica interprete della volontà popolare. L'Assemblea non si sarebbe dovuta risolvere in *"un incontro di corrieri pronti a ripartire dopo aver consegnato i loro messaggi"*, ma, con un confronto, la *"mescolanza delle volontà individuali, il fermento che si verifica in esse durante tale operazione*" avrebbe potuto portare beneficio agli interessi della Nazione. E quindi alla stessa borghesia. Cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., pp. 112-113. La perdita di consenso della fazione giacobina, dovuta agli eccidi perpetrati durante il Terrore, e il colpo di Stato del Termidoro furono gli eventi politici che contribuirono maggiormente all'affermazione dello Stato liberale in Francia e, in definitiva, della teoria della rappresentanza nazionale.

[417] Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., pp. 77 e sgg., R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., pp. 1100 e sgg., G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti*. *Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 4-5.

[418] Con il termine *"trasformismo"* si indica la migrazione partitica, ossia il passaggio da un partito politico ad un altro durante una legislatura e successivamente al momento delle elezioni.

[419] Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., pp. 77 e sgg. Peraltro, il giudice chiamato a sindacare sul comportamento del parlamentare era il Tribunale elettorale, su richiesta del comitato centrale del partito in cui l'eletto era stato candidato ovvero dal comitato esecutivo della eventuale coalizione di governo, e non lo stesso Parlamento. L'articolo 13 fu interpretato in modo piuttosto rigido dal Tribunale, il quale attrasse all'interno della relativa disciplina anche ipotesi di espulsione del partito per motivi sleali, per reati contro l'amministrazione pubblica o, addirittura, casi di voto contrario al gruppo parlamentare di appartenenza.

[420] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., pp. 77 e sgg.

nello specifico, erano fondati sulla necessità di gestire società complesse che non potevano essere informate al metodo della democrazia diretta[421].

Per questa ragione, l'introduzione di elementi culturalmente riconducibili alla categoria della sovranità popolare, quali la valorizzazione del *referendum* o dell'iniziativa popolare, l'eliminazione delle immunità parlamentari e, per l'appunto, un'attenuazione del divieto del mandato imperativo, avrebbe consentito di migliorare la democrazia rappresentativa[422].

Resta, a questo punto, da capire se l'articolo 163, oggi 160, *alinea* c) rappresenti concretamente un esempio di mandato imperativo e, per rispondere a questo quesito, occorre in primo luogo concentrarci sui relativi lavori preparatori.

Le prime discussioni inerenti ad ipotesi di perdita del mandato sorsero in Assemblea Costituente il 18 giugno 1975, in relazione all'approvazione del regolamento interno dei lavori e, più specificatamente, in merito ai casi di decadenza contemplati da quest'ultimo all'articolo 12 nei riguardi degli stessi membri[423].

La formulazione della disposizione regolamentare rappresentò un vero e proprio archetipo del futuro articolo costituzionale, dato che la decadenza del mandato era disposta dall'Ufficio di presidenza, fra le varie ipotesi, anche per l'iscrizione ad un partito diverso da quello presso cui il deputato era affiliato al momento delle elezioni[424]; nei confronti del provvedimento emesso dall'Ufficio di presidenza, era possibile produrre un ricorso all'Assemblea, la quale avrebbe adottato una decisione a scrutinio segreto.

In questo contesto, gli esponenti dei vari partiti politici orientarono i loro interventi nei confronti della tipologia di votazione dell'Assemblea in caso di ricorso, se segreta o per voto nominale, mentre attribuirono esigua importanza a gran parte delle ipotesi di perdita del mandato prescritte dall'articolo 12[425].

Alla fine, la formulazione finale fu approvata a larga maggioranza con soli 32 voti contrari.

Successivamente, l'elaborazione della disposizione costituzionale concernente la perdita del mandato fu affrontata dalla V Commissione, la quale si confrontò sulla base dei progetti predisposti da tutti i partiti politici. In particolare, i partiti che si espressero già in fase progettuale a favore dell'introduzione di una limitazione al libero mandato furono quello

---

[421] H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), trad. it., in Id., *La democrazia*, il Mulino, Bologna 1998, pp. 76 e sgg.

[422] H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929, cit., pp. 76 e sgg.; sul ruolo pensiero di Kelsen in merito al concetto di rappresentanza, si veda R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 73 e sgg. e A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., pp. 105 e sgg.

[423] Il progetto di regolamento fu predisposto il 14 giugno 1975; la discussione del 18 giugno è accessibile al diario dei lavori preparatori n. 8 del 1975.

[424] Articolo 12 comma I *"Perdono il mandato i Membri dell'Assemblea Costituente che (...) lett. c) si iscrivono presso un partito diverso da quello a cui erano affiliati al momento delle elezioni (...)";* comma II *"La perdita del mandato è dichiarata dall'Ufficio di presidenza sulla base di una conoscenza comprovata di uno dei fatti di cui al comma precedente".* Comma III *"Il deputato interessato ha il diritto di essere ascoltato e di presentare ricorso contro la decisione dell'Ufficio di presidenza dinanzi all'Assemblea, che adotta una decisione definitiva a scrutinio segreto".* Il testo originale recita: "*1. Perdem o mandato os deputados à Assembleia Constituinte que: (...) alinea c) Se inscrevam em partido diverso daquele em que se encontravam filiados aquando das eleições"*

[425] Parziale eccezione a quanto appena affermato è il caso previsto dall'articolo 12 comma I lett. d), secondo cui *"Perdono il mandato i Membri dell'Assemblea Costituente che (...) che sono stati condannati per aver partecipato ad attività controrivoluzionarie o colpi di Stato".* Sul punto, si verificò un'intensa discussione, verosimilmente naturale conseguenza dell'ostilità nei confronti del regime di Salazar.

Socialista e quello Popolare Democratico, mentre il Centro Democratico Sociale non solo fu contrario, ma propose l'inserimento di un articolo in cui esplicitamente si proclamava il divieto di mandato imperativo[426].

La V Commissione elaborò l'articolo 49 intitolato *"perdita e rinuncia del mandato"*, elencando tutta una serie di fattispecie alle quali era associata la decadenza del mandato.

Tra queste, è necessario porre in risalto l'*alinea* c) e l'*alinea* d).

Infatti, da un lato l'*alinea c)* legava la perdita del mandato all'ipotesi in cui il deputato si fosse iscritto a un partito diverso da quello presso cui si era candidato, dall'altro l'*alinea* d) estendeva la medesima conseguenza al caso in cui il deputato avesse cessato, a qualunque titolo, di appartenere al partito in cui era stato eletto, purché lo stesso partito avesse inteso sostituirlo.

Nello specifico, l'*alinea* d), fortemente voluta e difesa dal Partito Popolare Democratico, risultava più estesa rispetto all'*alinea* c), assolvendo alla funzione di *"norma di chiusura"* attraverso cui sanzionare la fuoriuscita, per qualsiasi causa, dal partito presso cui il deputato era stato eletto[427].

Gli altri partiti, sostenuti anche da diversi deputati indipendenti, criticarono questa scelta, ritenendo come attribuisse un potere eccessivo al *"comitato disciplinare dei partiti o al personale dei partiti"*[428].

Il Partito Socialista propose, quindi, il 29 marzo 1976 di eliminare l'*alinea d)*, mantenendo tuttavia l'*alinea* c) e, quindi, la decadenza per iscrizione ad un partito diverso rispetto a quello in cui il deputato era stato eletto[429].

Il compromesso fu apprezzato da tutti i partiti politici, con l'eccezione del Partito Popolare Democratico, e confluì nella Costituzione del 26 aprile del 1976.

A questo punto, sulla base dei lavori preparatori e dello spirito originario dei costituenti portoghesi, è possibile fornire un'interpretazione letterale dell'articolo 160, in particolar modo dell'*alinea* c).

I casi contemplati dall'articolo 160 sono eterogenei tra loro per struttura, infatti accanto all'iscrizione ad un partito politico diverso rispetto a quello in cui il deputato fu eletto, si affiancano tutta una serie di altre ipotesi come quella in cui i deputati *"siano colpiti dalle incapacità o incompatibilità previste dalla legge",* quella dove questi *"non si insedino o superino il numero di assenze fissate nel regolamento"* e, infine, quella per la quale *"sono condannati giudizialmente per aver presto parte ad organizzazioni di ideologia fascista"*[430].

---

[426] Come affermato nel paragrafo precedente, la Costituzione portoghese fu il frutto di maggioranze estemporanee; in particolare, con riguardo all'articolo 160, l'accordo fu raggiunto tra socialisti e popolari che rappresentavano quasi il 65% dei voti espressi il 25 aprile 1975; l'ostilità del Centro Democratico Sociale è comprensibile alla luce della piattaforma politica adottata dal partito, fortemente orientata verso il liberismo e, quindi, critica nei confronti di misure atte a comprimere i diritti individuali. Per un raffronto sui progetti costituzionali presentati dai vari partiti, si veda il Diario dell'Assemblea Costituente n. 16-1 del 24 giugno 1975.

[427] La discussione è accessibile ai diari preparatori n. 111 del 10 febbraio 1976. Il testo dell'*alinea* c) fu ripreso in modo identico dalla proposta formulata dal Partito Socialista.

[428] Le critiche più feroci giunsero dal Centro Democratico Sociale e da alcuni deputati indipendenti come Mota Pinto, che il 10 febbraio 1976 pronunciò quelle parole, estendendo le sue censure perfino all'*alinea* c); anche il Partito Comunista e il Partito Socialista, il quale aveva predisposto la formulazione dell'*alinea* c), si dichiararono contrari.

[429] Cfr. il diario dei lavori preparatori del 29 marzo 1976 n. 128.

[430] Testo in lingua portoghese: "*1. Perdem o mandato os Deputados que: a) Venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei; b) Não tomem assento na Assembleia ou excedam o número de*

Precisamente, l'*alinea* a) rinvia ad un atto positivo quale la legge, che fissa le incapacità o le incompatibilità, l'*alinea* b) ad un atto di fonte parlamentare come il regolamento, che determina le assenze possibili per il deputato, e l'*alinea* d) ad un atto a natura giurisdizionale, quale quello di una condanna per aver preso parte ad organizzazioni di ideologia fascista.

Oltretutto, queste ipotesi si pongono quali norme in bianco, che si integrano esclusivamente sulla base di un rinvio a fonti ulteriori indicate al loro interno[431].

Sembrerebbe, quindi, che la decadenza per iscrizione ad altro partito politico non riveli un'autonomia propria ma, piuttosto, sia una delle tante eventualità per cui, per una scelta di opportunità politica, l'Assemblea costituente abbia associato la perdita del mandato.

In particolare, l'opportunità politica dipenderebbe, come affermato d'altronde in stessa sede Costituente, sia dalla volontà di riaffermare il primato dei partiti nell'ambito politico dopo gli anni del regime di Salazar, sia in prospettiva di consolidare l'emancipazione dal controllo esercitato nella prima fase rivoluzionaria dal Movimento delle Forze Armate[432].

Pertanto, sembrerebbe che l'articolo 160 *alinea c)* ponga un vincolo non tra deputato e il proprio corpo elettorale, quanto, semmai, tra deputato e proprio partito politico.

Peraltro, il sistema partitico, riveste peculiare importanza istituzionale in tutta la Carta, trovando cittadinanza sia in quella del 1976 all'articolo 3 comma III, sia, a seguito delle seguenti revisioni costituzionali, oggi nell'articolo 10 comma II, secondo cui *"I partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto per i principi dell'indipendenza nazionale e della democrazia politica"*[433].

Da questo punto di vista, è stato affermato come "*il ruolo dei partiti è stato molto importante (...), al punto da far ritenere 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"*[434].

La considerazione si rafforza anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 288 *alinea* c), in base al quale costituisce un limite materiale al processo di rivoluzione costituzionale "*Il pluralismo dell'espressione e dell'organizzazione politica, compresi i partiti politici, e il diritto di opposizione democratica".*

---

faltas estabelecido no Regimento; c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio; d) Sejam judicialmente condenados por crime de responsabilidade no exercício da sua função em tal pena ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista".

[431] In altri termini: la decadenza del mandato per le cause di incandidabilità e incompatibilità previste dalla legge è una norma la quale si può integrare solo e soltanto in base ad un atto ulteriore a natura positiva, che elenchi le cause di incandidabilità e incompatibilità. Similmente, il numero di assenze è un parametro determinato dal regolamento, a cui non a caso l'articolo 160 rinvia; allo stesso modo, per dichiarare la partecipazione ad una organizzazione fascista è necessaria una condanna giudiziale.

[432] Questa interpretazione è nitida alla luce della dichiarazione di Jorge Miranda del 10 febbraio 1976, accessibile presso il diario dei lavori preparatori n. 111. Jorge Miranda, del Partito Popolare Democratico, difendendo la decadenza del mandato anche per mera fuoriuscita dal partito presso il cui era stato eletto, affermò: "*Tuttavia, alla luce della dolorosa esperienza portoghese, che per 48 anni è stata quella di bandire i partiti dalla vita politica o di creare uno spaventapasseri intorno ai partiti, e poi di alcune tendenze, purtroppo già dopo il 25 aprile, verso l'emarginazione dei partiti, tenendo conto della necessità di una chiara scelta degli elettori intorno ai programmi (...)in queste circostanze concrete la soluzione è questa".* Cfr. sul punto anche R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 141 e sgg.

[433] Pur essendo una costituzione giovane, sono state promosse ben sette revisioni costituzionali in Portogallo (1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005).

[434] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., p. 141.

Non sarebbe, pertanto, compatibile con la Carta costituzionale un sistema privo di partiti, considerati gli unici soggetti legittimati all'elaborazione della linea politica[435].

A contrappeso del ruolo riconosciuto ai partiti nell'ordinamento lusitano, la stessa Costituzione portoghese contempla l'articolo 51 comma V, per il quale *"I partiti politici sono disciplinati dai principi di trasparenza, organizzazione e responsabilità, gestione democratica e partecipazione di tutti i suoi membri"*[436].

Sulla base di questa ricostruzione ermeneutica, appare arduo ritenere che l'articolo 160 rappresenti realmente una manifestazione di mandato imperativo.

Peraltro, la dottrina lusitana non ha mai negato che la Costituzione portoghese sia informata al principio di libertà di mandato, il quale, anzi, trova cittadinanza in altre disposizioni costituzionali, come l'articolo 152 comma II, secondo cui "*I deputati rappresentano l'intero paese e non i collegi elettorali in cui sono eletti"*, o l'articolo 155 comma I, secondo cui *"I deputati sono liberi di esercitare il loro mandato e sono garantiti condizioni adeguate per l'effettivo svolgimento delle loro funzioni, compresi i necessari contatti con i cittadini votanti e la loro regolare informazione"*[437].

La riprova dell'assenza di un vero e proprio mandato imperativo emerge anche in relazione al carattere elusivo dell'articolo 160 *alinea c).*

Infatti, la decadenza si verifica nel momento in cui avviene *"l'iscrizione"* ad un partito diverso rispetto a quello presso cui è stato eletto il deputato, non allorquando quest'ultimo lo "*abbandoni".*

In altri termini, la cessazione del mandato è legata al cambio di partito e solo in questo caso, in base alla l. n. 28 del 1982, l'*Assembleia da República* è chiamata a pronunciarsi con un provvedimento che, in caso di declaratoria della decadenza, assume natura costitutiva[438].

---

[435] La disposizione sotto il profilo pratico costituisce, secondo la dottrina, un elemento ridondante rispetto ad altri articoli costituzionali, come il 2 o il 10 comma III; dal punto di vista simbolico, invece, ribadisce la totale discontinuità dell'ordinamento repubblicano portoghese rispetto a quello dell'*Estado Novo* di Salazar. Suffraga, inoltre, questa interpretazione lo specifico richiamo all'opposizione democratica, repressa durante gli anni del regime. Per un'analisi dei limiti materiali alla revisione costituzionale in Portogallo, cfr. G. Vagli, *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese,* cit., pp. 115 e sgg.

[436] La *ratio* del precetto costituzionale è quella di responsabilizzare i partiti politici garantendo che questi, assumendo il ruolo di rappresentati in luogo della Nazione, rispettino metodi e criteri democratici, permettendo ai cittadini un'effettiva partecipazione all'elaborazione delle scelte politiche. Si veda A. Morelli, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica,* cit., p. 120.

[437] La dottrina italiana che si è occupata del tema tende in via maggioritaria ad accogliere questa soluzione, si veda R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., p. 142 o G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 5-6; ritiene, in via intermedia, sia una *"soluzione <<di principio>>, se non proprio di timido compromesso tra il principio della piena libertà del parlamentare e le esigenze dello "Stato di partiti", nel quale le formazioni intermedie di carattere politico hanno un ruolo pregnante per l'espressione della volontà da parte del titolare della sovranità, il corpo elettorale"* , R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1105. Sostiene, al contrario, la presenza di un vero e proprio mandato imperativo L. CIAURRO, *Art. 67, Commentario alla Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II. Torino, UTET, 2006, p. 1294. La dottrina lusitana, come accennato, non si è posta il problema della sussistenza di un vero e proprio vincolo di mandato tra rappresentante ed elettori, si veda J. MIRANDA, *A Constituição de 1976. Formação, estrutura, princìos, fundamentaiìs,* Lisboa, 1978, p. 404 o J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, Coimbra, 1987, p. 564.

[438] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* cit., pp. 143-144 e o G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 6 e sgg. La deliberazione è impugnabile successivamente, in base all'articolo 223 comma II *alinea g)* della Costituzione portoghese presso il Tribunale Costituzionale ("*E' anche*

Infine, occorre analizzare l'articolo 160 *alinea* c) anche in relazione alla struttura del Parlamento portoghese, soprattutto se vista in stretto legame con la legge elettorale, tanto più che la stessa disposizione è inserita nella parte III della Costituzione, ovvero quella incentrata sull'organizzazione del potere politico.

La Costituzione lusitana prevede un Parlamento su base monocamerale (*Assembleia da República)*, eletto sulla base di una legge elettorale proporzionale col metodo di Hondt e con liste presentate esclusivamente dai partiti politici, i quali possono, tuttavia, comprendere anche soggetti non iscritti e denominati *"independenti"*[439].

In relazione al Parlamento, la dottrina ha osservato come siano evidenti le influenze "*giacobine*" o, comunque, tendenzialmente socialiste dietro la scelta del monocameralismo[440].

Come noto, infatti, le forze di sinistra a matrice sociale hanno sempre teorizzato la necessità di istituire solo una camera per rappresentare il popolo sovrano, questo sulla base dell'assunto secondo cui se la sovranità è unitaria, la rappresentanza non può articolarsi in due Camere distinte, ma soltanto in una[441].

Verosimilmente, la valutazione dietro l'istituzione di una sola Camera fu ispirata dall'*humus* culturale egemone durante gli eventi rivoluzionari, i quali, come detto, furono fortemente influenzati dal pensiero socialista.

Inoltre, la Carta costituzionale predetermina la tipologia di legge elettorale, indicando unicamente quella proporzionale, sancita in via generale dall'articolo 113 comma V, per il quale "*La conversione dei voti in mandati è effettuata conformemente al principio di rappresentanza proporzionale";* successivamente, il metodo proporzionale è richiamato con speciale riguardo alle consultazioni politiche, le quali trovano apposita menzione all'interno dell'articolo 149, secondo cui *"I membri sono eletti da circoscrizioni definite geograficamente dalla legge, che devono può determinare l'esistenza di collegi plurinominali e uninominali, così come la rispettiva ampiezza, al fine di garantire il sistema di rappresentanza e il metodo medio più alto di Hondt per convertire i voti in mandati".*

Anche in questo caso, il sistema proporzionale è inserito dall'articolo 288 *alinea h)* quale limite materiale alla revisione costituzionale, a riprova di come la costituzionalizzazione

---

responsabilità della Corte costituzionale (...) statuire, su richiesta dei deputati, a norma di legge, sui ricorsi relativi alla perdita del mandato e alle elezioni nell'Assemblea della Repubblica e nelle assemblee legislative delle regioni autonome"). La distinzione appare nitida anche alla luce dei lavori preparatori citati.

[439] A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., pp. 119-120, R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., pp. 1104 e sgg. e G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 5-6. Il metodo di Hondt trova riconoscimento nell'ordinamento portoghese fin dalle elezioni per l'Assemblea costituente.

[440] La dottrina è tendenzialmente concorde nel ritenere l'*Assembleia da República* espressiva di una cultura "*giacobina*"; cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1103 e A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 120.

[441] Il bicameralismo nacque, al contrario, come manifestazione del pensiero liberale, sia in funzione di freno al potere esercitato dall'altra Camera, sia per rappresentare in via esclusiva in una Camera la componente nobiliare della società; per una comparazione fra i due modelli, cfr. M. COTTA, *Il problema del bicameralismo - monocameralismo nel quadro di una analisi struttural-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1971, pp. 584 e sgg. La corrispondenza, comunque, tra pensiero socialista e monocameralismo non è biunivoca, infatti anche paesi, per lo più a piccole dimensioni, connotati da un pluralismo partitico, come la Grecia, prevedono una sola Camera.

della legge elettorale rappresenti per l'ordinamento lusitano un elemento costitutivo non modificabile, a pena di un'alterazione sostanziale della stessa Costituzione[442].

L'articolo 151 comma I, infine, prescrive come *"Le candidature sono presentate, a norma di legge, dai partiti politici, isolatamente o in collegamento, potendo le liste integrare cittadini non iscritti nei rispettivi partiti".*

La disposizione attribuisce, quindi, esclusiva legittimazione ai partiti nella presentazione delle liste, così come la relativa determinazione dell'ordine di lista; l'elettorato passivo è, come accennato, libero, non essendo subordinato all'iscrizione ad un partito.

4. Considerazioni interlocutorie

Sulla base di un metodo deduttivo, fondato primo sull'analisi del contesto storico e poi della Costituzione portoghese, è stato possibile analizzare il contenuto dell'articolo 160, in particolare dell'*alinea c)*.

A parere dello scrivente, sulla base delle considerazioni esposte, non è sussistente un vero e proprio mandato imperativo, quanto una clausola di anti-defezione ("*anti-defection clause")*, funzionale non a prevenire il fenomeno del trasformismo parlamentare, quanto a rimarcare, ancora una volta, la centralità dei partiti nell'ordinamento portoghese in un contesto profondamente segnato tanto dalla parentesi istituzionale dell'*Estado Novo*, quanto dalle sensibilità a marcata propensione sociale diffusesi nel periodo rivoluzionario[443].

Si viene, in questo modo, a creare un vincolo tra il deputato e il proprio partito di appartenenza, in una logica perfettamente coerente con quella *"democrazia dei partiti*" teorizzata da Kelsen già a cavallo tra gli anni Venti e Trenta del Novecento.

Effettivamente, se si identificano i partiti quali gli esclusivi soggetti attraverso cui rappresentare e mediare i molteplici, nonché opposti, interessi presenti nella società, è logicamente comprensibile inserire misure tese al loro rafforzamento, soprattutto rispetto a scelte individuali che potrebbero indebolirli.

Non sembra che, proprio per questa ragione, sia un caso come le "*anti-defection clauses"* siano presenti soprattutto nelle democrazie cosiddette *"giovani"*, ossia sorte in tempi più recenti, e del tutto assenti in quelle di lungo corso[444].

Se in quest'ultime le riflessioni di Kelsen non si sono sviluppate ed è rimasta egemone la teoria della sovranità nazionale, in quelle giovani è verosimile sostenere che siano stati pensati strumenti volti a rafforzare il ruolo del partito nella società.

---

[442] La dottrina ha sottolineato come non ci sia una esplicita spiegazione dietro la costituzionalizzazione del sistema proporzionale; verosimilmente, l'Assemblea Costituente ha voluto attribuire efficacia massima al sistema elettorale che maggiormente garantisce la rappresentatività a scapito della governabilità, sempre per porsi in discontinuità con l'esperienza di Salazar. Cfr. G. VAGLI, *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese,* cit., pp. 115-116. Inoltre, l'autore evidenzia un aspetto molto sottile, ossia il mancato richiamo fra i limiti espressi alla revisione costituzionale del metodo di Hondt; sembrerebbe, pertanto, che sia legittima una revisione costituzionale del proporzionale la quale muti questo criterio.

[443] D'altronde sarebbe arduo identificare la *ratio* dell'articolo 160 *alinea c)* nel prevenire il trasformismo, nella misura in cui l'Assemblea costituente operò per la prima volta dopo un regime a natura autoritaria privo di partiti; Sull'importanza delle "*anti-defection clauses*", soprattutto in un'ottica comparatistica, cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato,* cit., pp. 1098 e sgg.

[444] La riflessione è sviluppata soprattutto da R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato,* cit., pp. 1112 e sgg.

Rimane aperto un quesito: queste clausole sono efficaci?

A questa domanda, non esiste una risposta assoluta.

Sicuramente, la decisione di affrontare sul piano costituzionale una valutazione personale apre alle divisioni e ai contrasti, essendo il relativo giudizio influenzato in larga parte dalle inclinazioni personali dell'interprete.

Se, tuttavia, 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.

Forse, in un contesto storico dominato proprio dalla sfiducia nei confronti dei partiti, misure atte a irrobustire la capacità e i processi decisionali potrebbero essere la medicina a lenire e a rafforzare la nostra democrazia rappresentativa oggi in affanno.

L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE PORTOGHESE: I RAPPORTI TRA PARTITI, ELETTI ED ELETTORI NELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE, IN QUELLA SUI PARTITI E NEL REGOLAMENTO PARLAMENTARE

di *Elia Aureli*

SOMMARIO: 1. Teoria della rappresentanza nell'ordinamento portoghese. La Costituzione – 2. La centralità dei partiti nella legge elettorale - 3. La legge sui partiti e la necessità di prevedere un'organizzazione interna ispirata ai principi di democraticità. – 4. I deputati e i gruppi parlamentari nel regolamento dell'Assemblea della Repubblica. – 5. Un ordinamento coerente.

1. Teoria della rappresentanza nell'ordinamento portoghese. La Costituzione.

La Costituzione portoghese presenta diverse peculiarità rispetto alle Carte costituzionali dell'Europa occidentale, con particolare riferimento al tema della rappresentanza.

In questo capitolo verranno prese in considerazione le previsioni costituzionali relative alla declinazione del principio della democrazia rappresentativa -con uno specifico richiamo alla disposizione contenuta all'art. 160 della Costituzione, talvolta ritenuta come limitativa del libero mandato parlamentare [445] -, cercando di analizzarne la trasposizione

[445] Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, *in forum quaderni costituzionali*, 18 maggio 2017, pp. 1 ss. L'esempio più recente è contenuto all'interno del cd. Contratto di governo dell'attuale esecutivo italiano, nel quale si parla, al punto 20, della necessità di introdurre forme di vincolo di mandato in funzione della riduzione del fenomeno del 'trasformismo'. Il documento cita, quale esempio di ordinamento in cui è presente una disposizione di questo genere, quello portoghese. Sul tema: E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, cit., pp. 589 ss., spec. p. 593. G. GRASSO, *Mandato imperativo e*

nell'ordinamento attraverso la legislazione elettorale, quella sui partiti ed il regolamento parlamentare.

Si tratta di un tema per sua natura legato non soltanto alla materia strettamente giuridica, ma profondamente connesso alle convenzioni politiche ed alle peculiarità del sistema partitico. Si proverà, pertanto, a considerare anche quali siano gli effetti sostanziali della normativa costituzionale, legislativa e regolamentare nell'ambito dei rapporti tra corpo elettorale, parlamentari eletti e partiti politici[446].

Il tema della rappresentanza ha sempre interessato la dottrina politica, fin dalla nascita degli Stati nazionali. Il rapporto tra il concetto di rappresentanza nazionale, sorto e sviluppato durante l'epoca dello Stato liberale, e quello di mandato politico derivante dall'elezione dei membri dei parlamenti nazionali ha svolto un ruolo di primaria importanza nella definizione degli equilibri tra i poteri dello Stato[447].

Se l'impostazione liberale, di matrice illuminista, era giunta alla formulazione del principio di divieto di mandato imperativo come necessario corollario della rappresentanza nazionale[448], negando qualunque forma di vincolo dell'eletto nei confronti degli elettori, l'ampiamento del suffragio e la nascita dei partiti di massa nella prima metà del '900 hanno messo in crisi tale formulazione[449].

---

mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle, in www.osservatorioaic.it, 3/2017; A. M. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *forum quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018, p. 7.

[446] Sul rapporto trilaterale tra eletti-elettori e partiti: "Il partito politico è un elemento ordinatore sia della base (lo Stato-comunità ed, in particolare, gli elettori) sia del vertice della piramide della rappresentanza (gli eletti, organizzati in gruppi parlamentari): in tal modo prende corpo un rapporto trilatero in cui i partiti sono posti in corrispondenza con elettori ed eletti e costituiscono altresì strumento dialettico fra essi" L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare,* in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2012, p. 16.

[447] Tra i molti contributi che presentano una panoramica dell'evoluzione storica del tema della rappresentanza: N. BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, n. 3, 1987, pp. 3 ss.; G.G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni*, Torino, Giappichelli, 1991, 37 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Firenze University press, 2004, pp. 35-65; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2005, 25 ss.; E. RINALDI, *divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017, pp. 137 ss. A. M. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., pp. 3 ss.; L PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare,* cit., pp. 2-16.

[448] Sul legame tra il divieto di vincolo di mandato e la rappresentanza della nazione, quali vadano necessariamente di pari passo, come "endiadi normativa", L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, spec. p. 1290; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 73; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 1099; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *federalismi*, 13, 20/06/2018, Con un'interpretazione parzialmente difforme, tuttavia, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 73.

[449] Sul tema si sono espressi molteplici autori, sostenendo diverse posizioni con riferimento al modo in cui si sarebbe dovuto articolare il rapporto tra eletti ed elettori, così come sul ruolo che avrebbero dovuto assumere i partiti politici. Si rimanda sinteticamente alle due scuole di pensiero di matrice kelseniana e weberiana: M. WEBER, *Parlamento e Governo*, Laterza, Bari, 1982; IDEM, *La politica come professione* (1919), Mondadori, Milano, 2009; H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in IDEM, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998; H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970, 23 ss. Più di recente, con analisi nel merito dell'evoluzione storica del tema nel secolo scorso: S. CURRERI,

Anche nella situazione attuale, pur essendo venuti meno i grandi partiti di matrice ideologica che hanno caratterizzato la vita politica della maggior parte degli ordinamenti europei per tutto il secolo scorso, il tema della rappresentanza resta un punto focale del funzionamento della forma di governo.

In altre parole, la declinazione dei rapporti tra il corpo elettorale, i partiti politici e i membri del Parlamento comporta grandi differenze nel concreto svolgimento della vita democratica di un Paese.

Sebbene l'impostazione generalmente accolta dalle Costituzioni occidentali del dopoguerra abbia mantenuto esplicitamente i principi della rappresentanza nazionale e del libero mandato[450], assume particolare interesse indagare in quali ordinamenti vi siano eccezioni, formali o sostanziali, ad essi. Ciò risulta ulteriormente rilevante qualora si vogliano accogliere le istanze, ciclicamente ricorrenti nella discussione politica e dottrinale, volte ad una riforma o ad una limitazione del principio del libero mandato parlamentare.

Vanno in questo senso menzionate le posizioni che vorrebbero introdurre norme che impediscano, o limitino, il fenomeno della mobilità parlamentare, prevedendo sanzioni per i trasgressori, finanche alla decadenza dal mandato[451].

All'interno di tale discussione viene a volte citato il caso dell'articolo 160 della costituzione portoghese, che prevede casi tassativi di decadenza dal mandato parlamentare. In particolare, al comma 1, lettera c., è prevista la decadenza dal mandato parlamentare per il deputato che si iscriva ad un partito diverso da quello di presentazione alle elezioni[452].

Vanno però fatte due importanti precisazioni.

In primo luogo, la Costituzione portoghese, al contrario di quanto talvolta sostenuto in ambito politico, non deroga formalmente al principio del libero mandato parlamentare: all'interno della carta sono contenuti i principi della rappresentanza nazionale di ogni deputato (art. 152,2[453]), del libero esercizio del mandato (art. 155,1[454]) e del divieto di

---

Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito, cit., pp. 71 ss.; G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *politica del diritto*, n. 3/2013, 275 ss.; Con occhio critico P. PETTA, *Schmitt, Kelsen e il «Custode della Costituzione»*, in Storia e politica, 1977, 505 ss., 546: *"Kelsen, come tutta una generazione di intellettuali liberali – ed anche socialisti – è intellettualmente e politicamente sprovveduto di fronte alla realtà del nostro secolo"*. E. RINALDI, *divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., pp. 140 ss.; D. NOCILLA - L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in Enc. dir., vol. XXXVIII, 1987, p. 572; Sul ruolo centrale dei partiti politici nella forma di stato che si viene a creare nel secondo dopoguerra, e sul rapporto fra componente rappresentativa e plebiscitaria nella dinamica partitica cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di L. CIAURRO E C. FORTE, Giappichelli, 1954; G. LEIBHOLZ, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 3, p. 480; A. M. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 6

[450] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 233; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in Forum di Quaderni costituzionali, n.3, 2018, 22 marzo 2018, pp. 2 ss.

[451] Per una panoramica dei possibili strumenti per far valere la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori o dei partiti, da quelli più strettamente politico-sociali a quelli, ipotizzabili, di tipo giuridico cfr. S. CURRERI, Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito, cit., pp. 133-149.

[452] "*Perdem o mandato os Deputados que […] Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*" Constituição da República Portuguesa, art. 160 comma 1, C.

[453] "*Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos*" Constituição da República Portuguesa, art. 152 comma 2. Sul tema: C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, n.18, vol.3-4, 2012, pp. 387-388.

sanzioni civili, pensali e disciplinari per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (art. 157,1[455]). Tali disposizioni chiariscono come non sia possibile parlare di un allontanamento della Costituzione portoghese dal modello classico del divieto di mandato imperativo[456].

In secondo luogo. la disposizione di cui all'art. 160 impone la decadenza solo in caso di iscrizione del deputato ad un partito diverso da quello di elezione, non essendo sufficiente l'abbandono o l'espulsione dal partito o dal gruppo parlamentare. È quindi sufficiente che il deputato eviti di iscriversi ad un altro partito o -come la dottrina portoghese ha interpretato la norma in esame[457]- ad un altro gruppo parlamentare per evitare la decadenza. In tal caso egli entrerà a far parte del gruppo dei parlamentari indipendenti.

Si tratta quindi di una *anti-defection* clause[458], non di una limitazione al voto del parlamentare, il quale mantiene la piena libertà costituzionale di votare in modo contrario al proprio partito ed al mandato politico degli elettori, così come di esprimere il proprio dissenso nei confronti del gruppo e finanche di abbandonarlo.

Proprio il fatto che non sia sufficiente la volontà del partito o del gruppo parlamentare originario per causare la decadenza del deputato, ma sia necessario un comportamento attivo ben preciso da parte del singolo consente di escludere che la norma contenuta all'art. 160 comporti un vincolo al mandato parlamentare[459].

Ciò non toglie tuttavia che rappresenti un importante punto di discontinuità con quanto previsto dalle norme costituzionali degli Stati dell'Europa occidentale e quelle alle quali di richiama, in particolare quella Francese (da cui prende la forma di governo

---

[454] "*Os Deputados exercem livremente o seu mandato, sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular*" Constituição da República Portuguesa, art. 155 comma 1.

[455] "*Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções*", Constituição da República Portuguesa, art. 157 comma 1.

[456] A sostegno di questa tesi: J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, VII ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 113-114; A.M. FERREIRA PINA, *De Reousseau ao Imaginario da Revolução de 1820*, Lisboa, 1988, pp. 90 ss.

[457] Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO - V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 282-285; J. MIRANDA - R. MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 488-490.

[458] Secondo Damele la norma contenuta all'art.160 "*sembra quindi pensata anzitutto per evitare quel fenomeno patologico variamente noto, in diverse tradizioni politiche, come trasformismo, floor crossing o transfuguismo*" G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 4-5; arriva alla stessa conclusione Martinelli, che ritiene improprio riferirsi alla disposizione in esame come una limitazione al libero mandato, concernendo in primis il ruolo dei partiti nell'ordinamento lusitano C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, cit., p. 3; sul tema anche A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale, rivista quadrimestrale*, n.1, 2018, spec. p. 120.

Sul tema delle "*anti defection clause*" Cfr. *The Impact of Floor Crossing on Party Systems and Representative Democracy*, Seminar Report No. 19, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg, 2007 (disponibile sul sito http://www.kas.de, ultima consultazione 8/2/17; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., pp. 1097-1116; C. NIKOLENYI, *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the Worl*d, consultabile al sito Internet www.uio.no, 2011, 5.

[459] Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991, pp. 743-745. Cfr. anche J. MIRANDA, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, in *Constituição e Cidadania 2003-2015*, Almedina, Coimbra, 2016; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 6-7;

semipresidenziale[460]).

Alla base della peculiarità dell'ordinamento portoghese si trova una diversa accezione del paradigma tra eletti, elettori e partiti. Il tema della rappresentanza del XX secolo, insomma, in Portogallo viene declinato in modo originale, che vede nei partiti politici un punto assolutamente centrale[461].

Le ragioni di tale scelta risiedono nelle specificità della storia portoghese, in cui la dittatura di Salazar viene rovesciata nel 1974 mediante un colpo di Stato sostanzialmente non cruento ad opera dell'ala più progressista dell'esercito (cd. Rivoluzione dei garofani). I militari consegneranno il potere nelle mani degli organi democratici, mantenendo però un ruolo di primo piano nella stesura della Costituzione[462] ed imponendo la loro presenza all'interno della forma di stato nascente. Solo nel 1982, con un'ulteriore riforma costituzionale, gli organi militari hanno abbandonato il loro ruolo politico[463]. MFA, *Movimento das Forças Armadas*[464]).

È comprensibile, dato il contesto di riferimento, che si volesse attribuire ai partiti politici, organo di trasmissione della volontà popolare nelle istituzioni, un ruolo di primo piano, in modo da rendere più agevole la transizione ad un sistema propriamente democratico[465].

---

[460] Sul semipresidenzialismo in generale: M. DUVERGER, "*A New Political System Model: Semi-presidential Government"*, in *European Journal of Political Research*, vol. 8, no.2, 1980, pp.165-8; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., CEDAM, Padova, 2013, pp. 555-557; M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, Giappichelli, 2016, p. 451. Con riferimento all'esperienza costituzionale del Portogallo: R. ELGIE, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, OUP, 1999, spec. pp. 288 ss.; J. MIRANDA, Manual de direito constitucional, VII ed., Coimbra, Coimbra editoria, 2003, Volume I, pp. 403 ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, R. ORRÙ (a cura di), *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, Giappichelli, 2006. pp. 87 ss.; Volpi lo definisce un "*semipresidenzialismo a diarchia variabile*": M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University press, 2014, p. 32; A. FREIRE - A. COSTA PINTO, *O Poder Presidencial em Portugal*, Lisboa, D. Quixote, 2010; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, Pubblicato in francese in N. BRACK - J. M. DE WAELE - J. B. PILET (a cura di), *Les démocraties européennes - 3e éd. - Institutions, élections et partis politiques*, Armand Colin, Parigi, 2015, p. 8;

[461] Tra I molti contributi dottrinali che sottolineano la grande importanza rivestita da partiti politici in Portogallo, tanto nella fase costituente quanto nell'ordinamento attuale cfr. T. BRUNEAU, *Political Parties and Democracy in Portugal*, Boulder, Westview Press, 1997; M. COSTA LOBO, *The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation*, in *Party Politics*, 7(5), pp. 643-653; C. LESTON BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2004; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1104.

[462] Cfr. L. GRAHAM, *The Portuguese Transition to Democracy*, in R. GUNTHER - J. HIGLEY, *Elite Settlements and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 287; J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, VII ed, cit., pp. 329 ss.; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p. 6.

[463] "*At least until 1982, the government was at the intersection between the two legitimacies laid down in the Constitution: the military revolutionary vs. the party-pluralistic represented respectively by the President of the Republic and the Council of the Revolution on one hand, and the Assembly on the other*", M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 10-11; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., pp. 150 ss.

[464] Sul ruolo rilevante assunto dalle forze armate nella stesura della Costituzione e nella stabilizzazione del sistema democratico, cfr. M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 2-8; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., pp. 5 ss.

[465] Cfr. M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 1-3.

Tale impostazione non viene tuttavia portata alle sue estreme conseguenze: in un sistema che intendesse valorizzare massimamente i partiti politici si potrebbero ipotizzare forme di vincolo di mandato, superando l'impostazione dello Stato liberale della completa libertà del parlamentare nei voti dati e nelle opinioni espresse[466].

Il costituente portoghese, come richiamato, non abbandona il principio del libero mandato, ma anzi lo sancisce espressamente all'art. 155, insieme alla rappresentanza nazionale all'art. 152. L'art. 160 va dunque necessariamente letto in combinato disposto con gli articoli richiamati, smentendo la tesi secondo cui si tratti di un mezzo per introdurre il vincolo di mandato nell'ordinamento costituzionale ed interpretandolo quale strumento per scongiurare un eccessivo cambiamento delle maggioranze parlamentari emerse dalla tornata elettorale[467].

Risponde alla medesima logica anche la previsione secondo cui è l'Assemblea a decretare la decadenza dal mandato [468], valorizzando la posizione dell'istituzione parlamentare. La soluzione adottata nell'ordinamento portoghese sembra preferibile a quelle che attribuiscono tale potere al gruppo parlamentare (in questo caso si potrebbe forse parlare di un sostanziale vincolo di mandato) o alla magistratura (come accade in Brasile, dove tuttavia si segnala un grave problema di ingerenza del potere giudiziario in questioni appartenenti alle dinamiche del potere legislativo, e nel merito caratterizzate da una natura strettamente politica)[469].

La disciplina costituzionale portoghese, dunque, affida ai partiti politici un ruolo nevralgico nel funzionamento delle istituzioni democratiche[470]. Il controllo di questi ultimi sui deputati, tuttavia, si limita al livello politico, senza arrivare ad imporre vincoli al libero mandato.

È tuttavia necessario, per valutare se tale impostazione abbia un'effettiva applicazione nell'ordinamento, analizzare alcuni elementi tipici della cd. forma di governo sostanziale: ci si riferisce in particolar modo alla legge elettorale, alla disciplina dei partiti (che, nel sistema portoghese, si sostanzia in una specifica legge sui partiti politici) e al regolamento parlamentare. Solo attraverso l'esame di questi testi normativi sarà possibile valutare il concreto funzionamento del sistema della rappresentanza portoghese.

---

[466] Orrù evidenzia come vi siano due opposte concezioni di fondo: l'una che vede la sovranità popolare e la rappresentanza nazionale come preminenti sull'appartenenza ad una parte politica, e da qui l'inviolabilità del libero mandato, l'altra che considera i partiti quali strumento principe tramite il quale si concretizza il rapporto tra eletti ed elettori, e quindi siano ammesse forme di temperamento alla totale libertà di mandato. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., p. 1113.

[467] "il testo del comma è sufficiente a comprendere come tale articolo non riguardi né costituzionalizzi in alcun modo il mandato imperativo, propriamente detto", G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 6.

[468] La decadenza è dichiarata con deliberazione dell'Assembleia da República, con la possibilità di impugnazione al Tribunal Constitucional (art. 223 comma 2, lett. g) e h) della Costituzione) per violazione delle norme della Costituzione, della legge o del regolamento parlamentare (Art. 91, lett. a., punto 1, Lei n. 28/82 "Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional").

[469] Cfr. A. RAMOS TAVARES, *Curso de Direito Constitucional*, IX ed., São Paulo, Saraiva, 2011, 1328 ss.; A. OSÓRIO DO VALLE SIMEÃO, *Fidelidade partidária, perda de mandato e liberdade para criação de partidos políticos no Brasil*, 2011, consultabile al sito Internet http:// jus.com.br; A. TEIXEIRA NUNES JUNIOR, *Ativismo judicial no Brasil. O caso da fidelidade partidár*ia, 2014, consultabile all'indirizzo www2.senado.leg.br.

[470] "*Traditionally, the relationship between parliament and citizens in Portugal has been mediated by the party unit*" C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., pp. 384-402, spec. p. 387.

Si cercherà così di valutare se e come la centralità partitica tratteggiata dalla Costituzione si sia concretizzata nell'ordinamento statale.

2. La centralità dei partiti nella legge elettorale

Le norme che disciplinano la trasformazione dei voti in seggi parlamentari rappresentano, nello studio di qualsiasi ordinamento, un elemento di grande importanza per comprendere il sistema della rappresentanza.

Si tratta infatti dello strumento normativo che più di ogni altro esprime i rapporti tra partiti politici, eletti ed elettori.

Attraverso la scelta dell'uno o dell'altro sistema è possibile valorizzare il ruolo di ciascuno dei soggetti interessati, o al contrario limitarne l'incidenza nell'ordinamento[471].

L'architettura costituzionale portoghese pone i partiti politici al centro del sistema della rappresentanza, e la legge elettorale costituisce un elemento fondamentale per darle valenza effettiva nell'ordinamento. La Costituzione stessa, difatti, contiene alcune indicazioni in ambito elettorale.

L'art. 113 prevede una serie di principi relativi alla legge elettorale, tra i quali si segnala, al punto 5, l'indicazione del sistema proporzionale[472]. L'inserimento, all'interno della carta costituzionale, di un preciso sistema elettorale cui fare riferimento rappresenta una scelta particolarmente incisiva del costituente in un ambito tipicamente riservato al legislatore.

La legge elettorale, oggi Lei n.14/1979, 16 de maio, presenta dunque alcuni aspetti vincolati dalle disposizioni costituzionali.

Essa prevede una suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni plurinominali nazionali più 2 circoscrizioni estere (Europa e resto del mondo), all'interno delle quali vengono eletti i 230 membri dell'Assemblea della Repubblica.

In continuità con quanto previso dalla Costituzione il sistema elettorale è proporzionale [473] ; i seggi vengono assegnati con il metodo D'Hondt a livello circoscrizionale.

Per ciascuna circoscrizione ogni partito ha la possibilità di presentare un numero di candidati pari al numero di seggi da assegnare; si tratta di un sistema a liste bloccate, in cui non è previsto alcun meccanismo, per l'elettore, per attribuire la preferenza ad un particolare candidato.

Storicamente, il sistema proporzionale a liste bloccate era quello di più agevole adozione per i partiti, mancanti -ad eccezione di quello comunista[474]- di un'organizzazione territoriale

---

[471] Per un interessante approfondimento sul ruolo e sugli effetti delle leggi sui partiti nei vari modelli di forma di governo, in relazione con le norme elettorali, J. JANDA, *Adopting party law*, in *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC, 2005, spunti relativi all'ordinamento portoghese a pp. 14-15.

[472] "*A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional*". Constituição da República Portuguesa, art. 113, 5.

[473] Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 5-6

[474] "*In the first legislative elections, held in 1976, four parties emerged which to date, constitute the core of the Portuguese party system. With the exception of the Communist Party (PCP- Partido Comunista Português), founded in 1922, these parties were formed shortly before or after the coup. Thus, the Socialist Party (PS- Partido Socialista),*

e di una solida classe dirigente. Si è quindi optato per una legislazione elettorale che valorizzasse il ruolo dei partiti, a discapito della rappresentanza territoriale dei candidati[475]. Inoltre, l'incertezza sui risultati delle prime elezioni presidenziali e parlamentari ha spinto i principali partiti ad adottare scelte che mantenessero il più possibile il rapporto tra consenso elettorale e rappresentanza parlamentare[476]. Infine, la scelta delle liste bloccate era funzionale al rafforzamento dei singoli partiti ed alla loro centralizzazione. Leston Bandira, nel sottolineare questo concetto, afferma che la stabilità dei partiti in Parlamento sia stata la chiave del successo della transizione portoghese ad un sistema democratico[477].

Va innanzitutto fatta una precisazione in merito alla effettiva proporzionalità della legge elettorale portoghese. Dottrina particolarmente attenta, infatti, sottolinea come vi siano due fattori di distorsione della proporzionalità dei risultati[478].

Il primo riguarda la scelta del metodo D'Hondt per un sistema di attribuzione dei seggi[479]. Esso, infatti, tende a favorire -leggermente- i partiti maggiormente votati e con una rappresentanza distribuita a livello nazionale a discapito dei più piccoli e di quelli che hanno consensi più localizzati. Ne deriva che i partiti minori siano maggiormente incentivati a presentarsi alle elezioni in coalizione con forze politiche più ampie.

Il secondo, più rilevante, concerne la dimensione elettorale delle circoscrizioni. Ad eccezione di quelle più ampie e popolate, quali quelle di Lisbona o Porto, la maggioranza di esse esprimono un numero assai esiguo di deputati. Ciò comporta una necessaria

---

was founded in Germany in 1973, while the centre-right Social-Democrats (PSD- Partido Social Democrata) and the conservative Centrist Democrats-Popular Party (CDS-PP Centro Democrático Social-Partido Popular) were founded in mid-1974" M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 17 ss.

[475] Sul tema cfr. J. MONTABÉS - C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list systems: Spain and Portugal, paper prepared for presentation at the European Consortium for Political Research Joint Sessions*, Mannheim, 1999; P. MAGALHÃES, *Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal*, in A. C. PINTO, *Contemporary Portugal*, New York, SSM-Columbia University Press, 2011, pp. 225-247; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 14 ss.

[476] Si tratta di una posizione non dissimile da quella adottata dalle forze politiche italiane in vista delle elezioni del 1948. Sul tema Cfr. M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel I. Les grands systemes politiques*, 1955, Trad. ita. *I sistemi politici*, Laterza, Bari, 1978, p. 105; C. FUSARO, *Elezion*i, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2169; D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario",* Napoli, Jovene Editore, 2012, pp. 170-173; Ceccanti arriva a sostenere come con elezioni maggioritarie ci sarebbe stato il rischio di "*minacciare l'esistenza stesa del sistema politico*", S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il mulino – ricerca, Bologna, 1997 , p. 59.

[477] "*Party stability in parliament was key to the success of the Portuguese transition to democracy*", C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, vol 15, n. 6, 2009, p. 697. L'esperienza costituzionale molti Stati dell'est Europa, anch'essi soggetti al passaggio ad un regime democratico nel corso degli ultimi decenni, ha visto invece un'accentuata frammentazione del sistema dei partiti, che ha portato a rilevanti problemi di legittimazione. Sul tema: D. OLSON, *Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe*, in *Political Studies*, n. 46, 1998, pp. 432-464

[478] M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p.14

[479] Sugli effetti del metodo D'Hondt cfr. S. BOWLER - D. FARRELL - R. KATZ (a cura di) *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH, Ohio State University Press, 1999, pp. 7-9; sul caso portoghese in particolare: C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 697

limitazione del meccanismo della proporzionalità, essendo tanto contenuto il numero di deputati provenienti da quelle circoscrizioni[480].

Dall'analisi della legislazione elettorale portoghese si possono trarre alcune importanti indicazioni sistemiche. Va innanzitutto sottolineato come essa si ponga in piena continuità con l'impostazione che sembra poter essere desunta dalle norme costituzionali.

La scelta di un sistema proporzionale a liste bloccate, senza possibilità di espressione di preferenze, così come la presentazione delle liste nella esclusiva disponibilità dei partiti, attribuiscono a questi ultimi il ruolo di protagonisti assoluti del sistema della rappresentanza[481].

In questo modo il legame che si forma è primariamente con il partito, sia da parte degli elettori che da parte dei parlamentari eletti[482].

Il corpo elettorale non ha modo di formare un legame con i deputati eletti che prescinda da quello derivante dall'appartenenza di questi ultimi ai partiti politici[483]: tanto nella selezione dei candidati da inserire nelle liste elettorali, quanto nel loro posizionamento all'interno delle stesse, l'unico soggetto con potere decisionale è il partito, nei suoi organi di vertice[484]. Agli elettori è dato scegliere se attribuire il voto al partito, e di conseguenza portare all'elezione dei candidati da esso selezionati, nell'ordine prestabilito[485].

Al tempo stesso il rapporto tra partiti e parlamentari risulta del tutto sbilanciato a favore dei primi. I singoli deputati, infatti, saranno propensi a seguire le indicazioni delle direzioni

---

[480] Circa metà delle circoscrizioni esprimono tra i 5 ed i 2 deputati, mentre 48 vengono eletti nella circoscrizione di Lisbona e 38 in quella di Porto. L'evoluzione demografica degli ultimi decenni ha ulteriormente accentuato questa problematica. Sul tema cfr. M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 15-16

[481] Sulle liste bloccate come strumento che porta potere alla dirigenza del partito, con elementi di diritto comparato: J. M. CAREY - M. S. SHUGART, *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*, in *Electoral Studies*, n. 14, 1995, pp. 417-439; P. NORRIS, *Legislative recruitment*, in L. LEDUC - R. G. NIEMI - P. NORRIS (a cura di), *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*, London, Sage, 1996, pp. 184-215.

[482] "*The Portuguese electoral rules hinder any direct links between MPs and constituencies*", C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698.

[483] Sul tema, con rilievi critici: A: FREIRE, *Recrutamento parlamentar: os deputados portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisbon, Stape, 2001; C. LESTON-BANDEIRA, *Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português*, Lisbon, Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

[484] "*Parties are seen as the only election agent. The Portuguese constitution states that only parties can present candidate lists to parliament (art. 152). Furthermore, party headquarters control the candidate-selection process, with the final say belonging to the central parties – even if the local party committees have a say in the composition of the candidate lists*", C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 697.

[485] Il meccanismo delle liste 'bloccate', previsto in Italia dalla legge n.270/2005, è stato aspramente criticato in sede dottrinale e politica. Si è parlato in tal caso di parlamento di nominati, non di eletti. Nell'ordinamento italiano tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale ai sensi della sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014, che al considerato in diritto, 5.1 afferma che "*Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti*". Sul tema, *ex pluribus*; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in S. FABBRINI - V. LIPPOLIS - G. M. SALERNO (a cura di), *Governare le democrazie. Esecutivi, leader, sfide. Il Filangeri, Quaderno 2010*, p. 45; R. DICKERMANN, *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.it*, n. 2/2014; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 115-116.

dei partiti, in funzione del mantenimento del proprio status e per essere riproposti nelle rispettive liste.

A livello sostanziale, queste disposizioni, contenute nella legge elettorale, hanno un ruolo ben più significativo delle previsioni costituzionali (quali l'art.160) nel garantire la fedeltà dei parlamentari alle linee politiche del gruppo parlamentare di appartenenza.

Il deputato, infatti, è portato a seguire la disciplina di partito, non tanto in base all'eventualità della decadenza, quanto in funzione della disciplina elettorale, in funzione della quale egli "*dipendendo dal partito per ottenere anzitutto la ricandidatura e un buon posizionamento in lista, è incentivato a seguire la linea del partito-gruppo, rinunciando salvo occasioni eccezionali a ogni velleità di dissenso*"[486].

Il tema della possibile riforma della legge elettorale è uno dei maggiormente discussi in ambito politico e dottrinale portoghese, per quanto attiene ai possibili interventi in tema di rappresentanza. Vi sono state varie proposte di riforma, tanto in ambito dottrinale quanto in sede politica[487]; l'oggetto maggiormente criticato è quello della presentazione di liste bloccate, che impedisce agli elettori di prestare il proprio appoggio ad uno specifico candidato, limitando quindi il circuito della rappresentanza al rapporto con il partito, senza che si formi un legame diretto tra eletti ed elettori. Allo stesso modo, viene contestata la mancanza di strumenti per i membri o i simpatizzanti di ciascun partito per intervenire nella stesura delle liste e nell'ordine di presentazione dei candidati: quest'attività, di fondamentale importanza, resta nella discrezionalità delle direzioni dei partiti[488].

Altre proposte avanzate sono volte a rivedere la distribuzione delle circoscrizioni e alla diminuzione del numero dei parlamentari.

Tali ipotesi di riforma non hanno, tuttavia, avuto seguito, per motivi legati alla ritrosia dei partiti alla revisione di una normativa che li pone in una posizione privilegiata, così come per ragioni politiche contingenti[489].

---

[486] R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 9.; Sul tema A. FREIRE, *Sistema político, partidos e recrutamento parlamentar*, in A. FREIRE (a cura di), *Recrutamento Parlamentar. Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, cit., p. 32.

[487] Tra i molti contributi cfr. *Manifesto por uma democracia de qualidade: reformas prioritárias do sistema político em Portuga*l. Consultabile online presso l'indirizzo: http://www.ionline.pt/sites/default/files/manifesto_por_uma_democracia_de_qualidade_25082014_final_0. pdf.; M. COSTA LOBO - P. MAGALHÃES, *Election Report: the Local Elections of 2001 and the Legislative Elections of 2002*, in *Southern European Politics and Society*, vol. 7, no.1, 2003; A. FREIRE - D. MOREIRA - M. MEIRINHO, *Para uma melhoria da representação política: A reforma do sistema eleitoral.* Lisbon, Sextante editora, 2010; M. COSTA LOBO - J. SANTANA, P. T. PEREIRA, *Uma proposta para a reforma do sistema político*, in V. SOROMENHO MARQUES, P. T. PEREIRA (a cura di), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal* – vol. I, Lisbon, Fundação Calouste Gulbenkian, 2015, pp. 40-69.

[488] "*The parties decide not only on whom to include in the lists but also their position in those lists, which can be crucial as to whether an MP is elected or not*" C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698. Un ulteriore ambito di intervento dei partiti in ambito elettorale riguarda la scelta della distribuzione dei fondi relativi alla campagna elettorale, che vengono gestiti a livello nazionale e distribuiti a livello locale, con la conseguente possibilità di avvantaggiare, o meno, i candidati di ciascuna circoscrizione. Sul tema I. VAN BIEZEN, *Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal*, in *Party Politics*, n. 6, 2000, pp. 329–342.

[489] "*The ability to effect changes, however, has been limited by four factors: partisan fears about the unintended consequences of electoral reform for the allocation of seats; the constant overloading of the electoral reform agenda with many other unrelated issues; the potential disturbances in the organization of parties at the local level that a redrafting of districts might cause; and, perhaps more importantly, the lack of incentives for the leaderships of the*

3. La legge sui partiti e la necessità di prevedere un'organizzazione interna ispirata ai principi di democraticità.

Aver fornito un peso così alto ai partiti politici nell'ordinamento costituzionale, affidando a loro il ruolo, ancor più che in altre democrazie, di collegamento tra elettori ed eletti, li ha resi il punto cardine dell'intero sistema della democrazia rappresentativa portoghese. Un'impostazione di questo genere incontra una fondamentale necessità: quella di una normativa precisa inerente alle loro funzioni ed alla loro organizzazione interna.

Non sarebbe ipotizzabile, infatti, in un ordinamento che attribuisce loro poteri così ampi nei confronti dei singoli parlamentari, lasciare nel tutto sprovvisto di normativa l'ambito del loro funzionamento interno[490].

In altre parole, più assume rilievo il ruolo dei partiti nel rapporto con i parlamentari ed in quello con il corpo elettorale, più diventa necessario disciplinarne il funzionamento, con particolare riferimento al rispetto dei principi di democraticità interna e di libertà del singolo iscritto[491].

Va preventivamente sottolineato come, anche in questo ambito, vi siano numerose disposizioni costituzionali inerenti alla materia in esame[492]. Tra gli svariati riferimenti

---

main parties to abandon a closed list system that, after all, has brought them obvious advantages". M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., p. 31.

[490] In caso contrario si potrebbe arrivare ad individuare un vulnus alla rappresentatività della scelta elettorale, inficiando il concetto stesso di democraticità dell'ordinamento. Al tempo stesso si potrebbero introdurre in via sostanziale, attraverso il concreto articolarsi delle dinamiche di partito, forme di vincolo di mandato vietare formalmente dalla Costituzione. Il tema in questione non è estraneo alla dottrina italiana: sul tema si vedano, ad esempio, le riflessioni di Mortati: C. MORTATI, *La Costituente*, in *Raccolta di scritti – I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 366, nota 6 "*occorre evitare il pericolo che il sindacato sull'attività dei singoli sia esercitato tirannicamente da direzioni di partito avulse da effettivi contatti con la massa degli iscritti. Il porro unum et necessarium di tutta questa materia è l'organizzazione veramente democratica del partito. Il carattere pubblicistico assunto dal partito non solo consente ma esige che, quando occorra, l'intervento dello Stato si effettui onde garantire la sussistenza delle condizioni per il regolare funzionamento del meccanismo che su di esso si impernia*". L'illustre giurista ipotizza inoltre un consiglio di garanti interno al partito per garantire la democraticità e la correttezza della decisione sulle espulsioni (dalle quali potrebbe eventualmente derivare la decadenza dal mandato parlamentare), con il compito di valutare la fondatezza delle contestazioni mediante un procedimento condotto con imparzialità ed indipendenza dalla direzione del partito.

[491] "*Ogni clausola che preveda la sottomissione del parlamentare alla disciplina di partito pone inevitabilmente il problema del carattere democratico di quel partito*" G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 9; sul tema anche S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 146.

[492] Si tratta di una scelta diametralmente opposta a quella adottata dal costituente italiano, il quale ha optato per una disciplina minimale del fenomeno partitico. L'art. 49, infatti, contiene la sola previsione della libertà di associazione ai partiti e del metodo democratico per concorrere alla determinazione della politica nazionale, senza alcun riferimento ai principi, all'organizzazione o al funzionamento interno dei partiti. Nell'ordinamento italiano, inoltre, non è mai stata adottata una legge che disciplinasse la materia, lasciando al sistema dei partiti la possibilità di autodeterminarsi. Tra le voci più critiche in merito al silenzio costituzionale sulla democraticità interna dei partiti di segnala quella autorevole di Calamandrei: "*L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia. Se è così, non basta dire, come è detto nella Costituzione all'articolo 47, che «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Non basta. Che cosa vuol dire, infatti, metodo democratico? Quali sono i partiti che rispondono alle esigenze del metodo democratico, e quindi sono degni di esser riconosciuti in un*

contenuti nella Costituzione portoghese si ricordino, a titolo esemplificativo: l'art. 10 comma 2, che disciplina il ruolo dei partiti politici nell'organizzazione ed espressione della volontà popolare; l'art. 114, il quale esprime il diritto all'opposizione parlamentare delle forze politiche rappresentate in Assemblea; l'art. 288, lett. i), che pone il pluralismo nel sistema dei partiti tra i limiti alla revisione costituzionale; l'art. 40, che stabilisce addirittura i "tempi di antenna", asserendo che vadano riservate, nei mass media, quote di tempo a tutti i partiti per la comunicazione politica.

La norma più rilevante in merito ad essi è contenuta all'art. 51, il quale afferma la libertà di costituzione di associazioni e partiti; questi ultimi vengono definiti quali lo strumento per concorrere democraticamente alla formazione della volontà popolare ed all'organizzazione del potere politico[493]. I commi successivi pongono i limiti a tali libertà: in particolare rilevano i divieti di contenere nomi o simboli chiaramente religiosi o nazionali, ai quali si accompagna il divieto di costituire partiti con obiettivi o denominazioni regionale. La *ratio* di tali disposizioni va ricercata nella volontà di tutela dell'unità nazionale[494] e della laicità dello Stato.

Il quinto comma dell'articolo 51 impone infine che i partiti rispettino i principi di trasparenza, di organizzazione democratica e di partecipazione di tutti i loro membri[495].

La costituzione portoghese, dunque, contiene un gran numero di indicazioni in merito ai principi generali relativi al sistema dei partiti. Queste vengono implementate e specificate mediante un'apposita legge, oggi Legge organica n. 2 /2003, modificata con la legge organica 2/2008 e con la legge organica 1/2018.

---

ordinamento democratico?" in *Atti dell'Assemblea Costituent*e, XLIX (4 marzo 1947), p. 1753. Sul tema, *ex pluribus*, G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, pp. 7 ss.; con una prospettiva comparata, in particolare con le esperienze tedesca e spagnola C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Cedam, Padova, 1984; A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, in Studi senesi, 2008, pp. 381-388; E: ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in Rivista AIC, n. 1/2011; P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini*, in AA. VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico: in ricordo di Francesco Galgano*, a cura della Società italiana degli studiosi di diritto civile, ESI, Napoli, 2015, pp. 11 ss.; M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione dell'art.49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos* n. 1/2016, 1 ss.; E. RINALDI, *divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 183; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 9.

493 "*A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político*." Constituição da República Portuguesa, Art. 51 comma 1.

494 Vi è una particolare enfasi, nell'ordinamento portoghese, sul tema dell'unità nazionale. Oltre che dal divieto di formare partiti a carattere regionale (art. 51 comma 4 cost., art. 9 legge sui partiti politici) lo si ricava dalla scelta di un Parlamento monocamerale (art. 147 cost.) e dal principio della rappresentanza nazionale dei parlamentari (art. 152 comma2 cost., art. 11 legge elettorale). Ciò può essere spiegato come una conseguenza della fase di instabilità dovuta al passaggio ad un sistema democratico dopo decenni di dittatura: in dette condizioni risulta di primaria importanza valorizzare la centralità dell'apparato statale a discapito delle rivendicazioni regionali (si pensi, in tal senso, all'esperienza italiana, nella quale le disposizioni relative al regionalismo contenute in Costituzione sono rimaste inattuate per oltre vent'anni dalla loro entrata in vigore). A livello politico, inoltre, potrebbe aver giocato un ruolo non irrilevante l'esperienza spagnola, in cui le rivendicazioni secessioniste di matrice terroristica erano state particolarmente violente negli anni nella stesura della Costituzione.

495 "*Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.*" Constituição da República Portuguesa, Art. 51, 5. Sul tema cfr. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, cit., p. 120.

Si tratta di un testo particolareggiato, che inquadra il ruolo dei partiti all'interno dell'ordinamento portoghese e stabilisce in modo chiaro quali siano le loro funzioni, le loro finalità e le loro modalità di organizzazione interna.

La normativa in esame contiene tanto norme di carattere generale, quali quelle relative alle funzioni dei partiti nell'ordinamento (art.1)[496], ai fini che devono perseguire (art.2)[497] ed ai principi cardine che devono rispettare (artt. 4-7)[498], quanto la disciplina di dettaglio sugli organi interni (artt. 24 ss.), le modalità di costituzione (artt. 14 ss.) o di affiliazione (artt. 19 ss.).

La legge sancisce inoltre alcune importanti limitazioni in merito alla loro legittimità, ampliando quelle previste dalla Costituzione. Se in quest'ultima i limiti previsti derivano dalla finalità di tutelare il principio dell'unità nazionale (da qui il divieto di partiti a vocazione regionale[499]), la Legge organica n. 2 /2003 inserisce un ulteriore ambito di tutela: quello della salvaguardia dell'ordine democratico costituzionale[500]. L'articolo 8 prevede infatti che non possano essere costituiti partiti armati, militarizzati o paramilitari, così come sono vietati partiti razzisti o che incarnano l'ideologia fascista. In tali disposizioni risuona chiaramente l'eco della dittatura di Salazar e della successiva fase, nei primi anni della Repubblica, di interventismo militare nelle questioni politiche e costituzionali[501].

Altro elemento indicativo per comprendere il rilievo che assumono i partiti e il rispetto dei principi stabiliti dalla normativa in esame di ricava dal fatto che la loro registrazione avviene presso la corte costituzionale (a norma dell'art. 14), e che alla domanda di registrazione vadano allegati, tra gli altri elementi, lo statuto e la dichiarazione dei principi e dei programmi politici (art. 15). Vi è quindi un vaglio preliminare della legittimità del partito da parte della corte, che può inoltre essere ripetuto in qualsiasi momento su impulso del pubblico ministero[502]. Viene in tal modo attribuito al giudice costituzionale un potere

---

[496] "*Os partidos políticos concorrem para a livre formação e o pluralismo de expressão da vontade popular e para a organização do poder político, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política*" Lei Orgânica n. 2/2003, art.1.

[497] L'analisi del lungo elenco dei fini che i partiti hanno il compito di perseguire nell'ordinamento dà modo di comprendere efficacemente quale fondamentale ruolo venga loro affidato dal costituente portoghese. Per questo motivo si è scelto di riportare integralmente l'articolo 2 della legge organiza n.2/2003: "*São fins dos partidos políticos: a) Contribuir para o esclarecimento plural e para o exercício das liberdades e direitos políticos dos cidadãos; b) Estudar e debater os problemas da vida política, económica, social e cultural, a nível nacional e internacional; c) Apresentar programas políticos e preparar programas eleitorais de governo e de administração; d) Apresentar candidaturas para os órgãos electivos de representação democrática; e) Fazer a crítica, designadamente de oposição, à actividade dos órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, das autarquias locais e das organizações internacionais de que Portugal seja parte; f) Participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo nacional, regional ou local; g) Promover a formação e a preparação política de cidadãos para uma participação directa e activa na vida pública democrática; h) Em geral, contribuir para a promoção dos direitos e liberdades fundamentais e o desenvolvimento das instituições democráticas*."

[498] Rispettivamente principi di libertà, di democrazia, di trasparenza e di cittadinanza.

[499] Richiamato all'art. 9 della Legge sui partiti politici.

[500] Così è infatti rubricato l'art. 8: "*Salvaguarda da ordem constitucional democrática*".

[501] Cfr. J. HERMANO SARAIVA, *Storia del Portogallo*, Milano, Mondadori, 2004, pp. 325-329; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit., pp. 2-12.

[502] "*Da decisão prevista no número anterior consta a verificação da legalidade por parte do Tribunal Constitucional. A requerimento do Ministério Público, o Tribunal Constitucional pode, a todo o tempo, apreciar e declarar a ilegalidade de qualquer norma dos estatutos dos partidos políticos*" Lei Orgânica n. 2/2003, art.16 commi 2 e 3.

assai delicato, eppure fondamentale nel porre limiti all'eventualità di derive antidemocratiche delle forze politiche[503].

Il punto centrale della normativa in esame, per quanto riguarda il tema della presente ricerca, va ricercato nelle garanzie di trasparenza e di democraticità interna imposte ai partiti.

Infatti, come esposto in precedenza, adottare un'impostazione della forma di governo che vede i partiti come protagonisti, con poteri di indirizzo (politico, o anche giuridico) nei confronti dei parlamentari, comporta l'esigenza fondamentale di garantire che essi si articolino secondo dinamiche democratiche.

La legge organica n.2/2003 specifica le garanzie previste all'art. 51 comma 5 della Costituzione in merito ai principi di trasparenza, di democrazia interna e di partecipazione degli iscritti.

Per quanto riguarda la salvaguardia della democraticità interna l'articolo 5 prevede che i partiti siano governati dai principi di organizzazione e gestione democratica (comma 1) e sancisce la parità dei diritti tra tutti i loro membri (comma 2). Con riferimento alla disciplina dell'organizzazione interna, agli articoli 25 e 26 viene stabilito che tanto i membri dell'assemblea rappresentativa [504] quanto quelli degli organismi di gestione politica[505] siano eletti democraticamente. Infine, l'articolo 19 impone il divieto di non discriminazione, in fase di iscrizione od espulsione dal partito, sulla base di discendenza, sesso, razza, lingua, territorio di origine, religione, istruzione, stato economico o stato sociale[506].

Il principio di trasparenza nella gestione organizzativa e contabile dei partiti è sancito all'articolo 6, che prevede in primo luogo la pubblicità delle finalità delle forze politiche, così come degli statuti, dei programmi e dell'identità dei titolari di cariche interne. Ogni partito è inoltre tenuto a comunicare dette informazioni alla Corte Costituzionale, ai fini della loro registrazione (art.6 comma 3).

Ai sensi del comma 2, d) del medesimo articolo, inoltre, vanno necessariamente rese pubbliche le attività dei partiti a livello sia nazionale che internazionale.

---

[503] Anche in tal caso la soluzione portoghese si è rivelata differente da quella adottata nell'ordinamento italiano. Si veda in tal senso la posizione, minoritaria, di Calamandrei in Assemblea Costituente: "*Quando invece si avesse una sezione della Corte costituzionale per verificare quali sono i partiti che corrispondono, per la loro organizzazione e per i loro metodi, alla definizione data dalla Costituzione, vi sarebbero garanzie molto più sicure per poter impedire ai partiti antidemocratici di risorgere ed ai partiti democratici di non essere soppressi e perseguitati da soprusi ed arbitrî di polizia*", in *Atti dell'Assemblea Costituente, XLIX (4 marzo 1947)*, p. 1753.

[504] "*A assembleia representativa é integrada por membros democraticamente eleitos pelos filiados*" Lei Orgânica n. 2/2003, art. 25 comma 1. Ai commi successivi vengono stabiliti quali siano i suoi poteri e compiti inderogabili.

[505] "*O órgão de direcção política é eleito democraticamente, com a participação directa ou indirecta de todos os filiados*", Lei Orgânica n. 2/2003, art. 26 comma 1.

[506] L'articolo 21 disciplina i limiti al principio della libertà di affiliazione partitica, escludendola o limitandola per particolari categorie di soggetti (è fatto divieto assoluto di adesione per i militari, i membri dei servizi e delle forze di sicurezza in attività, mentre il divieto è limitato alla pubblica attività politica per i magistrati e i diplomatici; infine, non possono ricoprire cariche dirigenziali di gestione politica i direttori generali della pubblica amministrazione, i presidenti degli organi esecutivi degli istituti pubblici ed i membri delle entità amministrative indipendenti).

Infine, sono soggette al regime di pubblicità previsto dall'apposita legge sul finanziamento dei partiti politici sia la provenienza che l'utilizzo dei fondi utilizzati nella gestione ordinaria e durante la campagna elettorale[507].

L'ordinamento portoghese, in sintesi, sembra prevedere ampie garanzie a tutela del funzionamento democratico e trasparente dei partiti politici, in armonia con quanto imposto dal ruolo rivestito da questi ultimi nel circuito della rappresentanza[508].

È tuttavia necessaria una precisazione in merito all'effettiva democraticità interna ed al rispetto, in ambito sostanziale, delle garanzie poste dalle fonti costituzionali e legislative.

Va in tal senso considerata la legge elettorale, in particolare nella parte in cui vengono previste liste bloccate, la cui presentazione è riservata ai soli partiti politici, nella figura dei propri organi esecutivi.

Più autori[509] hanno segnalato come tali disposizioni diano vita ad un impianto normativo che scoraggia il dissenso interno ai partiti, attribuendo anzi un vasto potere ai rispettivi *leader* (o in ogni caso alla corrente maggioritaria): se infatti gli organi di direzione politica hanno la possibilità di decidere quali siano i candidati alle elezioni, la circoscrizione di presentazione ed anche la loro posizione in lista, il dissenso viene fortemente ridimensionato[510]. La previsione di una formale democraticità interna si scontra con una mancanza di tutela sostanziale delle minoranze, con particolare riferimento al momento delle elezioni[511].

In tal senso vengono sollevate critiche in riferimento alla mancanza di meccanismi di contatto con la base del partito nella formulazione delle liste, strumento che consentirebbe una maggiore rappresentatività delle minoranze interne ai partiti, oppure la revisione della legge elettorale introducendo meccanismi per esprimere la preferenza per uno o più candidati in lista.

4. I deputati e i gruppi parlamentari nel regolamento dell'Assemblea della Repubblica.

Un ultimo tema la cui analisi risulta necessaria per comprendere appieno il funzionamento della rappresentanza politica in Portogallo è quello del regolamento dell'Assemblea della Repubblica. La fonte regolamentare, infatti, consente di analizzare come, nell'effettivo svolgimento della funzione legislativa, si articolino i rapporti tra i singoli deputati ed i gruppi parlamentari. La scelta di attribuire ampi poteri e libertà all'uno

[507] Lei n.º 19/2003, de 20 de junho "*Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*", con numerose modifiche, ultima delle quali con la Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril.

[508] Sul tema J.J.G. CANOTILHO - V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotad*a, Coimbra, Coimbra Editora, 1978, p. 682.

[509] Cfr. M. BRAGA DA CRUZ, *Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária*, Análise Social, 100, 1988, pp. 97–125; C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., pp. 697 ss.; M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview*, cit.

[510] Sul tema: M. COSTA LOBO - A. COSTA PINTO - P. C. MAGALHÃES, *Portuguese Democracy. An Overview, cit.*, p. 16; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari* cit., pp. 8 ss.

[511] "*MPs feel they have to follow the party line in order to ensure re-election*" C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698.

o all'altro soggetto può determinare la prevalenza istituzionale del deputato, nella libertà del suo mandato, o al contrario del gruppo parlamentare di appartenenza[512].

Anche in questo caso vi è un alto numero di disposizioni costituzionali che danno indicazioni al futuro organismo parlamentare. Per quanto riguarda il ruolo dei partiti nell'interno delle dinamiche istituzionali gli artt. 187,1 e 133, lett. e) prevedono la loro consultazione da parte del Presidente della Repubblica rispettivamente nell'iter di nomina del Primo Ministro e in vista dello scioglimento dell'Assemblea della Repubblica.

Con riferimento alle dinamiche interne al Parlamento, la Costituzione menziona in numerosi articoli i gruppi parlamentari[513]. Le disposizioni più rilevanti sono contenute all'art.180, il quale disciplina al primo comma la loro composizione, ed al secondo i loro poteri[514].

Assume rilievo anche quanto disposto al secondo comma dell'art. 159: vige l'obbligo, per i deputati, di svolgere gli incarichi affidati dal loro gruppo.

Al contempo la Costituzione prevede un ampio elenco di diritti in capo ai singoli deputati, contenuto all'art. 156. Si tratta di una serie di poteri e prerogative tipiche della carica parlamentare, quali il diritto di presentare progetti di legge, mozioni, risoluzioni, proposte di modifica del regolamento, progetti di referendum, la possibilità di sollecitare l'inserimento determinati atti nel calendario, il diritto di partecipare ed intervenire nei dibattiti parlamentari nei termini stabiliti dal regolamento, il diritto di richiedere la costituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta o quello di rivolgere domande al Governo o alla pubblica amministrazione, relative ai rispettivi atti.

Nella carta costituzionale sono inoltre presenti espliciti riferimenti alla tutela delle opposizioni, il cui ruolo viene espressamente riconosciuto all'art. 114 comma 2: "*É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e*

---

[512] La dottrina italiana si è lungamente interrogata su quale dovesse essere l'incidenza delle direttive del gruppo sull'operato dei parlamentari. Si esprime in tal modo quale sia il rapporto tra gli articoli 1, 49 e 67 della Costituzione: in che modo la libertà del mandato parlamentare si rapporta con il ruolo dei partiti (e quindi dei gruppi parlamentari) e con la sovranità popolare? Sul tema del vi sono vasti contributi dottrinali: Taviani sposa un'interpretazione favorevole ad un ampio grado di controllo del partito sugli eletti. P.E. TAVIANI, *Partiti e democrazia nell'attuale esperienza politica*, in Civitas, Anno XIV, nº 9, Settembre 1963; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost*., 1985, 21 ss.; P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico,* in Aa.Vv., *Studi sulle fonti normative e altri temi di vario diritto pubblico*, *in onore di V. Crisafulli*, II, Cedam, Padova 1985, 679 ss.; Zanon parla di "*mandato imperativo di partito*": N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione,* cit., pp. 89 ss.; D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare,* in AA. VV., *Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, 47 ss.; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, cit., p. 18; G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, cit., 275 ss.; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., pp. 136 ss.; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., spec. p. 4.

[513] Si ricordino in tal senso: il diritto di iniziativa legislativa e di proporre referendum (art.167,1), la possibilità di richiedere il procedimento legislativo urgente (art. 170,1), la possibilità di inserire argomenti all'ordine del giorno (art. 176), il diritto di presentare mozioni di fiducia o di sfiducia nei confronti del governo (rispettivamente artt. 192,3 e 194,1), l'obbligo in capo al Presidente d'Assemblea di informarli nel momento in cui venga inviato al Presidente della Repubblica un decreto da promulgare come legge organica (art. 278,5)

[514] L'art. 180 comma 2 presenta un lungo elenco di diritti attribuiti ai gruppi parlamentari. Tra questi si segnalano quello all'esercizio dell'iniziativa legislativa (lett. g), quello alla richiesta di costituzione di una commissione d'inchiesta (lett. f), e quello di presentare mozioni di censura al governo (lett. i).

da lei". Il comma successivo garantisce ai partiti rappresentati nell'Assemblea della Repubblica che non fanno parte del Governo il diritto ad una regolare e diretta informazione da parte dell'esecutivo sull'andamento dei principali affari di interesse pubblico. Alle minoranze parlamentari è riconosciuta inoltre la possibilità di concorrere a determinare l'ordine del giorno delle sedute dell'Assemblea, secondo quanto stabilito dal regolamento (art. 176, 3).

Tale sintetica elencazione può dare l'idea di quanto dettagliatamente vengano disciplinati, in Costituzione, i temi dei gruppi parlamentari, delle prerogative dei deputati e del funzionamento dell'Assemblea della Repubblica[515]. Una descrizione così capillare della disciplina dei gruppi parlamentari, così come quella dell'impianto elettorale proporzionale e delle indicazioni relative ai partiti politici può essere letta come sintomatica del tentativo di stabilizzare e cristallizzare l'equilibrio istituzionale ritenuto migliore[516], scongiurando derive autoritarie da parte dell'esercito o delle forze politiche[517].

Come si è visto in precedenza, l'impostazione seguita dal costituente portoghese in merito alla declinazione dei rapporti tra gli eletti ed i partiti vede la netta prevalenza di questi ultimi; tale impianto ideologico viene coerentemente perseguito anche nell'ambito dei rapporti tra gruppi parlamentari e singoli deputati[518].

Il regolamento dell'Assemblea della Repubblica, infatti, tende ad attribuire loro, in molti ambiti, poteri analoghi. A titolo esemplificativo, competono ad entrambi i soggetti il potere di iniziativa legislativa, quello di proporre referendum, la richiesta di procedimento d'urgenza, la proposta di costituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta[519].

Concedere ai gruppi gli stessi poteri dei deputati, in particolare in merito all'iniziativa legislativa, determina in ambito sostanziale una tendenziale superiorità del gruppo sul singolo, in quanto il deputato sarà portato a presentare un disegno di legge a nome del gruppo, invece che a nome proprio, in modo da poterlo rendere politicamente più rilevante. La presentazione a nome proprio, al contrario, viene vista come un'espressione di dissenso dalla linea politica di riferimento[520].

Vi sono, inoltre, alcune attribuzioni riservate in via esclusiva ai gruppi parlamentari[521]. La richiesta di inserire all'ordine del giorno questioni di interesse nazionale di urgente risoluzione può essere presentata solo dal Governo o da un gruppo parlamentare.

---

[515] Cfr. C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 698.

[516] Si ricordi inoltre come il pluralismo parlamentare sia elevato al rango di valore costituzionale inemendabile ex art. 288, lett. i).

[517] Sul tema cfr. *supra*, in questo Capitolo, i contributi di L. MARILOTTI e G. PROFETA.

[518] "*On top of this constitutional framework, the parliament's own rules reinforce the role of the parties as the key unit of organisation for all matters, from budget and resources to time allocated in the plenary or number of opposition rights*".C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., p. 387; M. RAMIREZ, *Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 11, 1979, pp. 5-36

[519] Si possono trovare riferimenti al tema in esame tanto in Costituzione (artt. 156, 167, 170, 180), quanto all'interno del regolamento parlamentare (principalmente artt. 4, 6, 8, 9).

[520] Va evidenziato come, solo con la riforma del 2007 del regolamento parlamentare ai deputati è stato concesso di presentare progetti di legge a nome proprio: "*in 2007 deputies were given the possibility to head the bills they proposed themselves rather than through their parliamentary group leader, as used to happen*" C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., pp. 384-402.

[521] Cfr. C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., pp. 698 ss.; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., pp. 17 ss.

Analogamente, spetta solo ai gruppi il potere di presentare mozioni di rigetto del programma del Governo o mozioni di censura al Governo, così come la presentazione di dichiarazioni di voto scritte e orali nell'ambito della votazione finale[522].

Ad essi è anche riservato il potere di assegnare i deputati alle varie commissioni, di rimuoverli dalle stesse o di riassegnarli ad altre. così come di revoca e sostituzione degli stessi[523].

Un'ulteriore differenza di trattamento tra gruppi e deputati si evince dalla differente disciplina dell'informazione da parte dell'esecutivo, prevista già in Costituzione. Se infatti l'art. 156, lett. e, attribuisce a ciascun deputato il diritto di richiedere ed ottenere dal Governo o dagli organi di qualunque organismo pubblico elementi, informazioni o pubblicazioni ufficiali che considerino utili per l'esercizio del loro mandato, l'art. 180 comma 2, lett. j, dispone l'obbligo in capo al governo di informare i gruppi, regolarmente e direttamente, sull'andamento delle principali questioni di interesse pubblico. La differenza riguarda quindi tanto l'ambito dell'informazione (un particolare atto o informazione da una parte, indicazioni generali sugli ambiti più sensibili nella politica dell'esecutivo dall'altra), quanto il soggetto cui spetta iniziare il procedimento (da una parte il deputato che volesse informazioni sull'operato del governo ha l'onere di attivare la procedura, mentre per i gruppi è il governo a dover periodicamente rendere conto del proprio operato).

Per inquadrare compiutamente il rapporto intercorrente tra i deputati ed i gruppi parlamentari è necessario considerare quali poteri siano attribuiti in via esclusiva ai primi, ed in particolare quali strumenti siano loro garantiti per l'espressione del dissenso.

Va preliminarmente sottolineato come il sistema parlamentare portoghese, in linea con la centralità conferita ai partiti nell'ordinamento, riconosca una sfera di garanzie assai risicata ai deputati che non risultano iscritti ad alcun gruppo, in quanto non inseriti nel meccanismo della rappresentanza mediata dai partiti attraverso i gruppi. L'ultimo comma dell'art. 180 della Costituzione prevede che siano assicurati "diritti e garanzie minimi"[524] ai parlamentari non iscritti ad alcun gruppo parlamentare, nei termini del regolamento. Ciò comporta, ad esempio, il diritto alla presentazione di disegni di legge e di emendamenti (art.5 del regolamento dell'Assemblea della Repubblica), così come la possibilità di intervenire nella discussione generale nel procedimento legislativo (art. 82). Si tratta, in definitiva, del nucleo essenziale delle potestà parlamentari[525].

I poteri di ciascun parlamentare previsti dal regolamento sono in buona misura quelli previsti dall'art. 156 della Cost., che vengono ripresi ed ampliati in primis dall'art. 4 con

[522] Art. 180, 2 lett.h) della Costituzione; artt. 8 lett. g), 8 lett. J, 155, 3 e 217,1 Regolamento dell'Assemblea della Repubblica.

[523] Art. 180, 2 lett. a) della Costituzione; artt. 8 lett. a), 30, 1 e 31, 2 lett. c) Regolamento dell'Assemblea della Repubblica.

[524] "*Aos Deputados não integrados em grupos parlamentares são assegurados direitos e garantias mínimos, nos termos do Regimento*" Constituição da República Portuguesa, art. 180 comma 4. Sul tema Miranda sottolinea la necessità di riconoscere l'esistenza e l'importanza dei deputati indipendenti: "*a eleição é, por definição, eleição de pessoas e que, além disso, a Constituição salvaguarda a existência de deputados independentes e não inseridos em grupos parlamentares*" J. MIRANDA, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, cit., p. 7.

[525] Sul tema C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., pp. 695-713, il quale sottolinea come il catalogo dei diritti e dei poteri dei deputati non iscritti ad alcun gruppo -pur rimanendo esiguo- sia aumentato grazie alle più recenti riforme regolamentari.

una lunga elencazione[526]. Si tratta, nel complesso, di un insieme di prerogative piuttosto scarso, se confrontato con il potere dei gruppi parlamentari. Sul tema Leston Bandeira afferma: "*Individually, MPs have very little power to intervene in parliamentary work. It is up to the PGs to nominate members to the committees, to set the parliamentary agenda through the conference of representatives and to manage parliamentary resources"*[527].

Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, si è cercato di estendere il ruolo dei deputati, affidando loro maggiori poteri, in modo da renderli più visibili agli occhi dell'elettorato e rafforzare in qualche modo il rapporto tra essi ed il corpo elettorale[528], da sempre sminuito nell'ordinamento portoghese. Al contempo si sono ampliate le garanzie trasparenza e pubblicità sui lavori parlamentari e sull'attività di ogni singolo deputato, principalmente attraverso la pubblicazione sul portale online dell'Assemblea della Repubblica[529]. Tra le novità più rilevanti si segnala quella, introdotta nel 2007, secondo la quale ciascun parlamentare dovesse avere diritto ad un proprio ufficio e a propri assistenti, senza dover fare necessario affidamento sul personale assegnato al gruppo parlamentare[530]. Risulta immediatamente comprensibile come la disposizione previgente non concedesse alcuna possibilità concreta per il deputato di esprimere compiutamente il proprio dissenso, mancando di adeguati collaboratori personali.

Tra i poteri attribuiti ai deputati quelli più rilevanti per l'analisi dei rapporti con il gruppo di appartenenza sono quelli inerenti all'espressione del dissenso. È quindi

---

[526] "*Constituem poderes dos Deputados, a exercer singular ou conjuntamente, nos termos do Regimento, designadamente os seguintes: a) Apresentar projetos de revisão constitucional; b) Apresentar projetos de lei, de regimento ou de resolução, designadamente de referendo, e propostas de deliberação, e requerer o respetivo agendamento; c) Participar e intervir nos debates parlamentares, nos termos do Regimento; d) Fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer atos deste ou da Administração Pública, salvo o disposto na lei em matéria de segredo de Estado; e) Requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato; f) Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito; g) Apresentar propostas de alteração; h) Requerer a apreciação de decretos-leis para efeitos de cessação de vigência ou de alteração; i) Requerer a urgência do processamento de qualquer projeto ou proposta de lei ou de resolução ou de projeto de deliberação, bem como da apreciação de qualquer decretolei para efeitos de cessação de vigência ou de alteração; j) Apresentar moções de censura ao Governo; l) Participar nas discussões e votações; m) Propor a constituição de comissões parlamentares eventuais; n) Propor a realização de audições parlamentares; o) Requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade de normas nos termos dos artigos 278.º e 281.º da Constituição; p) Interpor recurso para o Tribunal Constitucional da deliberação do Plenário da Assembleia que confirma a declaração de perda de mandato, ou a declara, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 223.º da Constituição e da lei."* Regimento da Assembleia da República n.º1/2007, art. 4.

[527] C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 699.

[528] Ciò è avvenuto anche attraverso strumento del tutto estranei a quelli del regolamento parlamentare, quali la diffusione dei social network, che ha concesso a ciascun esponente politico di esprimersi e farsi conoscere in prima persona.

[529] La dottrina portoghese sottolinea come tali interventi normativi, per quanto opportuni, non abbiano apportato modifiche sostanziali nei rapporti tra deputati e gruppi parlamentari. "*Since the mid-1990s provision has been developed to provide some rights that are individual to deputies (such as time to speak on specific issues), but essentially the Portuguese mandate is near to a pure application of the responsible-party model of representation*" C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., p. 387; sul tema anche C. PEQUITO TEIXEIRA, *O Povo Semi-Soberano – partidos polıticos e recrutamento parlamentar em Portugal*, Coimbra ed., Almedina, 2009;

[530] Sul tema C. LESTON-BANDEIRA, *Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament*?, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 13, vol. 3, 2007, pp. 403–421; C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., p. 389.

necessario indagare, all'interno del sistema parlamentare portoghese, in che modo e con quali basi ogni deputato abbia modo di esprimere idee contrarie a quelle del gruppo (e quindi del partito) di appartenenza.

Con riferimento a questo tema si segnala come la dottrina maggioritaria ritenga che il regolamento conceda spazi assai limitati per il dissenso infragruppo[531], salvo alcune voci in parziale disaccordo[532]. Ad esempio, le stesse modalità di esercizio del voto tendono a scoraggiare quello contrario alla linea del gruppo: è infatti limitato il ricorso al voto segreto, mentre sono incentivate le modalità di voto elettronico, quello per appello nominale e quello per alzata e seduta (quest'ultimo in maniera particolarmente intensa, essendo immediatamente evidente la decisione in relazione ai deputati seduti attorno a quello dissenziente)[533].

La dottrina portoghese individua svariate modalità per l'espressione del dissenso[534], oltre a quello della mera discussione interna al gruppo parlamentare. Tra di esse vi è, chiaramente, una gradazione della gravità del dissenso, così come degli effetti che ne derivano.

Ad esempio, la decisione di non prendere parte alla votazione disertando la seduta non assume proporzioni di eccessiva gravità, a meno che l'oggetto del voto non sia particolarmente importante o la maggioranza particolarmente risicata. Lo stesso può dirsi per la sostituzione temporanea: il deputato ha la possibilità di dichiarare la propria impossibilità a prendere parte ai lavori parlamentari, venendo temporaneamente sospeso, e facendo subentrare il primo dei non eletti in lista. Tale strumento è stato in passato[535] utilizzato dai deputati dissenzienti con la linea di partito per evitare di dover dare un voto contrario su questioni etiche o di consenso trasversale (ad esempio con la legge sull'aborto)[536].

Sono considerati più rilevanti, dal punto di vista dell'espressione di un contrasto con il gruppo di appartenenza, interventi critici verso le posizioni di quest'ultimo nel corso del dibattito in Aula[537] o la presentazione di progetti di legge dal contenuto difforme dalla linea politica di partito su un determinato argomento[538]. Nel primo caso, può accadere che alla

---

[531] M. COSTA-LOBO, *A Elite Partidaria em Portugal*, 1976–2002, in A. COSTA-PINTO - A. FREIRE (a cura di), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, 2003, pp.249–75; I. VAN BIEZEN, *On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies*, in *Party Politics* 6, pp. 395–417.

[532] Leston Bandeira sostiene vi siano limitati, ma in definitiva sufficienti margini di discussione interni a ciascun gruppo per esprimere opinioni contrarie a quelle del partito di riferimento. C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation – The Role of the Portuguese Parliament*, cit., pp. 125-126; C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., spec. p. 709-710.

[533] Art. 94.1 del Regolamento. Sul tema cfr. R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., p. 18

[534] C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., pp. 701 ss.

[535] Negli ultimi anni l'utilizzo della sospensione strumentale ad evitare un voto in dissenso è andato via via scemando. Cfr. C. LESTON-BANDEIRA, *From Legislation to Legitimation – The Role of the Portuguese Parliament*, cit., p. 93.

[536] C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, cit., p. 702.

[537] In un Sistema come quello portoghese, con una così spiccata forza dei partiti ed una legislazione elettorale che pone in primo piano l'affiliazione politica, sminuendo il legame tra elettori e singolo deputato, fare dichiarazioni ufficiali in contrasto con il gruppo parlamentare ha effetti ben più rilevanti di quanto non accada in un sistema come quello italiano, estremamente frammentato politicamente e pervaso da correnti interne a ciascuna forza politica.

[538] C. LESTON-BANDEIRA, *Voting Dissent in the Portuguese Parliament: Elusive Needles in a Haystack*, in *Seventh Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, Wroxton, 2006.

dichiarazione del dissenso si accompagni un voto comunque favorevole al provvedimento in esame. È il fenomeno della cd. spiegazione del voto: il deputato può esprimere le perplessità relative all'oggetto della votazione, evitando tuttavia di votare in contrasto con il gruppo. Con questo sistema il singolo deputato dà modo all'opinione pubblica -e non solo al partito- di essere informata della sua opinione contraria a quella del gruppo.

Le tre modalità più estreme di espressione del dissenso sono la predisposizione di una conferenza stampa appositamente convocata per dichiarare il proprio disaccordo con la linea politica del partito[539], il voto contrario all'indicazione del partito[540] e l'abbandono del gruppo di appartenenza.

L'eventualità che si arrivi all'abbandono o all'espulsione dal gruppo è assai rara[541]; ciò è dovuto tanto a fattori politici (un sistema dei partiti assai stabile e strutturato) quanto a fattori normativi (legislazione elettorale, disposizioni dei regolamenti parlamentari, regolamenti dei gruppi[542]).

Tra i rari casi in cui ciò è avvenuto si segnalano quelli dei deputati del partito comunista (PCP) José Magalhães e Zita Seabra, che hanno abbandonato il gruppo, in polemica con la linea ufficiale del partito, negli anni della caduta dell'URSS. Nel 2007 è stata espulsa, per provvedimento disciplinare, deputata Luísa Mesquita, sempre del partito comunista. L'ultimo caso in ordine cronologico è avvenuto durante la XIII legislatura, tutt'ora in corso, in cui il deputato Domingos Pereira ha abbandonato il gruppo del partito socialista. Si tratta quindi di un fenomeno di estrema rarità. Si sottolinea come, in tutti i casi evidenziati, non si è giunti all'applicazione della norma costituzionale sulla decadenza dal mandato, in quanto i deputati citati hanno tutti conservato il proprio seggio nell'Assemblea della Repubblica in qualità di indipendenti.

È proprio in quest'ultima eventualità che si inserisce la norma prevista all'art. 160 della Costituzione[543]. Come menzionato in precedenza, il vero scopo della disciplina in parola consiste nell'evitare che i deputati eletti nelle fila di un partito lo abbandonino per entrare a

---

[539] Scarsamente utilizzato, sia perché considerato un gesto particolarmente grave, sia perché con l'avvento dell'era digitale a ciascun deputato è consentito esprimere pubblicamente il proprio dissenso attraverso canali ben più agevoli e dotati di uguale portata mediatica.

[540] "*Dissent in a vote is the ultimate expression of disagreemen*t" C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case,* cit., p. 704. Alle pagine seguenti vengono analizzati i dati relative al numero di voti in dissenso e delle dichiarazioni in tal senso nel corso delle prime 7 legislature, divise anche per partito. Emerge che la maggioranza di questi siano relativi a temi trasversali, quali diritti e libertà. L'autore precisa, in ogni caso, come scarsità di norme che assicurino la trasparenza del voto e la sua pubblicità rende molto complessa la raccolta di dati precisi ed attendibili. Il tutto senza considerare i casi in cui il dissenso non emerge in sede assembleare o comunque non supera le discussioni interne ai gruppi parlamentari.

[541] G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 7.

[542] Sui regolamenti dei gruppi e gli statuti dei partiti cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 6; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a Party Based Parliament: the Portuguese Case*, cit., p. 699.

[543] Per una panoramica dell'inserimento di disposizioni analoghe a quella in esame all'interno delle realtà locali e nelle Costituzioni delle ex colonie portoghesi in particolare si vedano gli articoli 130, 1 lett. d) della Costituzione di Capo Verde del 1980, 178, 2 lett. b) della Costituzione del Mozambico del 2004 e 152, 2 lett. c) della Costituzione dell'Angola del 2010): S. CURRERI, Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito, cit., p. 149. Con riferimento alle soluzioni adottate dalla Costituzione brasiliana con riferimento alla "*fidelidade partidária*": R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato,* cit., p. 1113.

far parte di un altro gruppo parlamentare, andando così a minare la composizione parlamentare rappresentativa del risultato elettorale[544]. Si tratta, in definitiva, di una norma anti-trasformismo [545].

Il fatto che per attivare la sanzione della decadenza non basti il provvedimento di espulsione, ma sia necessaria una ulteriore condotta attiva del deputato, ossia l'iscrizione ad un altro gruppo, da un lato salvaguarda il principio del libero mandato parlamentare[546], e dall'altro rende estremamente difficile che si arrivi alla sua effettiva applicazione[547].

"In definitiva, individuando la causa di decadenza nella decisione non di lasciare il partito ma d'iscriversi ad un altro, tale soluzione sposta, per così dire, in avanti il 'tradimento' della volontà elettorale, nonostante questo sia già avvenuto. Pertanto, in caso di contrasto con il partito, è sempre e comunque l'eletto a decidere in modo insindacabile se rimettere o no il proprio mandato."[548]

È dunque possibile concludere che il parlamento portoghese si caratterizza per la centralità dei gruppi parlamentari, manifestazione *intra moenia* dei partiti politici[549].

Si tratta di un attributo che ha contraddistinto anche l'ordinamento italiano[550]: almeno fino ai primi anni '90, infatti, i gruppi parlamentari hanno ricoperto un ruolo estremamente preminente nel funzionamento delle camere, quale conseguenza del marcato rilievo istituzionale dei partiti[551].

---

[544] Evidenzia correttamente Damele che in effetti l'art. 160 *"non va nella direzione di un maggior controllo dei rappresentati sui rappresentanti, ma, al contrario, in quella opposta di un controllo dei partiti (e delle loro strutture gerarchiche) sugli eletti",* G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p.1.

[545] G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 4; Sul tema anche R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato,* cit., p. 1101.

[546] J.J. GOMES CANOTILHO - V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II ed., II, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, pp. 176 ss.; M. REBELO DE SOUSA, *Os partidos politicos na Constituiçao*, in J. MIRANDA (a cura di), *Estudios sobre a Constituiçao,* vol. II, Lisbona, 1978, pp. 57-71; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito,* cit., p. 150; J. MIRANDA, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, cit.

[547] Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit.; J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución, Pamplona,* Aranzadi editorial, 1999, p. 82; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito,* cit., pp. 149-152; Orrù parla di *"largo svuotamento sostanziale*" dell'efficacia della norma: R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato,* cit., p. 1104

[548] S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito,* cit., p. 153.

[549] "*PGs are parliament's main unit of organization*" C. LESTON BANDEIRA, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case,* cit., p. 700; "*Si può perciò definire il parlamento monocamerale portoghese come un parlamento 'a base partitica*'" G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 5; giunge alle stesse conclusioni R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, cit., pp. 6-7;

[550] Damele sottolinea il parallelismo tra la disciplina portoghese e quella italiana della cd. 'prima repubblica' G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 8.

[551] Sul ruolo sociale, politico ed istituzionale svolto dai partiti politici in Italia cfr. C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano (1945)*, ora in Id., *Raccolta di scritti, I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, pp. 207 ss.; più recentemente, sottolineando come siano cambiati tutti e tre i soggetti analizzati: G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di) *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, vol. V., sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Napoli,

Va evidenziata in questo senso una importante differenza metodologica: mentre in Portogallo la centralità dei partiti ed il rilievo dei gruppi parlamentari sono esplicitate in maniera assai chiara e dettagliata all'interno della Costituzione e dei regolamenti parlamentati, in Italia lo stesso effetto è stato raggiunto *in primis* mediante la forza politica assunta dai partiti e attraverso la prassi parlamentare. Solo con l'ampia revisione dei regolamenti delle due camere, nel 1971, il ruolo centrale dei gruppi (e l'impostazione cd. consociativa) è stato formalmente riconosciuto. La differenza fondamentale risiede nel fatto che tale intervento ha certificato il ruolo cardine dei partiti politici[552], che essi già ricoprivano, non è stato lo strumento per concretizzarlo[553]. L'evoluzione della forma di governo sostanziale italiana ha portato a soluzioni parzialmente differenti, che tendono alla limitazione delle prerogative parlamentari, in favore della disciplina dei gruppi[554], non in virtù della forza dei partiti, ma anzi in risposta ad una sempre minore coesione tra partiti ed all'interno degli stessi[555].

Jovene, 2009, pp. 1777 ss. Parte della dottrina parla addirittura di "*governo dei partiti*" S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed. Giappichelli, Torino, 2017, pp. 108 ss.; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il mulino – ricerca, Bologna, 1997., p. 81 ss.; G. PASQUINO, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2007, n.1, p.9 ss.; D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario",* cit., pp. 179 ss.; con particolare riferimento all'assunzione, da parte dei partiti, di un ruolo ulteriore a quello strettamente politico, arrivando a costituire centri di aggregazione sociale. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 12, pp. 29 ss.

[552] Cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in A. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Il Parlamento, Annali,* 17, Torino, pp. 592 ss.; V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 111 ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, 1, pp. 5 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V edizione, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 44.

[553] Sul fatto che l'impianto costituzionale e parlamentare abbia creato il peculiare rapporto tra eletti, elettori e partiti nel sistema portoghese, fondando la centralità di questi ultimi; C. LESTON-BANDEIRA - T. TIBÚRCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, cit., pp. 384 ss.

[554] "*La valorizzazione del ruolo dei gruppi parlamentari e la limitazione progressiva dei poteri del singolo parlamentare sono ritenuti coerenti con tali obbiettivi e si traducono in proposte di riforma tese ad assegnare ai primi (e ai Presidenti di gruppo) una posizione di preminenza nel processo politico parlamentare, limitando i secondi attraverso la riduzione dei tempi della discussione e del potere di presentare emendamenti*" E. RINALDI, divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari, cit., p. 164.

Sulle riforme dei regolamenti a partire dalla seconda metà degli anni '80, informate al rafforzamento dei gruppi a discapito dei singoli parlamentari per perseguire la governabilità cfr. G. AMATO, *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980, S. TRAVERSA, *La questione del voto segreto, in Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, pp. 473 ss.; B. PEZZINI, *La questione del voto segreto*, in Diritto e società, 1985, 159 ss.; S. TOSI - A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 164, spec. nota 11; V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo, un decennio di riforme dei regolamento delle camere,* Il Filangieri, Quaderno 2007, Jovene, Napoli, pp. 25 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, pp. 741 ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali,* cit., 1 ss.; E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I, spec. pp. 53-57; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.1/2018, 5 gennaio 2018.

[555] Per Rinaldi la "*coesione effettiva dei gruppi parlamentari che, a dispetto dei motivi ispiratori della riforma, è risultata spesso carente, sia tra i gruppi politicamente omogenei al Governo che tra i gruppi parlamentari di minoranza*" E. RINALDI, *divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 172. Sugli effetti della mancanza di coesione infragruppo sul comportamento del Governo, spesso costretto a mettere la fiducia e proporre maxiemendamenti N. LUPO, *Il procedimento in assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*,

5. Un ordinamento coerente.

Lo studio del recepimento delle norme costituzionali nel sistema elettorale, nella legge sui partiti e nel regolamento parlamentare consente di poter affermare che l'ordinamento portoghese pone i partiti politici al centro del sistema della rappresentanza [556]. Le disposizioni costituzionali sono chiare nell'orientare in tal senso le dinamiche politiche e parlamentari, e tale impostazione viene coerentemente seguita anche dalle norme legislative di rango primario e dal regolamento dell'Assemblea della Repubblica[557].

In un sistema così orientato si inserisce senza attriti la disposizione dell'art. 160 della Costituzione, che valorizza il rapporto tra partiti e deputati, essendo i primi i soggetti effettivi della decisione di voto in sede elettorale. Si tratta, dunque, di un compromesso tra il principio della libertà di mandato e lo "stato dei partiti" che caratterizza l'ordinamento[558].

È una "*naturale e logica conseguenza di una democrazia rappresentativa basata sui partiti politici*" [559].

Al tempo stesso va sottolineato come tale disposizione non rivesta il ruolo di vincolo di mandato che talvolta le viene attribuito, in quanto la sua formulazione impedisce che la decadenza del deputato sia dovuta a fattori estranei alla scelta del deputato stesso. Analogamente, non sarebbe corretto affermare che essa rappresenti un effettivo argine alla possibilità di mobilità parlamentare nell'ordinamento portoghese. Nonostante questa sia la funzione perseguita, essa viene svolta in maniera preventiva e più penetrante dalle disposizioni di rango primario, ed in particolare quelle della legge elettorale.

---

in *Parlamento e bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Quaderno de Il Filangieri* (2007), Jovene, Napoli, 2008, 125 ss., 136.

[556] *"Nel panorama delle Costituzioni europee come quella che maggiormente ha sviluppato i principi della democrazia rappresentativa fondata sul ruolo dei partiti politici."* S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 150

[557] *"È in ogni caso indubitabile che il contesto storico-costituzionale, le stesse norme costituzionali e regolamentari, cospirino a favore di una supremazia, per lo meno procedimentale, dei gruppi parlamentari sui deputati e, tendenzialmente, dei partiti sui gruppi parlamentari."* G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p.8. Sul tema, con riferimento anche alle discussioni dottrinali interne all'ordinamento portoghese sull'opportunità di un sistema di questo genere cfr. M. B. URBANO, *Representação Política e Parlamento*, Almedina, Coimbra, 2009; L. F. COLAÇO ANTUNES, *Os custos democráticos do mandato imperativo de partido*, in Vértice, 7 Ottobre 1988, pp. 37-41.

[558] Sul rapporto tra mandato nazionale ed indicazioni del gruppo parlamentare E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 148; H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die Politische Parteien* (1928), di recente tradotto in lingua italiana, in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO - G. GRASSO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 3-19, specie 10.

[559] S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 140; sposano questa interpretazione J. MIRANDA - R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., p. 489; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in cit., pp. 1097 ss., spec. p. 1104; con riferimento a possibili introduzioni di un principio analogo anche in altri ordinamenti E. LOPANE, *Il mandato parlamentare e i partiti, in Democrazia e diritto*, 1964, pp. 144-147; A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 61-80, spec. p. 67.

In altre parole, gli strumenti 'ordinari', utilizzabili anche in altri ordinamenti per sfavorire la mobilità parlamentare, sembrano essere sufficienti, nel caso del Portogallo, a limitarla fino quasi ad escluderla, senza nemmeno arrivare al punto di dover ricorrere allo strumento costituzionale della decadenza dal mandato.

MANDATO PARLAMENTARE E PARTITI POLITICI NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE PORTOGHESE

di *Alberto Di Chiara*

SOMMARIO: 1. I partiti politici nel sistema istituzionale portoghese – 2. L'incerta qualificazione del mandato parlamentare tra partito politico e libertà dell'eletto – 3. La democrazia interna ai partiti nell'esperienza costituzionale portoghese – 4. La natura partitica del mandato parlamentare portoghese. Brevi riflessioni sulla sua (im)possibile introduzione nell'ordinamento italiano

1. I partiti politici nel sistema istituzionale portoghese

Nello studio del divieto di mandato imperativo nella Costituzione portoghese, è apparso da subito evidente come il tema non potesse essere affrontato compiutamente prescindendo da un'analisi del ruolo dei partiti nel sistema istituzionale, i quali, come si avrà modo di approfondire, assumono un ruolo centrale a livello costituzionale ed influenzano in modo determinante lo svolgimento del mandato parlamentare: non casualmente l'art. 160, lett. c), della Costituzione portoghese del 1976 prevede la decadenza per quei deputati che «[s]i iscrivano a un *partito* diverso da quello per il quale si sono presentati alle elezioni»[560]. Questo contributo si pone l'obiettivo di esaminare il legame intercorrente tra partiti politici, gruppi parlamentari ed eletti, soffermandosi sulla democrazia interna ai partiti e sulla selezione delle candidature, in una prospettiva comparatistica con l'esperienza italiana.

Accanto – e forse prima – del dato costituzionale, vi sono altre ragioni che spiegano il ruolo fondamentale dei partiti politici nel caso portoghese. Il contesto storico ha indubbiamente influenzato le scelte dell'Assemblea costituente eletta nel 1975: all'indomani della caduta del regime salazariano, avvenuta nel 1974 per mano di un golpe militare, da un lato i partiti aspiravano a ritornare protagonisti della vita politica dopo quasi cinquant'anni di clandestinità, ponendosi come attori principali nel processo di modellamento della Repubblica e, dall'altro, vi era la necessità di contrapporre un soggetto forte – individuato nei partiti – al Movimento delle Forze Armate, in grado di assicurare

[560] Artigo 160.º (Perda e renúncia do mandato): 1. Perdem o mandato os Deputados que: a) Venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei; b) Não tomem assento na Assembleia ou excedam o número de faltas estabelecido no Regimento; c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio; d) Sejam judicialmente condenados por crime de responsabilidade no exercício da sua função em tal pena ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista. 2. Os Deputados podem renunciar ao mandato, mediante declaração escrita.

stabilità alla nuova Repubblica[561].

La Costituzione portoghese, sin dai Principi fondamentali, dedica ampio spazio ai partiti politici. L'art. 2 garantisce il carattere di Stato di diritto democratico della Repubblica, fondato sulla sovranità popolare, e tutela il «pluralismo di espressione e di organizzazione politica democratica». L'art. 10, dopo aver enucleato i caratteri del suffragio, al comma 2 stabilisce che «[i] partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e di democrazia politica». Nella Parte I, l'art. 46 garantisce il diritto di associazione in generale, poi specificato all'art. 51, dedicato ai partiti politici. Più dettagliatamente, il comma 1 stabilisce che «[la] libertà di associazione comprende il diritto di costituire o partecipare ad associazioni e partiti politici e, attraverso questi, di concorrere democraticamente alla formazione della volontà popolare e all'organizzazione del potere politico». I commi 2, 3 e 4 tracciano limiti precisi sull'iscrizione, la denominazione e le ideologie perseguibili dal partito, vietando di introdurre nomi o simboli di carattere religioso o nazionale o, ancora, di costituire partiti di indole o carattere esclusivamente regionale: quest'ultima previsione risulta di particolare interesse per il presente lavoro perché, come si vedrà, accentra il potere politico nei partiti nazionali. Il comma 5, poi, enuncia il principio di organizzazione democratica dei partiti politici, stabilendo che essi «devono strutturarsi in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratiche e di partecipazione di tutti i loro membri». L'ultimo comma, infine, introduce il principio del finanziamento pubblico, affermando che «[l]a legge stabilisce le regole di finanziamento dei partiti politici, segnatamente per ciò che attiene ai requisiti e ai limiti del finanziamento pubblico, così come alle esigenze di pubblicità dei loro patrimoni e dei loro bilanci». Di particolare interesse appare poi l'art. 114 che, al comma 3, riconosce ai partiti politici rappresentati nell'Assemblea della Repubblica e che non fanno parte del Governo il diritto di essere informati sull'andamento delle questioni di interesse pubblico. Per il momento, sia sufficiente notare come gli unici soggetti, individuati in Assemblea della Repubblica, che godono della qualità di interlocutori del Governo sono i *partiti*, e non i gruppi parlamentari, come ci si potrebbe aspettare nel caso italiano. Lo stesso fenomeno si osserva anche all'art. 133, che fonda il potere di scioglimento anticipato dell'Assemblea da parte del Presidente della Repubblica, «sentiti i partiti in essa rappresentati» e, parallelamente, all'art. 187, comma 1, in forza del quale «[i]l Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, sentiti i partiti rappresentati nell'Assemblea della Repubblica e tenendo in considerazione i risultati elettorali». Pur disciplinando attentamente anche la figura dei gruppi parlamentari, in alcuni casi il testo costituzionale usa i due termini in modo interscambiabile, come dimostra l'art. 176, comma 3, in materia di disciplina degli ordini

[561] Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* Rassegna n. 5/2017, p. 5; C. LESTON-BANDEIRA, *Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case*, in *Parliamentary Affairs,* Vol. 65, 2012, p. 430 e ss.; C. LESTON-BANDEIRA, T. TIBURCIO, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, in The Journal of Legislative Studies, 18:3-4, p. 4 e ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party based system,* in *Party politics,* ottobre 2009, p. 4 e ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *From legislation to legitimation. The role of the Portuguese parliament,* Routledge, 2002, p. 53 e ss., R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* Rassegna n. 3/2018, 5 e ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito,* Firenze University Press, Firenze, 2004, p. 150 e ss.

del giorno dell'Assemblea: «[t]utti i *gruppi parlamentari* hanno diritto alla determinazione dell'ordine del giorno di un certo numero di riunioni, secondo il criterio da stabilirsi nel Regolamento, dovendo essere sempre salvaguardata la posizione dei *partiti* minoritari o non rappresentati nel Governo». Infine, l'art. 288, tra i limiti alla revisione costituzionale, alla lett. i) include esplicitamente «[i]l pluralismo di espressione e organizzazione politica, inclusi i partiti politici, e il diritto di opposizione democratica».

Dopo aver delineato, sia pure molto sinteticamente, lo statuto minimo delle garanzie costituzionali sui partiti, è necessario soffermarsi sul rapporto che intercorre tra questi ed il sistema istituzionale nel suo complesso. Come si è detto, il ruolo egemonico dei partiti e, in particolare, nell'Assemblea della Repubblica, si spiega, tra le varie ragioni, alla luce dell'art. 151, comma 1, il quale fonda il monopolio dei partiti nella presentazione delle liste elettorali, stabilendo che «[l]e candidature sono presentate, nei termini stabiliti dalla legge, dai partiti politici, separatamente o in collegamento; le liste possono essere integrate da cittadini non iscritti nei relativi partiti».

Un altro fattore che ha indubbiamente contribuito ad assegnare ai partiti politici un ruolo centrale nel contesto istituzionale è il sistema elettorale proporzionale, costituzionalizzato all'art. 149, cui si aggiungono le liste bloccate e il riparto dei seggi secondo il metodo d'Hondt: queste caratteristiche combinate tra loro rafforzano il ruolo dei partiti nei confronti degli eletti, in quanto l'elezione dei candidati dipende dalla posizione in cui sono stati inseriti nelle liste, la cui presentazione spetta esclusivamente ai partiti. Come si avrà modo di esaminare, ciò produce conseguenze rilevanti sullo svolgimento del mandato parlamentare[562].

Altro elemento che merita attenta considerazione è il divieto, sancito a livello costituzionale, di formazione di partiti regionali. Tale previsione deriva, molto probabilmente, dalla necessità di evitare che nella nuova Repubblica si ripetessero quelle dinamiche di clientelismo locale, noto come *caciquismo*, che avevano contribuito alla instabilità del sistema politico portoghese tra il XIX e gli inizi del XX secolo, alimentando la sfiducia dei cittadini nei confronti della classe dirigente e, conseguentemente, spianato la strada all'avvento del regime salazariano[563]. In questa direzione sembrano andare alcune caratteristiche del sistema elettorale: il metodo d'Hondt, il più maggioritario tra i criteri di riparto dei seggi nei sistemi proporzionali, privilegia i partiti di maggiori dimensioni, normalmente collocati sul piano nazionale; le liste bloccate indeboliscono il rapporto tra i parlamentari e i territori di provenienza, traducendosi in un mandato degli elettori al partito che determinerà anche gli eletti, attraverso la collocazione dei candidati all'interno delle liste; infine, il monocameralismo accentua il carattere partitico della rappresentanza politica, a scapito delle istanze territoriali, le quali non trovano accesso nella seconda Camera come avviene in altri ordinamenti.

---

[562] Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari*, cit., 5; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparata ed europeo*, fasc. 4/2015, p. 8 e ss.; M. COSTA LOBO, A. COSTA PINTO, P.C. MAGALHES, *Portuguese democracy. An overview*, Conference paper in *researchhgate.com*, p. 15 e ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *Dissent in a party based system*, cit., p. 696 e ss.; J. MONTABES, C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list system: Spain and Portugal*, paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshop, Mannheim, Germany, p. 3 e ss.

[563] Cfr. C. LESTON-BANDEIRA, *From legislation to legitimation*, cit., p. 40 e 98; C. LESTON-BANDEIRA, T. TIBURCIO, *Developing Links Despite the Parties*, cit., p. 386 e ss.; C. LESTON-BANDEIRA, *Towards a Trustee Model?*, cit., p. 430;

2. L'incerta qualificazione del mandato parlamentare tra partito politico e libertà dell'eletto

Dato conto, sia pure molto sinteticamente, del ruolo dei partiti nel sistema istituzionale portoghese, occorre analizzare quali influenze ciò produca sulla qualificazione del mandato parlamentare dei deputati dell'Assemblea della Repubblica: a questo fine, riflessioni di teoria generale sulla natura del mandato, perlopiù elaborate dalla dottrina costituzionalistica italiana, verranno accostate alle specificità del caso in esame.

Anzitutto, è da premettere che la Costituzione portoghese assicura il divieto di mandato imperativo in almeno due disposizioni: l'art. 152, comma 2, afferma genericamente che «[i] Deputati rappresentano tutto il Paese e non le circoscrizioni nelle quali sono stati eletti»; l'art. 155, comma 1, in modo più esplicito stabilisce che «[i] Deputati esercitano liberamente il proprio mandato». Secondo parte della dottrina portoghese il fondamento costituzionale è individuabile nella prima disposizione; per altri, invece, nella seconda: anche in Portogallo si è riproposto quel dibattito tra chi associa il divieto di mandato imperativo alla rappresentanza nazionale dell'eletto, e chi, al contrario, ritiene che rispondano a logiche diverse e distinguibili[564]. Ciò premesso, pur essendovi unanimità di vedute in dottrina circa la necessità di assicurare la libertà del mandato, sull'effettivo grado di tutela le opinioni divergono: da un lato vi è chi sottolinea il pericolo che, in un contesto peculiare come quello portoghese, i deputati divengano meri portavoce dei partiti[565], sostenendo che vi sarebbe stata una revoca di fatto della natura rappresentativa del mandato, derivante dall'affiancamento alla Costituzione scritta di prassi che sovvertono la logica propria di tale istituto[566]. Dall'altro lato, pur riconoscendo l'esistenza di comportamenti in contrasto con il dettato costituzionale, altri commentatori non ritengono si sia verificata una revoca del carattere rappresentativo del mandato, limitandosi a trarre dagli elementi fattuali spunti di riflessione per l'interpretazione del dato normativo[567].

In un sistema istituzionale come quello portoghese, nel quale, come si è avuto modo di dimostrare, i partiti assumono un'importanza fondamentale, al punto di configurare quasi uno «Stato dei partiti»[568], occorre interrogarsi sulla titolarità del mandato rappresentativo: esso è attribuito ai partiti e, soltanto tramite questi, ai singoli deputati? O, al contrario, sono questi ultimi i reali detentori del mandato parlamentare? Come coniugare la libertà di mandato con il ruolo del partito da un lato e, dall'altro, con le aspettative degli elettori?

I partiti, come noto, svolgono una funzione di intermediazione tra elettori ed istituzioni,

---

[564] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione,* Giuffrè, Milano, 1991, p. 69 e ss.

[565] Cfr. J.J.M. CANOTILHO, M. VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II; 4ª Edição Revista, Coimbra Editora. p. 256.

[566] Cfr. P. OTERO, *Direito Constitucional Português, Organização do Poder Político*, V. II, Almedina, p. 285-296.

[567] Cfr. A. COSTA, *A Natureza Jurídica do Mandato Parlamentar*, in *Revista Jurídica*, nº5, Nova Série, Jan./Mar., 1986

[568] Cfr. G. LEIBHOLZ, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all'articolo 21 e all'articolo 38 della Legge Fondamentale di Bonn* (1968), trad. it.,in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, p. 381 ss.

che si esprime nella loro capacità programmatica e progettuale. Ciò è ancor più vero in un sistema nel quale il monopolio delle candidature è in mano ad essi, come avviene in Portogallo. Promuovendo visioni parziali dell'interesse generale, essi rappresentano il punto d'incontro della volontà degli elettori e, allo stesso tempo, il riferimento per l'azione politica degli eletti, i quali saranno responsabili sia verso il partito che gli elettori. Attraverso il programma del partito questi ultimi conferiscono agli eletti un mandato politico dai contorni definiti: se, tuttavia, esso venisse inteso in termini rigidamente vincolanti, verrebbe eliminato qualsiasi margine di mediazione politica e ogni decisione su quanto in esso non incluso; al contrario, un mandato in termini eccessivamente generici si tradurrebbe in una delega in bianco dell'elettore all'eletto, riproponendo, ancora una volta, quello schema diarchico che contrappone vincolo e libertà di mandato. In realtà, il mandato partitico non può essere inteso in termini tanto rigidi da non garantire alcuna sua adattabilità né, all'opposto, in modo a tal punto libero da rendere gli eletti unici interpreti di esso[569]. Il ruolo dei partiti sta proprio in tale esigenza di mediazione tra eletti ed elettori, modulando la portata concreta del mandato rappresentativo: non è un caso che, anche in Portogallo, i partiti rivestano un ruolo di protagonisti nella legislazione elettorale, dalla presentazione delle candidature, alla propaganda elettorale, fino allo svolgimento delle operazioni di voto e alla eventuale contestazione dei risultati[570].

Come si avrà modo di approfondire trattando la selezione delle candidature, si è eletti se ed in quanto candidati da un partito, essendo il fenomeno delle candidature indipendenti sempre meno diffuso anche nel contesto portoghese[571]. Alla luce di ciò, quale chiave di lettura può permetterci, oggi, di comprendere il senso della rappresentanza politica? Da un lato sarebbe erroneo ritenere, aderendo ad una visione ottocentesca oramai superata, che l'eletto rappresenti tutti gli elettori, inclusi quelli che non l'hanno votato[572]. Dall'altro lato non può ritenersi che egli rappresenti soltanto il partito, poiché il mandato origina pur sempre dagli elettori, né, d'altra parte, si può dire rappresenti soltanto questi ultimi, essendo il partito un elemento decisivo nell'orientare i votanti: questi tre elementi, dunque, non possono essere intesi singolarmente, né è possibile immaginare un rapporto che ricomprenda solamente due di essi, ma devono essere ricompresi in un *continuum*[573].

Da ciò consegue che la titolarità giuridica del seggio è sia dell'eletto, sia del partito: al contrario, ritenendo titolare il partito sotto il profilo socio-politico e l'eletto dal punto di vista giuridico, si rescinderebbe il nesso che intercorre tra i diversi piani, negando, in ultima analisi, il ruolo svolto dai partiti sul piano elettorale ed istituzionale. È grazie ai partiti, pertanto, che è possibile superare il contrasto tra principio democratico e principio

[569] Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 85 e ss.

[570] Con particolare riferimento alla legittimazione dei partiti a ricorrere dinanzi al Tribunale costituzionale, si vedano gli artt. 22, 33 e 117 e ss., legge n. 14/1979.

[571] Cfr. M. A. PIRES DE ALMEIDA, *Party politics in Portugal: municipalities and central government*, paper presentato al Department of Political Science, University of Helsinki, Finland, 7 – 12 May, 2007, Workshop No. 6: Comparative Perspectives on Local Party Politics, p. 15 e 16.

[572] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 101 e ss. L'A. riporta l'opinione di Otto Kirchheimer, il quale si chiedeva come fosse possibile considerare l'idea di una rappresentanza politica nazionale nel momento in cui non esisteva più un sistema di valori comuni. La divisione profonda tra le credenze e la separatezza delle ideologie divennero evidenti – in Germania, ma non solo – all'indomani dell'introduzione del suffragio universale maschile e della conseguente nascita dei partiti politici di massa.

[573] Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 96 e ss.

rappresentativo: il primo non deve tradursi nella mera trasposizione delle istanze e delle frammentazioni del corpo elettorale; il secondo non può essere inteso come schermo per celare la separazione degli eletti rispetto agli elettori. I partiti, infatti, fornendo una comune visione politica d'insieme sono in grado di compiere una sintesi delle istanze provenienti dal corpo elettorale[574]: è attraverso i partiti che gli elettori concorrono alla determinazione della politica nazionale e, soprattutto, verificano che l'impegno politico assunto dai primi venga rispettato. Conseguentemente è il partito, ancora prima degli eletti, il soggetto politicamente responsabile di fronte agli elettori per la linea politica adottata. Per tali ragioni, le modalità di svolgimento del rapporto tra elettori, partiti ed eletti sono tutt'altro che irrilevanti anche dal punto di vista giuridico, poiché esse condizionano in misura rilevante l'esercizio della sovranità popolare[575].

Molte Costituzioni del dopoguerra – inclusa, come abbiamo visto, quella portoghese – riconoscono sia i principi d'ispirazione liberale della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato, sia il ruolo fondamentale dei partiti politici nel circuito democratico – rappresentativo. La convivenza tra principi di origine così diversa può rilevarsi non semplice perché, se portati alle estreme conseguenze, i primi condurrebbero alla totale libertà del mandato e, i secondi, al mandato vincolato. Il compito dell'interprete, pertanto, è quello di ricostruire in modo coerente ed armonico il sistema delineato dai testi costituzionali, tenuto conto del ruolo fondamentale svolto dai partiti nelle democrazie contemporanee. Il divieto di mandato imperativo isolatamente considerato non rappresenta più il fondamento della rappresentanza politica. Esso, infatti, va interpretato alla luce del ruolo svolto dai partiti politici: non si deve leggere il ruolo di questi ultimi nella prospettiva del divieto di mandato imperativo; ma, al contrario, è quest'ultimo che deve essere osservato attraverso la lente dei partiti. La libertà di mandato, nata per permettere ai parlamentari di sottrarsi alle istruzioni particolari degli elettori, perseguendo il supremo interesse nazionale, deve oggi confrontarsi con il mandato politico proveniente dai partiti, il cui contenuto non corrisponde a questo o quell'interesse particolare, ma ad un programma generale, ad una visione complessiva – sia pure in senso partitico – dell'interesse nazionale.

Considerare il rappresentante isolatamente rispetto al partito corrisponde ad una concezione della rappresentanza irrealistica sul piano politico ed infondata su quello giuridico, perché le Costituzioni contemporanee non riconducono più tale tema al solo divieto di mandato imperativo, ma contemplano necessariamente il ruolo dei partiti. È grazie a questi ultimi che attualmente è possibile coniugare rappresentanza nazionale e vincolo di mandato: se prima l'eletto, per rappresentare l'interesse generale, doveva godere di un mandato libero che gli consentisse di non subire vincoli da parte degli elettori, oggi deve in qualche modo considerarsi vincolato al mandato politico del partito, perché quest'ultimo è già in sé portatore di una visione di interesse generale.

Kelsen prese atto della trasformazione del parlamentarismo a seguito dell'introduzione del suffragio universale e della conseguente affermazione dei partiti politici di massa, e ragionò di come adattare l'ordinamento al potere assunto dai partiti, motivo per il quale fu un grande sostenitore della loro necessaria disciplina legislativa. Per Kelsen, infatti, i partiti

[574] Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, luglio-dicembre, n. 3-4, P. 270.

[575] Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica,* cit., 98 e ss.; J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, vol. VII, Coimbra Editora, I ed., p. 24.

rappresentano un fattore fondamentale nella c.d. «istituzionalizzazione» del pluralismo, in quanto capaci di comporre in modo governabile l'irrazionalità del conflitto ideologico[576]. Pertanto, nel pensiero kelseniano viene attribuita enorme importanza al legame tra elettori e partiti: in questa prospettiva, nell'ambito di sistemi elettorali proporzionali a lista bloccata – come quello adottato in Portogallo – in cui l'elettore non può determinare la scelta dei deputati e, pertanto, nei quali il voto si riduce ad una dichiarazione di appartenenza ad un determinato partito, appare logico che il deputato debba decadere qualora non faccia più parte del partito che lo ha eletto. Nell'ottica della democrazia procedurale immagina da Kelsen, il sistema proporzionale puro è l'unico in grado a consentire a procedure parlamentari e partiti politici, che compongono il c.d. «sistema delle forme», di restare ancorati alla realtà[577]. Da ciò discende che la rottura della conformità tra volontà degli elettori e peso dei partiti in Parlamento non può che condurre alla decadenza del mandato. La preferenza di Kelsen per il mandato parlamentare di partito è supportata da precise indicazioni circa il suo corretto funzionamento: la perdita del mandato scatterebbe solo in caso di dimissioni o espulsione dal partito e la decisione andrebbe affidata ad un organo giurisdizionale al fine di assicurarne l'imparzialità e l'oggettività. In definitiva, se la permanenza del deputato nel partito che ne ha consentito l'elezione rappresenta l'unico indice della sua fedeltà al programma politico cui hanno aderito gli elettori, la responsabilità dell'eletto verso gli elettori è assicurata in primo luogo dalla sua responsabilità verso il partito[578].

In ultima analisi, il divieto di mandato imperativo oggi ha un senso solo se riferito agli interessi particolari e non, quindi, ai partiti: la rappresentanza nazionale non presuppone il divieto di vincolo quando questo provenga da soggetti quali i partiti che, come si è detto, sono già portatori di una visione propria dell'interesse complessivo suffragata dal mandato politico conferito dal corpo elettorale. Dunque, sono i concetti di rappresentanza nazionale e libertà di mandato a dover essere interpretati autonomamente. In questo senso, la Costituzione portoghese è un esempio paradigmatico, in quanto, pur riconoscendo pienamente il divieto di mandato imperativo, valorizza il legame che intercorre tra forze politiche ed eletti. Il mandato parlamentare non viene inteso nel senso della revocabilità da parte delle forze politiche, né, tanto meno, può condurre ad una incontrollata autonomia dell'eletto. Il punto di bilanciamento di questo sistema che ricomprende elettori, partiti ed eletti, va individuato nel ruolo di intermediazione delle forze politiche e dei programmi elettorali, portatori di una visione propria dell'interesse generale.

3. La democrazia interna ai partiti nell'esperienza costituzionale portoghese

Dopo aver analizzato il ruolo dei partiti nel sistema istituzionale e chiarita la natura del mandato parlamentare, è necessario focalizzarsi sul tema della democrazia interna ai partiti

[576] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare,* cit., p. 105-106.

[577] «Affinché si abbia un quadro reale degli interessi e quindi il presupposto logico per poter giungere ad un compromesso, è chiaro che non basta che vi sia comunque una minoranza in parlamento ma è della massimo importanza che tutti i gruppi politici vi siano rappresentati in ragione della loro forza» (H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo,* in *La democrazia*).

[578] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare,* cit., 108 e ss.

politici e sul suo rapporto con il divieto di mandato imperativo. Anzitutto, nel momento in cui i partiti diventano parte di tale sistema il livello di democrazia interna ad essi condiziona la democraticità di tutta l'architettura rappresentativa, assumendo rilevanza esterna ai partiti stessi. Come è stato notato dalla dottrina portoghese, «assumendo queste organizzazioni uno *status* preminente in termini di intervento politico e di mobilitazione sociale, e preservando il loro monopolio della rappresentanza parlamentare nel quadro del nostro sistema politico ed elettorale, non si può essere indifferenti alla qualità della loro democrazia interna, ai loro meccanismi di promozione e di carriera, agli effetti perversi della corruzione e a tutte le manifestazioni oligarchiche del loro funzionamento»[579]. D'altro canto, se i partiti politici continuano a sussistere «accanto o in aggiunta ai singoli cittadini» come «soggetti fondamentali della dinamica democratica»[580], sarebbe a dir poco incongruo se non fossero soggetti ai più elementari principi di democrazia interna: «la volontà del popolo non si *esprime* solo attraverso i partiti, fondamentalmente attraverso la via rappresentativo-elettorale, ma si *costruisce* anche all'interno dei partiti, nella loro vita interna, il che rende il problema dei rapporti tra partito e società un problema vertebrale del funzionamento dello stato di diritto democratico»[581].

In secondo luogo, sul piano interno, il principio di democraticità tutela l'eletto nei confronti del partito: tale garanzia, operando nell'ambito della dialettica interna ad ogni forza politica, evita che le decisioni assunte dal partito nei confronti dell'eletto si riverberino sull'esercizio del mandato parlamentare, impedendo ai partiti di assumere un potere illimitato nei confronti dei propri eletti[582]. Anzi, laddove non esista una disciplina legislativa sulla vita interna ai partiti politici, la garanzia della intangibilità del seggio rappresenta l'unica tutela dell'eletto[583].

Coerentemente con l'impostazione sopra delineata, l'ordinamento portoghese dedica ampio spazio alla tutela della democrazia interna ai partiti. La Costituzione del 1976, come si è avuto modo di vedere, all'art. 51, comma 5, prescrive che «[i] partiti politici devono strutturarsi in base ai principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratiche e di partecipazione di tutti i loro membri», specificati ed attuati dalla legge organica del 22 agosto 2003, n. 3. Più dettagliatamente, accanto agli artt. 5 e 6, sul principio democratico e la trasparenza, ed ai successivi artt. 14 e ss., disciplinanti la registrazione presso il Tribunale costituzionale, di particolare interesse è il Capitolo IV, Sezione I, che disciplina l'organizzazione dei partiti, prescrivendo la presenza minima di almeno tre organismi interni: un'assemblea direttamente elette dagli iscritti; un organo di direzione politica e, infine, un organo giurisdizionale.

Il principio di democraticità interna trova poi tutela nell'art. 223 della Costituzione portoghese, il quale elenca una serie di attribuzioni del Tribunale costituzionale: in primo luogo «e) [v]erificare la legittimità della costituzione di partiti politici e di loro coalizioni,

---

[579] J. ARAJUIO ALVES, *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militants partidários no quadro do ordenamento jurídicoconstitucional português,* in *Julgar Online,* maggio 2017, p. 5.

[580] J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional,* vol. VII, Coimbra Editora, I ed., p. 24.

[581] B. VALDES, *Democracia de partidos y democracia em los partidos,* in *Derecho de partidos,* J. J. GONZALES ENCINAR (a cura di), Madrid, 1992, pp. 43 e seg.

[582] Cfr. R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws,* cit., p. 9 e 19.

[583] Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica,* cit., p. 118 e ss.

così come valutare la legittimità delle loro denominazioni, delle loro sigle e dei loro simboli, e ordinarne il rispettivo scioglimento, nei termini stabiliti dalla Costituzione e dalla legge», e, soprattutto, «h) giudicare le azioni di impugnazione delle elezioni e delle deliberazioni degli organi dei partiti politici che, nei termini stabiliti dalla legge, siano ricorribili». Tali previsioni hanno poi trovato attuazione nella l. 15 novembre 1982, n. 28, denominata "Organizzazione, funzionamento e regole procedurali del Tribunale costituzionale"[584].

Tuttavia, va precisato che è solo con la revisione del 1997 che i principi di democrazia interna ai partiti sono stati esplicitati nella Costituzione portoghese. Ciò non significa, tuttavia, che prima di allora essi non avessero trovato riconoscimento nell'ordinamento: da un lato, il d.l. 7 novembre 1974, n. 595, emanato addirittura prima della Costituzione, conteneva già, sia pure a livello embrionale, le regole successivamente inserite nel testo costituzionale e nella legge sui partiti[585]; dall'altro lato, la dottrina portoghese ritenne sin da subito che le prescrizioni dettate dall'art. 55 della Costituzione, relative alla democrazia interna ed alla trasparenza nell'organizzazione dei sindacati, potessero essere interpretate estensivamente, applicandosi anche ai partiti politici[586]. La revisione del 1997, pur non avendo rappresentato una rivoluzione in materia, ha il merito di aver attribuito alla democraticità interna ai partiti autonoma rilevanza, avendo, inoltre, reso ricorribili dinanzi al giudice ordinario le deliberazioni degli organi di partito assunte in violazione di tali principi, previo esaurimento dei rimedi interni. In considerazione della natura privata delle associazioni di partito, si è sempre ritenuto possibile «contestare davanti al giudice ordinario le violazioni concrete del principio di democraticità», essendo la ricorribilità limitata alla prova della qualità di militante e richiedendosi il previo esaurimento dei mezzi interni di reazione. Come ha sottolineato la dottrina, fattori quali «la sensibilità delle questioni in gioco», «la naturale costrizione dei militanti di fronte alle strutture di partito, rafforzata dal fatto che il legislatore non aveva chiaramente fornito mezzi di tutela specifici» o, ancora, «la prevedibile indisponibilità del giudice» in relazione a questo tipo di questioni[587], hanno finito per contribuire all'assenza di qualsiasi intervento procedurale in questo ambito, fino alla quarta revisione del testo costituzionale ed alle successive modifiche introdotte nella legge sul processo costituzionale, che hanno delineato tipologie predeterminate di azioni. Il fatto che il Tribunale costituzionale sia stato designato come garante della democrazia interna è, da un lato, una conseguenza naturale della sua funzione di custode della Costituzione, dal momento che le condizioni giuridiche per la realizzazione della democrazia pluralista passano attraverso l'attività interna dei partiti. D'altra parte, il Tribunale costituzionale si occupava già dei processi di valutazione della legalità partiti e

[584] In particolare, l'art. 9 enumera tutte le competenze del Tribunale costituzionale in riferimento ai partiti politici; il Sottocapitolo III, agli art. 103 e ss., disciplina specificamente le regole applicabili ai procedimenti riguardanti i partiti politici.

[585] «L'ammissione o l'esclusione di attivisti di partito non è stata, rispettivamente, negata o motivata in base alla razza o al sesso (articolo 7/a); gli statuti e i programmi delle parti sono stati approvati da tutte le società affiliate o da un'assemblea rappresentativa delle stesse (articolo 7b); i membri degli organi centrali dei rispettivi partiti sono stati eletti da tutti gli affiliati o da una riunione in loro rappresentanza (articolo 7/c); gli statuti delle parti hanno fornito agli affiliati i mezzi per garantire i loro diritti, in particolare attraverso la possibilità di reclamo o ricorso agli organi interni competenti».

[586] Cfr. J. ARAJUIO ALVES, *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna,* cit., p. 10 e ss.

[587] Ibidem, p. 11 e ss.

delle coalizioni, nonché della legalità dei loro nomi, acronimi e simboli[588]. Il legislatore, in sede di attuazione della riforma, nell'enumerare i singoli atti impugnabili ha ispirato la propria azione al principio dell'intervento minimo, ripreso anche dalla giurisprudenza del giudice delle leggi[589]. Ciò al fine di «tenere lontano da ogni possibilità di indagine da parte di un organo giudiziario statale questioni, litigi o controversie di natura puramente ideologica o politica»[590].

Esaurita questa breve premessa, tra i numerosi ambiti in cui si articola la vita interna ai partiti politici, si è scelto di focalizzarsi sulla selezione delle candidature per l'Assemblea nazionale e sulla espressione del dissenso all'interno del partito e del gruppo parlamentare: tali profili, tra tutti, sembrano quelli maggiormente in grado di condizionare l'esercizio del mandato parlamentare.

La selezione e presentazione delle candidature rappresenta un momento di particolare delicatezza nel procedimento elettorale: tale fase rappresenta uno snodo di collegamento tra lo Stato ed i partiti politici, fino al allora operanti esclusivamente nella società civile, che da quel momento concorrono alla formazione dell'organo rappresentativo. È da notare come in questo ambito intervengano solamente gli statuti dei partiti e non le regole del diritto pubblico, confermando come la selezione delle candidature rappresenti *il giardino segreto della politica* anche nel sistema portoghese. La centralizzazione delle candidature trova giustificazione anche dal punto di vista storico, poiché i partiti, dopo quasi cinquant'anni di clandestinità, in occasione delle prime elezioni democratiche si trovarono completamente sprovvisti di strutture regionali e locali[591]. Il tema in esame presenta forti connessioni anche con la legge elettorale: sistemi che prevedono il voto di preferenza o il collegio uninominale si accompagnano a procedure di selezione decentralizzate; al contrario, sistemi proporzionali a lista bloccata, come quello portoghese, generalmente presuppongono una procedura accentrata. Inoltre, l'accentramento delle candidature permette di gestire più agevolmente gli accordi tra le compagini di una eventuale coalizione; consente di redigere le liste assicurando rappresentatività ai vari gruppi sociali e, infine, attribuisce al partito un'immagine di coerenza ed unitarietà d'intenti, evitando conflitti tra centro e periferia[592].

Tutto ciò produce tre ordini di conseguenze, tra loro in parte connesse: un grado elevato di sostituzione degli eletti; una forte coesione dei gruppi parlamentari e, infine, una connessione debole tra i deputati e le rispettive circoscrizioni[593]. Il primo effetto dipende anche da altri fattori, tra cui, da un lato, l'esigenza di mantenere forte il partito *all'esterno* dell'Assemblea nazionale rispetto al gruppo parlamentare e, dall'altro, evitare che i singoli eletti costruiscano basi di consenso su base personale in contrapposizione alla dimensione nazionale del partito. Per quanto riguarda il comportamento dei deputati, pur essendo assicurati dalla Costituzione e dal regolamento dell'Assemblea ampi spazi alla manifestazione del dissenso[594], i gruppi parlamentari mostrano un alto grado di coesione interna. Ciò potrebbe sembrare un paradosso, alla luce dell'elevato tasso di turnover degli

[588] Ivi.
[589] Ibidem, p. 28 e ss.
[590] Cfr. J.C. DA COSTA, *A Jurisdicao Constitucional em Portugal*, 3.a Edicao, Coimbra, Almedina, 2007, p. 55.
[591] Cfr. J. MONTABES, C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list system,* cit., p. 4.
[592] *Ibidem.*
[593] Ivi, p. 3.
[594] Cfr. C. LESTON-BENDEIRA, *Dissent in a party based system,* cit.

eletti. In realtà, i deputati sono indotti a seguire fedelmente le indicazioni di partito, al fine di non diminuire ulteriormente la possibilità di rielezione ma, prima ancora, è molto probabile che ognuno di essi sia stato scelto proprio in quanto ritenuto affidabile[595]. Infine, per quanto riguarda il rapporto tra parlamentari e circoscrizioni di elezione, è da rilevare che essi, nella maggior parte dei casi, si sentono in primo luogo rappresentanti della nazione o del partito e, parallelamente, i singoli elettori preferiscono rivolgere le proprie istanze rappresentative direttamente ai singoli partiti[596].

Alla luce delle considerazioni esposte, si può ritenere che le procedure di selezione delle candidature da parte dei singoli partiti perseguano l'obiettivo di individuare i migliori candidati non tanto alla luce degli elettori, quanto dei partiti e della loro organizzazione interna[597].

L'espressione del dissenso rappresenta l'altro versante della vita interna ai partiti da analizzare nella prospettiva del mandato parlamentare. Gli statuti dei partiti costituiscono un importante fattore nella disciplina delle azioni individuali dei singoli deputati. Il Partito Comunista Portoghese è, tra tutti, quello che realizza il maggiore controllo dei propri deputati: il presidente del gruppo parlamentare è nominato dal partito, al quale appartiene anche il mandato parlamentare, come esplicitamente affermato dallo statuto; inoltre, il deputato non può trarre beneficio economico dall'incarico parlamentare, in quanto, una volta eletto, mantiene la stessa retribuzione percepita prima dell'elezione, devolvendo la rimanenza al partito. Con specifico riferimento alla manifestazione del dissenso, gli statuti dei partiti portoghesi non differiscono di molto tra loro. Sia il partito socialista che quello socialdemocratico stabiliscono la necessità di adeguamento del singolo deputato al voto espresso a maggioranza (art. 90 ed art. 7). Il Partito Socialdemocratico, tuttavia, riconosce esplicitamente il voto di coscienza, nei casi in cui sia espressamente consentito dal partito. Parallelamente, il Partito socialista garantisce la libertà di opinione e di critica, nel rispetto delle decisione democraticamente assunte dal partito (art. 5). La disciplina di partito, simile tra le varie forze politiche, è corredata da un insieme di sanzioni che variano dall'ammonimento, fino alla sospensione e all'espulsione[598].

La disciplina dei gruppi parlamentari costituisce un altro elemento essenziale per l'espressione del dissenso: anche nel sistema portoghese essi rappresentano da un lato l'unità minima per l'organizzazione dei lavori parlamentari e, dall'altro, la proiezione dei partiti sul piano istituzionale, con i quali, in virtù della sopra citata centralità nel sistema istituzionale, mantengono fortissimi legami. Essi rappresentano il terzo vertice del rapporto triangolare che sussiste tra eletti e partiti, e, in modo simile a quanto avvenuto in Italia, sono stati per lungo tempo ritenuti la *longa manus* di questi ultimi in Parlamento. La prevalente dottrina portoghese non li inquadra tra gli organi parlamentari, essendo associazioni di deputati a capacità giuridica relativa, dotate di poteri autonomi e di una propria organizzazione, di cui i deputati fanno parte su base volontaria e dalle quali possono recedere in qualsiasi momento del mandato, non essendo previsto, a differenza dell'ordinamento italiano, l'obbligo per ciascun deputato di essere iscritto ad un gruppo

[595] Cfr. J. MONTABES, C. ORTEGA, *Candidate selection in two rigid list system,* cit., 14.
[596] Ibidem., p. 12.
[597] Ibidem., p. 7.
[598] Cfr. C. LESTON-BENDEIRA, *Dissent in a party based system,* cit., p. 699 e ss.

parlamentare[599]. Ai gruppi parlamentari è rimessa la designazione dei deputati nelle commissioni permanenti, la definizione del calendario dei lavori tramite la conferenza dei presidenti e la gestione delle risorse dell'Assemblea.

Accanto alle attribuzioni esclusive dei gruppi parlamentari, ve ne sono altre spettanti ai singoli deputati, come la presentazione di disegni di legge ed emendamenti indipendentemente dal gruppo parlamentare (art. 4 del Regolamento dell'Assemblea della Repubblica). Oltre a ciò, il regolamento e la prassi parlamentare conoscono altre modalità di espressione del dissenso: l'assenza del deputato dall'aula; la sostituzione temporanea di uno o più deputati con i primi dei non eletti; la motivazione del voto del deputato, da allegare al verbale della seduta; l'emissione di comunicati stampa. Per quanto riguarda, infine, il vero e proprio voto in dissenso con le direttive del gruppo parlamentare e del partito, fino alla metà degli anni '80 era escluso nelle commissioni permanenti, in quanto i capigruppo esprimevano un voto ponderato sulla consistenza dei rispettivi gruppi, pur restando possibile in Aula; oggi, invece, è esprimibile in entrambe le sedi[600].

4. La natura partitica del mandato parlamentare portoghese. Brevi riflessioni sulla sua (im)possibile introduzione nell'ordinamento italiano

Le considerazioni svolte in questa sede circa il ruolo dei partiti nel sistema istituzionale portoghese e la legislazione elettorale indicano che in tale ordinamento il mandato parlamentare vada inteso in senso tendenzialmente partitico[601]. L'art. 160, lett. c), della Costituzione rafforza questo assunto e, dunque, è in tale prospettiva che va interpretato: la disposizione in esame tutela i partiti, monopolisti nella presentazione delle candidature e destinatari del voto degli elettori, contro le possibili alterazioni degli equilibri emersi nelle elezioni che potrebbero derivare dal passaggio di un parlamentare da un partito all'altro[602]. In altre parole, se la sovranità popolare si esercita attraverso il voto espresso a favore dei partiti, il fenomeno del trasformismo modificherebbe il peso delle forze politiche alterando l'esito del voto espresso dal corpo elettorale. Tuttavia, ciò non implica affatto che sia stata accolta una concezione del mandato parlamentare in senso vincolato: come si è avuto modo di analizzare, l'ordinamento portoghese riconosce la libertà del mandato, cui corrisponde la possibilità di ricorso al Tribunale costituzionale in caso di applicazione dell'art. 160, lett. c.; tutela la democrazia interna ai partiti e, infine, assicura agli eletti ampi spazi per la manifestazione del dissenso.

Gli aspetti sopra citati convivono più pacificamente di quanto non appaia, collocati in un quadro istituzionale coerente ed armonico. Il sistema portoghese rappresenta, infatti, un delicato punto di bilanciamento tra la libertà dell'eletto ed il mandato parlamentare di natura

---

[599] Cfr. J.J.M. CANOTILHO, *Direito Constitucional*, cit., p. 632.

[600] Cfr. C. LESTON-BENDEIRA, *Dissent in a party based system*, cit., p. 701 e ss.

[601] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, p. 122 e ss. Più in generale, sul tema del mandato parlamentare di partito, cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *St. parl. pol. cost.*, n. 67, 1985, 21 ss.

[602] Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, M. VITAL, *"Constituição da República Portuguesa", Anotada, Artigos 108 A 296, Volume II*, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora p. 283 a 284; J. MIRANDA, , *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Organização Económica, Organização do Poder Político; Coimbra Editora, p. 490; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato*, cit., p. 7; G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari*, cit., p. 8 e 9.

partitica: da un lato, la libertà del deputato incontra l'unico limite, come si è detto, di non turbare gli equilibri emersi dalle elezioni ingrossando le fila di un altro partito; dall'altro lato lo strapotere dei partiti viene impedito proprio dall'assenza del vincolo di mandato. A conferma di ciò, è da sottolineare che il parlamentare dimessosi o espulso non va incontro a decadenza se non di iscrive ad un partito diverso, potendo esercitare liberamente il proprio mandato sotto ogni altro aspetto, anche in aperto contrasto con il partito di provenienza. Non casualmente la disposizione in esame non ha mai avuto applicazione pratica, in quanto i deputati dissenzienti dimessisi dal partito rimanevano in carica come indipendenti. Se il fine ultimo dei costituenti fosse stato quello di introdurre una forma di controllo stringente del partito sul comportamento dei propri eletti, di certo non sarebbe stata adottata una disposizione che consente margini di manovra così ampi. Pertanto, la tesi secondo cui nell'ordinamento portoghese vigerebbe il vincolo di mandato appare errata, nonostante essa si affacci periodicamente nel dibattito pubblico italiano ogniqualvolta si discuta di limiti al mandato parlamentare.

Come si è tentato di dimostrare in questo lavoro, l'art. 160, lett. c), della Costituzione portoghese si inserisce in un sistema istituzionale dal volto ben definito: se è vero che le Costituzioni non possono essere interpretate isolandone le singole disposizioni, allo stesso modo è evidente che l'eventuale introduzione nell'ordinamento italiano di vincoli al libero mandato non potrà prescindere da una lettura complessiva dello spirito della nostra Carta costituzionale.

SPUNTI ALLA LUCE DEL CONTRATTO DI GOVERNO LEGA-M5S. LA CLAUSOLA *ANTI-DEFEZIONE* PORTOGHESE E IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO ITALIANO: ISTITUTI COMPATIBILI O ANTINOMICI?

di *Alessandro Cerulli Irelli*

SOMMARIO: 1. Transfughismo parlamentare e forme di vincolo di mandato - 2. Rappresentanza politica e mandato parlamentare nello Stato liberale e nello Stato democratico-pluralista - 3. Articolo 160 e divieto di mandato imperativo: coerenza o antinomia? Un falso problema - 4. Il libero mandato parlamentare e l'assenza di regole costituzionali sulla vita interna dei partiti politici: un architrave del sistema politico-rappresentativo italiano – 5. Differenze nell'assetto partitico portoghese ed italiano e riflessi sul mandato parlamentare

1. TRANSFUGHISMO PARLAMENTARE E FORME DI VINCOLO DI MANDATO.

Il contratto di governo Lega-M5s, nella sezione numero 20 dedicata alle riforme istituzionali, esprime la necessità di contrastare il fenomeno del trasformismo parlamentare, ossia il passaggio di un parlamentare, in corso di legislatura, da un gruppo parlamentare a un altro: i cd. "*cambi di casacca*"[603].

[603] "*Il parlamentare che abbandona il partito o ne viola la disciplina di voto fino al punto da esserne espulso*" – sostiene Curreri -"*spezza quel rapporto unitario che lo lega agli elettori che in ragione di quell'appartenenza politica*

Tale fenomeno ha raggiunto negli ultimi anni dimensioni tali da essere qualificato dalla dottrina prevalente con i termini di "*floor crossing"* o di "*transfughismo parlamentare*", ed è ritenuto una grave patologia del parlamentarismo moderno[604].

Il contratto di governo prevede espressamente che "*Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall'articolo 160 della Costituzione* portog*hese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna*".

In questo capitolo ci si occuperà esclusivamente della disposizione contenuta nell'articolo 160 della Costituzione portoghese, definita dal contratto di governo una "*forma di*" vincolo del mandato parlamentare, e dell'eventuale introduzione di una misura analoga nella Costituzione italiana[605].

L'articolo 160 della Costituzione portoghese riguarda, in generale, i motivi che possono causare la perdita del mandato parlamentare. Al terzo comma (*alínea c)*), quello che ci interessa, l'articolo prevede, appunto, che perdano il mandato parlamentare quei deputati che "*si iscrivono a un partito diverso rispetto a quello con il quale si sono presentati alle elezioni*" [606] . La perdita del mandato è dichiarata con deliberazione dell'assemblea

---

lo hanno votato. La sua rappresentanza perde la rappresentatività". Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II ed., Firenze, University Press, 2004, p. 129.

Il problema del c.d. "*transfughismo*" o "*mobilità parlamentare*" è tanto antico quanto geograficamente diffuso.

I dati che riguardano i nostri parlamentari e i loro cambi da un gruppo parlamentare a un altro lasciano perplessi. La passata legislatura (XVII) ha già mostrato un attivismo da parte di deputati e senatori di non poco momento: sono 252 i parlamentari che hanno mutato gruppo, con una media di dieci passaggi ogni mese, ossia uno ogni tre giorni. Nelle due legislature precedenti (XV e XVI), si sono registrati cambi in una media di circa quattro al mese. La percentuale più alta si riscontra in Senato dove il 36 % dei senatori ha variato gruppo almeno una volta. Nei due rami del Parlamento più del 32% dei "transfughi" ha cambiato gruppo più di una volta, mentre il 4% almeno tre volte. Il gruppo misto della Camera dei deputati è diventato la terza "forza politica" di Montecitorio con 70 componenti, mentre sono giunti al numero di 28 i componenti del gruppo misto senatorio.

[604] La diffusione di questo aspetto non più fisiologico ma patologico del parlamentarismo contemporaneo è stato bene messo in luce da diversi Autori, tra i molti: R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 4/2015, pp. 1097 ss., G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 5/2017; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2017; A. M. CITRIGNO – G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa*", svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II ed., Firenze, University Press, 2004; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, (…); ARMANDO MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in LORENZA CARLASSARRE (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 61 ss.

[605] Periodicamente si riapre la polemica sulla sorte del principio del divieto di mandato imperativo previsto dall'articolo 67 della Costituzione; ma qual è il motivo di tanta attenzione per tale principio? Come è stato accuratamente rilevato da un'attenta dottrina forse proprio la consapevolezza che "*l'istituto in questione è il "cuore" del mandato parlamentare, così come lo conosciamo – almeno in Europa continentale – dalla Rivoluzione francese*". Cfr., F. GRANDI, *Il divieto di mandato imperativo: tra cogenza, obsolescenza e convalescenza*, in *www.apertacontrada.it*, 9 gennaio 2014, p. 1.

[606] «*Perdem o mandato os Deputados que […] c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio*».

parlamentare: contro tale deliberazione è ammessa l'impugnazione dinanzi al Tribunal Constitucional (art. 223 Costituzione portoghese[607]).

In via preliminare, dal testo del comma si evince che l'articolo non riguarda né costituzionalizza in alcun modo il mandato imperativo propriamente detto, ben potendo il parlamentare che decida di lasciare il partito con il quale si è presentato alle elezioni non iscriversi ad alcun altro partito[608] o gruppo parlamentare[609], rimanendo in tal modo in carica come indipendente[610].

In realtà, proprio come le altre costituzioni di ispirazione *liberal-democratica*, anche la Costituzione portoghese non prevede per i deputati alcun vincolo di mandato. Per quanto non esplicito, il divieto deriva dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 152, nel quale si stabilisce che i deputati rappresentano la nazione (letteralmente "*il Paese intero*") e del primo comma dell'art. 155, nel quale si sancisce che i deputati "*esercitano liberamente il proprio mandato*"[611]. L'articolo 160 non stabilisce quindi nulla che vincoli in qualche modo gli eletti a istruzioni o a comandi preventivi, provengano questi dagli elettori o dai partiti. Al contrario, la dottrina portoghese considera unanimemente la lettura sistematica degli articoli 152 e 155 della Costituzione come consacrazione costituzionale del principio

---

[607] In quanto competente nei ricorsi relativi alla perdita del mandato parlamentare e alle deliberazioni degli organi interni dei partiti politici (artt. 223.2.g e 223.2.h Costituzione portoghese).

[608] Contrariamente, proprio l'articolo 160 CP, viene invece citato dallo stesso Ciaurro come una "*particolarità derogatoria*" rispetto alla "*tradizione continentale*" che sancisce, appunto, "*il diritto all'assenza di mandato imperativo e il dovere di rappresentare gli interessi generali della Nazione*". Cfr. L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II. Torino, UTET, 2006, p. 1291.

[609] È interpretazione corrente della dottrina portoghese che l'articolo 160 impedisca non solo l'iscrizione ad altro partito, ma anche l'iscrizione del parlamentare a un altro gruppo. Tale divieto non è, tuttavia, esplicito.

Sul punto, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 282 ss.; J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 488 ss.

[610] Tra i casi di deputati che hanno abbandonato il proprio partito vanno citati almeno José Magalhães e Zita Seabra, entrambi del Partito Comunista Portoghese ed entrambi usciti dal proprio gruppo parlamentare tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta perché in polemica con la linea ufficiale del partito, nonché la deputata Luísa Mesquita (anch'ella espulsa dal PCP a seguito di provvedimento disciplinare, nel 2007). Un dibattito su una possibile interpretazione estensiva dell'art. 160 (conclusosi però con la mera constatazione di una lacuna legislativa) si è avuto intorno al caso del deputato europeo António Marinho e Pinto, il quale ha abbandonato il partito che lo aveva candidato (MPT-*Partido da Terra*) per fondare un nuovo partito (*Partido Democrático Republicano*). Un ultimo caso di una certa risonanza si è avuto nella legislatura in corso, con l'uscita dal gruppo socialista del deputato Domingos Pereira. Si tratta, come si vede, di casi puntuali, la risonanza dei quali è in gran parte dovuta proprio alla loro relativa eccezionalità.

Nessuno di questi deputati ha comunque visto il proprio mandato revocato, essendo tutti rimasti in parlamento come indipendenti. Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., p. 7.

[611] "*Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos*" (Art. 152.2 Costituzione portoghese); "*Os Deputados exercem livremente o seu mandato*" (Art. 155.1 Costituzione portoghese). È quest'ultima la disposizione citata da L. CIAURRO, *Art. 67* (cit., p. 1294) a sostegno, in qualche modo, della tesi della consacrazione del vincolo di mandato nella Costituzione portoghese, poiché il comma prosegue garantendo ai deputati "*l'indispensabile contatto con i cittadini elettori*". Cfr., L. CIAURRO. *Art. 67*, cit., pp. 1295 ss.

Interpretazione legittima ma, come si vedrà, largamente minoritaria nella dottrina costituzionale portoghese, alla luce dell'esplicito riferimento al libero esercizio del mandato e dell'interpretazione sistematica di questo articolo con il citato articolo 152 Costituzione portoghese (rappresentanza nazionale). A ciò si aggiunga che quando si ammette l'esistenza di un vincolo consacrato dal testo costituzionale lusitano, esso è sempre qualificato come un vincolo tra il deputato e il proprio partito e non – come sembra suggerire Ciaurro con tale interpretazione dell'art. 155 Costituzione portoghese – tra il deputato e il proprio elettorato.

del divieto del vincolo di mandato[612]. Come ha giustamente notato Romano Orrù[613] l'articolo 160 della Costituzione portoghese disciplina un mero meccanismo "*atto a garantire la fedeltà al partito da parte dell'eletto*": una clausola *anti-defezione*[614].

2. Rappresentanza politica e mandato parlamentare nello Stato liberale e nello Stato democratico-pluralista.

Nonostante quanto preliminarmente osservato, al fine di proseguire la nostra analisi sulla natura dell'articolo 160 della Costituzione portoghese, è necessario svolgere alcune considerazioni sul concetto di rappresentanza politica e sul rapporto di tale concetto del diritto costituzionale con il mandato parlamentare.

La riflessione sulla rappresentanza politica si è sviluppata storicamente secondo due indirizzi fondamentali: da una parte quello che ha ravvisato l'aspetto centrale dell'attività del *rappresentare* nella definizione di un interesse generale astratto, trascendente quello di particolari cerchie di elettori o dei gruppi sociali nei quali la comunità statale è articolata, e quindi nell'espressione di un livello di unità politica più alto rispetto alle divisioni della società. Secondo l'altro indirizzo, la volontà popolare, di cui il sistema rappresentativo dovrebbe rendersi interprete, non può, al contrario, essere considerata avulsa dall'articolarsi del popolo reale in gruppi, associazioni, categorie, comunità territoriali, insomma non possa essere sganciata dal popolo concreto[615]. La prima configurazione del processo politico descritta privilegia i profili della sintesi e dell'autonomia del sistema rappresentativo, la seconda, invece, quello della responsabilità dei rappresentanti e del controllo sul loro operato svolto dai governati[616].

Non vi è dubbio che, tra le due prospettive teoriche proposte, entrambe del resto corrispondenti a configurazioni differenti del popolo e della sovranità nella storia costituzionale, lo stato liberale rappresentativo abbia nettamente privilegiato la prima mentre lo stato *democratico-pluralista* la seconda[617]. In altri termini l'istituto della rappresentanza politica era necessario nello Stato liberale rappresentativo, affinché si potesse concretizzare l'attribuzione della sovranità a una entità astratta e trascendente: la Nazione[618]. I rappresentanti erano chiamati, con le elezioni, a determinare e rendere manifesta la volontà nazionale, e a tal fine avevano bisogno di mandati liberi, non vincolati in alcun modo ai propri elettori, a differenza di quelli che avevano caratterizzato

[612] Su tutti, J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991, p. 743.

[613] R. ORRÙ, Divieto di mandato imperativo e *anti-defection* laws: spunti di diritto comparato, cit., p. 1097.

[614] Una delle prime clausole *anti-defezione* parlamentare è contenuta nell'art. 13 delle legge elettorale cecoslovacca del 1920, laddove statuiva la sanzione della decadenza dal mandato per il parlamentare che avesse abbandonato, nel corso della legislatura, il proprio partito. Com'è noto, la cd. clausola cecoslovacca rispondeva a una nuova concezione della rappresentanza democratica, mediata dai partiti politici, intesi, secondo la nota formula di Hans Kelsen, come "*organizzatori delle forme della democrazia*". Sul punto, cfr. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, ne *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, Il Mulino, 1970, pp. 23 ss.

[615] V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 89 ss.

[616] P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli Editore, 2011, p. 64.

[617] G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XVI ed., Bologna, Zanichelli, 2017, pp. 305 ss.

[618] C. SCHMITT, *Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit*, in Hanseatische Verlagsanstalt, Berlin, 1933.

l'esperienza di Antico Regime [619]. Nonostante la libertà assoluta dei rappresentanti nell'interpretare i bisogni della nazione, e l'apparente irresponsabilità nei confronti di coloro che venivano rappresentati, l'unità e la compattezza del sistema *politico-rappresentativo* era garantita dalla sostanziale omogeneità sociale tra coloro che erano chiamati a rappresentare e coloro che venivano rappresentati. In sostanza nello Stato liberale rappresentativo la ristrettezza del suffragio, riservato a coloro che disponevano di un determinato censo, garantiva solo a una classe sociale di partecipare alla vita politica e di essere conseguentemente rappresentata: ciò determinava da ultimo che, pur avendo mandati assolutamente non vincolati, i rappresentanti politici interpretavano il bene della nazione portando a soddisfazione esclusivamente gli interessi di una determinata classe sociale: la borghesia.

Questi erano i tratti caratteristici di quella forma di stato che Massimo Severo Giannini qualifica come Stato "*monoclasse*" borghese [620], fondantesi cioè sostanzialmente sull'attribuzione della sovranità alla nazione e sul libero mandato parlamentare, due facce della stessa medaglia[621].

Tra le trasformazioni sociali che portarono alla crisi di questo stato "*monoclasse"* borghese, un ruolo determinate è sicuramente da riconoscersi nella nascita dei partiti, i quali all'esito del consolidamento in senso democratico del governo rappresentativo divennero i principali attori[622].

L'affacciarsi sulla scena politica dei partiti rappresentanti le masse popolari, unitamente all'estensione del suffragio a tutti i cittadini, comportò la complicazione del circuito politico, anzitutto perché in Parlamento, da quel momento in poi, sedettero i rappresentanti di un tessuto sociale conflittuale e diversificato, ossia pluralistico. Il progressivo consolidamento dei partiti sul territorio rese necessaria la creazione di un apparato burocratizzato e professionalizzato, capace di aggregare e mobilitare le masse, ma soprattutto di esercitare un controllo penetrante sui propri parlamentari. A ben vedere,

---

[619] Sul punto si ricorda brevemente che le convocazioni dei parlamenti medievali erano di iniziativa regia e venivano comunicate a mezzo di lettere patenti, nelle quali le comunità destinatarie erano invitate a inviare i deputati di spettanza: questa *vocatio*, tra l'altro, permetteva di apprendere anticipatamente i temi che sarebbero stati discussi e quindi di redigere quello che in Francia prese il nome di "*cahier de doléance*", ossia il mandato da svolgere nei parlamenti. Il rapporto fra mandante e mandatario era di carattere squisitamente privatistico: non vi era quindi lo spazio né per una determinazione autonoma del mandatario, né per scopi ulteriori rispetto a quelli preventivati nell'atto di mandato. Cfr., T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni, contenuto e limiti della distinzione*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, p. 57.

[620] M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 45 ss.

[621] Come ha notato Romano Orrù, "*nell'orizzonte teorico-dommatico liberale i principii della sovranità nazionale, dell'unità della rappresentanza politica e del divieto di mandato imperativo si saldano in maniera pressoché diretta*", cfr., R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., pp. 1097 ss. Sulla stessa linea teorica v. anche L. CIAURRO, *Art. 67*, cit. pp. 1298 ss.

[622] La dottrina ha individuato quattro differenti tappe nel cammino del pieno riconoscimento costituzionale dei partiti politici (la fase della *Bekämpfung*, caratterizzata dalla ostilità dello Stato nei confronti delle organizzazioni partitiche, quella dell'*Ignorierung*, ove le istituzioni erano sostanzialmente indifferenti al fenomeno, quella dell'*Anerkennung und Legalisierung*, che segna il momento del riconoscimento giuridico dei partiti, e infine la fase dell'*Inkorporation*, ossia quella del loro vero e proprio inserimento nella struttura costituzionale); H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930, 12 s., ripreso da P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir*., XXXII, pp. 67 ss. Ciò però non sta a significare che prima della nascita dei partiti di massa non vi fossero "*partiti*": essi tuttavia altro non erano che il riflesso delle semplici divisioni endoparlamentari, identificabili con i moderni gruppi parlamentari. Mancava invero un associazionismo partitico non istituzionale.

rispetto alla concezione liberale della rappresentanza politica il disegno di un parlamentarismo fondato sui partiti presenta elementi di continuità e rottura, poiché esso spezza il nesso funzionale fra rappresentanza e sfera pubblica borghese, ma recupera un'istanza di trascendimento del pluralismo sociale, allocandola però nella società civile. In breve, una rappresentanza fondata sui partiti punterebbe a conseguire un obiettivo di aggregazione politica non già attraverso una discussione parlamentare separata dalla società civile, ma per mezzo di organizzazioni espresse dal popolo nella dimensione reale delle istituzioni del pluralismo politico. Queste sono le modificazioni dell'istituto della rappresentanza politica che sostanzialmente aprono i nuovi orizzonti del mandato di partito[623]. In altri termini i partiti politici, in quanto "*portatori di una visione parziale dell'interesse generale",* svolgono una funzione aggregante di tipo ideologico necessaria per "*imbrigliare*", semplificare e tradurre il pluralismo politico in istanze istituzionali necessarie per governare i complessi processi decisionali[624].

Nonostante queste profonde differenze con lo stato liberale rappresentativo nelle democrazie pluraliste vengono conservati istituti apparentemente confliggenti con i principii sopra descritti, quali il concetto di nazione e il libero mandato parlamentare, occorre però che essi siano interpretati alla luce dei principii che ispirano i sistemi *democratico-pluralisti.*

Un'eminente dottrina ha efficacemente osservato come per nazione si debba intendere non più un'entità astratta titolare della sovranità, trascendente il popolo concreto, bensì il popolo "*reale*", la concreta articolazione di esso, con le sue divisioni e le sue pluralità, organizzato in partiti politici secondo una determinata ideologia [625], una precisa *Weltanschauung*[626]; ciò ha condotto la dottrina a ritenere necessario un ripensamento dell'istituto del libero mandato parlamentare, in particolare con l'introduzione di garanzie volte a tutelare la posizione e il ruolo, in Parlamento, dei partiti politici, forme di vincolo indispensabili per limitare l'assoluta libertà dei parlamentari riconosciuta loro nel corso dell'esperienza dello Stato liberale rappresentativo. Sul punto si avrà modo di tornare più avanti.

3. Articolo 160 e divieto di mandato imperativo: coerenza o antinomia? Un falso problema.

[623] Fu proprio questo filone di pensiero a indurre Hans Kelsen a suggerire un modello di struttura del parlamento nel quale ciascun partito deleghi di volta in volta "*i competenti di cui esso dispone"* per la discussione delle varie leggi. Cfr., H. KELSEN, *La democrazia*, IV ed., Bologna, 1981, pp. 158 ss.

[624] Per una puntuale analisi sull'erompere del mandato di partito nelle democrazie pluraliste, cfr. *supra,* A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese.*

[625] Sul punto, si rammenta che Zanon ha brillantemente rilevato che in realtà nelle democrazie pluraliste rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo seguono logiche diverse e distinguibili. Per l'Autore il concetto di rappresentanza nazionale deve essere inteso come rappresentanza del popolo "*vero"*, ossia, riprendendo Crisafulli, del popolo "*nella sua concreta articolazione, nella molteplice e discorde varietà degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie, che ne sostanzia storicamente la realtà".* Cfr., N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 73 ss.

[626] Sulla base di questo concetto di nazione è stata elaborata la teoria della sovranità popolare, teoria sulla quale si sono basate le Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra. Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., pp. 35 e ss.

Dopo questo breve *excursus* sull'evoluzione del concetto di rappresentanza politica e sul suo stretto rapporto con il libero mandato parlamentare, possiamo meglio illustrare le ragioni per cui nella Costituzione portoghese, differentemente da quella italiana, è stata prevista una disposizione volta a sanzionare con la decadenza dal mandato il parlamentare che dopo essere stato eletto con un partito politico decida di abbandonarlo e iscriversi a un altro, in sintesi il motivo per cui è stata pensata una clausola *anti-defezione* parlamentare.

Questa clausola non può essere in alcun modo isolata dall'impianto *politico-rappresentativo* portoghese ma deve essere appunto analizzata prendendo in considerazione la disciplina costituzionale estremamente dettagliata che regola la posizione, il funzionamento e l'organizzazione dei partiti politici portoghesi[627]. In particolare, proprio attraverso la comparazione di questa con la scarna disciplina sui partiti politici contenuta nella Costituzione italiana è possibile individuare le ragioni per cui la disposizione contenuta nell'articolo 160 della Costituzione portoghese risulta assolutamente coerente con quell'impianto *politico-costituzionale* e viceversa poco compatibile con il nostro.

È noto che in Italia la funzione costitutiva assunta dai partiti antifascisti nella formazione del nuovo stato repubblicano indirizzò i Costituenti verso un assetto che tende a fare dei partiti il perno della democrazia politica. La Carta costituzionale italiana, tuttavia, differentemente da quella portoghese, dedica pochissimo spazio alla disciplina dei partiti politici e in particolare non dedica alcuna disposizione volta a disciplinare l'organizzazione interna a essi.

Invero proprio questa sostanziale differenza di disciplina costituzionale avente a oggetto i partiti politici giustifica nella Costituzione portoghese la presenza di una disposizione quale l'articolo 160, la quale, lungi dall'introdurre il vincolo di mandato, prevede una clausola *anti-defezione* parlamentare che, nel rapporto trilatero *partito – corpo elettorale – eletto*, fa pendere l'ago della bilancia sul primo[628].

In Portogallo è prevalsa l'esigenza di costruire una democrazia "*protetta"*, una *werhafte Demokratie*[629], ritenuta necessaria alla luce delle vicende *politico-costituzionali* che hanno portato alla Costituzione portoghese del 1976, in particolare il ruolo di primaria importanza svolto dal Movimento delle forze armate (MFA) nel crollo del regime salazariano e il dialogo avviato subito dopo con i partiti politici al fine dell'introduzione di un regime

---

[627] Cfr., *supra,* A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese.*

[628] S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito,* cit., pp. 140 e ss.

[629] Sul concetto di democrazia "*protetta*" non si può prescindere da qualche riflessione sull'esperienza costituzionale tedesca. Il riconoscimento costituzionale dei partiti è stato inscritto in un quadro costituzionale ispirato dall'idea di una democrazia protetta appunto nei confronti delle forze antisistema, e pertanto l'istituzionalizzazione dei partiti politici ha trovato corrispondenza anzitutto nei dispositivi di salvaguardia dei principii dell'ordinamento *democratico-liberale*, sulla quale vigila il Tribunale costituzionale federale attraverso il potere di dichiarare incostituzionali i partiti che con quei principii si pongano in contrasto. Come è noto, soprattutto nei primi anni della Repubblica federale, nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, il forte risalto del motivo ispiratore della cd. democrazia "*armata"* ha contribuito a far passare in secondo piano il principio del divieto di mandato imperativo (riconosciuto dall'art. 38 GG) rispetto all'obiettivo prioritario di assicurare che la formazione della volontà politica del popolo si svolgesse in modo coerente con i caratteri del principio democratico posto a fondamento della Legge Fondamentale. Con due storiche sentenze il Tribunale Costituzionale, dichiarando anticostituzionali il partito neonazista e il partito comunista, determinò oltre che lo scioglimento di tali partiti anche la decadenza dal mandato dei deputati appartenenti ai partiti colpiti dalla relativa pronuncia. Quanto detto è ben raccontato da P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo,* cit., pp. 80 e ss.

democratico. Questo, in sostanza, è il *background politico-costituzionale* che ha fatto da sfondo alla redazione della Costituzione portoghese [630]. Ciò ha indirizzato verso un pluralismo politico ad alto grado di compattezza interna, con l'omologazione dei limiti del diritto di associazione in genere a quelli posti ai partiti politici, e con il vincolo di tutte le espressioni associative al rispetto di una clausola, quella della "*legalità democratica*" (art. 3 della Costituzione portoghese), carica di una evidente valenza *politico-ideologica*. Questi sono alcuni degli elementi che giustificano una disposizione come quella contenuta nell'art. 160, che, pur non introducendo un vero e proprio mandato di partito, tutela il partito politico quale fondamentale soggetto istituzionale, chiamato a dare concretezza a quella sovranità popolare sancita dal secondo articolo della Costituzione portoghese[631].

Dove, all'opposto (come è accaduto in Italia), è stato prevalente l'obiettivo di assecondare le virtualità di una costituzione aperta "*per valori*" e di costruire un sistema politico in grado di resistere alla semplificazione delle sue linee di divisione, si è verificata, sul piano costituzionale, una sostanziale attrazione del regime dell'associazionismo politico nell'area del diritto comune delle associazioni: la prevalenza della dimensione associativa su quella istituzionale [632], l'insistenza del "*concorso*", temperato solo dal metodo democratico (previsto dall'articolo 49 della Costituzione italiana), come regola fondamentale della competizione tra i partiti, la mancata introduzione di limiti ideologici[633] e di controlli statali, le forti resistenze, a lungo protrattesi e ancora oggi presenti nella coscienza del sistema partitico, nei confronti di interventi legislativi che, disciplinando l'organizzazione interna dei partiti, ne cristallizzassero un certo tipo di struttura, sono, in estrema sintesi, espressioni di un'istanza ritenuta prioritaria e fondamentale, quella che la

[630] Non è possibile qui dilungarsi sulle caratteristiche della democratizzazione portoghese. Valga però questo accenno per spiegare come il sistema costituzionale portoghese, in maniera analoga ma per certi versi ancor più accentuata che negli altri paesi dell'Europa continentale, sia caratterizzato a livello parlamentare da un deciso protagonismo dei partiti. Si può perciò definire il parlamento monocamerale portoghese come un parlamento "*a base partitica*". L'*Assembleia da República* viene eletta attraverso un sistema proporzionale a liste bloccate, con un'unica circoscrizione nazionale (sistema previsto nella carta costituzionale: art. 113.5 Costituzione portoghese). Sulla base dell'art. 151.1 della Costituzione portoghese, le liste dei candidati sono presentate dai partiti: in altre parole, i deputati non sono obbligati a essere iscritti a un partito politico, ma sono eletti in liste presentate dai partiti politici. Cfr. supra, L. MARILOTTI, *Ragioni storiche dell'esigenza, per i partiti portoghesi, di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione.*

[631] Cfr. *supra*, A. DI CHIARA, *Mandato parlamentare e partiti politici nell'esperienza costituzionale portoghese.*

[632] La Costituzione italiana disciplina i partiti in un solo articolo, il 49, che dal punto di vista normativo è molto scarno, poiché nella sostanza stabilisce solo la pluralità dei partiti politici. Sul punto, Rescigno, nel ritenere non istituzionalizzati i partiti politici dalla Costituzione italiana, scrive che "*è di estremo interesse notare che l'art. 49 si trova nella prima parte della Costituzione, quella dedicata ai rapporti civili, economici, sociali, e non invece nella seconda, che è dedicata alla organizzazione dello Stato. I costituenti giustamente hanno colto nei partiti l'aspetto peculiare per cui essi, per quanto determinanti nella vita politica non fanno parte dello Stato"*. Cfr., G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico,* cit., p. 321.

[633] L'unico limite ideologico imposto dalla Costituzione alla nascita di partiti politici è contenuto nella XII disposizione transitoria e finale; essa, al primo comma, prevede esplicitamente che "*È vietata la ricostituzione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista*". Tra l'altro occorre precisare che a questo divieto deve essere data un'interpretazione meramente storicistica, a sostegno di ciò in Assemblea costituente fu detto che il partito fascista è quello che si è manifestato nella realtà storica e politica del Paese dal 1919 al 1943 e non è quindi possibile alcuna interpretazione equivoca.

pluralità dei partiti rispecchi nel modo più fedele lo spettro delle divisioni riscontrabili nella società[634].

4. Il libero mandato parlamentare e l'assenza di regole costituzionali sulla vita interna dei partiti politici: un architrave del sistema politico-rappresentativo italiano

La prospettiva indicata getta nuova luce in merito all'interpretazione delle disposizioni costituzionali sulla rappresentanza politica, e sul nostro art. 67 in particolare, il quale così dispone: "*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*".

Secondo la dottrina prevalente, esso reca l'impronta di due ispirazioni differenti della Costituzione repubblicana. Da una parte, il richiamo alla rappresentanza della nazione, previsto dalla prima parte dell'articolo, in ordinamenti retti dal principio della sovranità popolare, come già detto, deve essere letto con riferimento al popolo *"reale"*, cioè a una comunità statale considerata nella concretezza delle sue divisioni e antagonismi[635]. Se per questo aspetto l'articolo 67 è stato collegato con l'ispirazione democratica della Costituzione, la sua seconda parte è stata ricondotta invece alla componente liberale o garantista di questa, nell'espressione del principio che dalle vicende del rapporto tra parlamentare e partito non debbano derivare conseguenze a carico del singolo[636]. In sintesi, secondo questa dottrina l'articolo 67 della Costituzione italiana sarebbe il risultato della giustapposizione di due principii aventi una matrice diversa, ma, dinanzi al riconoscimento costituzionale di una comunità divisa in partiti e di un parlamento articolato in gruppi politici, il divieto di mandato imperativo non avrebbe altra funzione che quella di porre un argine agli svolgimenti estremi del principio democratico risultante dagli articoli 1 e 49 della Costituzione[637].

Pur riconoscendo la validità e la coerenza *logico-sistematica* della tesi dottrinale sopra richiamata, si vuole tentare di "*fondare*" la necessità di conservare il divieto di mandato imperativo "*forte",* non temperato da forme di vincolo di partito o da clausole *anti-defezione* parlamentare, portando avanti un differente *iter logico-argomentativo*[638].

---

[634] Sul punto, cfr., P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 82 ss.; P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 251 ss.

[635] Secondo questa tesi, "*la prima delle due regole enunciate dall'art. 67 cost. risulterebbe compatibile con lo stesso mandato imperativo, cioè con le istruzioni e le direttive che le diverse "parti" del popolo potrebbero legittimamente impartire ai rappresentanti*". In tal senso, l'articolo 67 non sarebbe ridondante nelle sue due regole, poiché la seconda verrebbe a stabilire un divieto che non discende, logicamente, dalla prima. Sul punto, cfr., V. CRISAFULLI, I partiti nella Costituzione, in Studi XX anniv. Assemblea Costituente, Firenze, 1969, p. 127.

[636] P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo,* in *Raccolta di scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, p. 439 ss.

[637] Pare essere questo l'impianto *teorico-costituzionale* che ha ispirato la sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 1964. Con questa sentenza la Corte ha fornito una definizione del libero mandato, precisando che esso è "*rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito*".

[638] Piuttosto che di un'interpretazione di tipo "*residuale*", sembra opportuno dare all'art. 67 una lettura unitaria, capace di configurare il divieto di mandato imperativo come aspetto di una relazione rappresentativa attenta al collegamento fra parlamento, partiti politici e società civile. Cfr, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pp. 86 ss.

Secondo lo scrivente, la volontà dei Costituenti italiani di non disciplinare accuratamente l'organizzazione interna dei partiti politici e, più in generale, gli aspetti concreti della vita politica, nonostante essi riconoscessero l'importanza fondamentale dei partiti per il corretto funzionamento del circuito rappresentativo, deve costituire la bussola con la quale orientarsi nel capire le ragioni per cui si è deciso di introdurre, in Costituzione, un divieto di mandato imperativo "*forte"*, non temperato da istituti, come le clausole *anti-defezione*, volti a tutelare la posizione del partito politico in parlamento.

In quest'ottica, il nesso tra gli articoli 49 e 67 assume un valore centrale. In primo luogo, la protezione dello *status* individuale del parlamentare si iscrive in un modello di rappresentanza caratterizzato dalla continuità tra il momento comunitario della determinazione della politica nazionale e il rispecchiamento di una società civile articolata. In secondo luogo, il divieto di mandato imperativo, rafforzando il profilo dialettico del rapporto tra parlamentari e partiti, salda la legittimazione della rappresentanza parlamentare alla democraticità dei processi politici decisionali dei partiti, e pone un ostacolo alla tendenza al completo assorbimento della determinazione della politica nazionale (secondo l'art. 49, riservata ai cittadini organizzati in partiti) all'interno degli apparati di partito. Nel divieto di mandato imperativo, collocato in questa dimensione "*collettiva"*, attenta al rapporto tra i partiti e gli altri soggetti del pluralismo, è stata, non a caso, ravvisata, una garanzia della democrazia interna dei partiti politici: il divieto, assicurando ai singoli parlamentari e ai gruppi la possibilità di svolgere mediazioni e di rappresentare punti di vista differenti dalla linea ufficiale del partito, opera da un lato come fattore di protezione della libertà e della pubblicità del processo di formazione della politica nazionale, dall'altro incide indirettamente sull'organizzazione interna dei partiti politici[639].

In sintesi, nel nostro ordinamento costituzionale, il divieto di mandato imperativo previsto dall'art. 67, nell'assicurare al processo *politico-decisionale* democraticità e trasparenza, rende non necessaria una puntuale regolazione costituzionale del ruolo dei partiti politici e della "*vita*" interna agli stessi. I Costituenti, percependo la necessità di consentire al pluralismo di esprimersi nel modo più libero possibile, decisero saggiamente e coraggiosamente, da un lato, di non regolare l'organizzazione interna del partito politico, dall'altro, di assicurare, attraverso il divieto di mandato imperativo "*forte*", l'attuazione di quel "*metodo democratico*" indispensabile per la determinazione della politica nazionale. Questa relazione tra l'assenza del mandato imperativo e l'assenza di una puntuale regolazione costituzionale del partito politico deve essere considerata come un architrave del nostro sistema *politico-rappresentativo.*

Per questo motivo sono da considerare non coerenti con lo spirito della nostra Costituzione sia l'introduzione di clausole *anti-defezione* parlamentare, come quella prevista dall'art. 160 della Costituzione portoghese, sia misure volte a disciplinare nei minimi dettagli l'organizzazione interna ai partiti politici e, più in generale, la vita politica.

Le considerazioni che precedono non vogliono evidentemente trascurare l'istanza, particolarmente avvertita in un periodo nel quale l'attività parlamentare ha assunto carattere spiccatamente professionale ed è destinata a svolgersi necessariamente nell'ambito di gruppi organizzati, di un ridimensionamento della libertà del singolo deputato di concorrere

[639] K. HESSE, *Die verfassungsrechtiliche Stellung der Parteien in modernen Staate*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung des deutschen Staatsrechtslehre*r, XVII, Berlin-New York, 1959, pp. 31 ss.

al mutamento degli equilibri politici del "*partito in parlamento"* [640], già oggetto di attenzione istituzionale [641]: ciò appare, del resto, difficilmente contestabile, ove per l'appunto si consideri tale garanzia di libertà in un'ottica di tipo individuale, e non anche nel quadro di processi più vasti di ricambio delle aggregazioni politiche Ma, anche per tali ragioni, il divieto di mandato imperativo può conservare un significato "*nuovo*" e "*attuale*" solo se lo si configuri come un aspetto, o più esattamente come una proiezione in Parlamento di un certo tipo di regime dell'associazionismo politico e di un certo tipo di libero pluralismo.

5. Differenze nell'assetto partitico portoghese ed italiano e riflessi sul mandato parlamentare

Armati di queste ultime considerazioni, si può tornare sul contratto di governo Lega-m5s dal quale si era partiti, al fine di esprimere qualche osservazione conclusiva sull'opportunità di introdurre nell'ordinamento costituzionale italiano una clausola *anti-defezione* parlamentare analoga a quella prevista dall'art. 160 della Costituzione portoghese.

---

[640] Sul punto si ricorda quanto sostenuto da Costantino Mortati, il quale, in un saggio del 1946, affermava che "*l'impostazione della disciplina di partito agli aderenti al gruppo parlamentare può apparire giustificata solo in quanto ogni decisione del gruppo stesso sia presa con tutte le più minute garanzie di una libera discussione e di una chiara decisione*". In particolare, cfr. C. MORTATI, *Introduzione alla legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946, p. 372.

[641] Va proprio in questa direzione, la riforma del Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea nella seduta del 20 dicembre 2017, con la quale si sono introdotte nuove regole riguardanti la formazione dei gruppi parlamentari.

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

Fermo restando il requisito numerico, in base alla nuova disciplina, il gruppo deve altresì "rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici" (art 14, c. 4). Il Consiglio di Presidenza non potrà più autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci iscritti. L'unica eccezione prevista è quella consentita ai "senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e [a]i senatori eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche", i quali "possono costituire un gruppo composto da almeno cinque iscritti" (art. 14.5), anche in corso di legislatura (art. 15.3). Inoltre, si prevede che i vicepresidenti e i segretari d'aula che entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione, decadono dall'incarico. Non decadono il Presidente del Senato e i Senatori questori, il primo per la prerogativa costituzionale di supplenza del capo dello Stato in caso di suo impedimento; i secondi per le rilevantissimi funzioni che esercitano nell'organizzazione interna dell'assemblea.

Infine, tali previsioni non sembrano incidere in modo sostanziale sulla libertà del mandato poiché si limitano ad aggiungere un requisito qualitativo in aggiunta a quello numerico, rispondendo alla "duplice esigenza di consentire una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare, che la frammentazione e la proliferazione dei soggetti politici presenti in Parlamento ha seriamente compromesso"

Come abbiamo visto, l'articolo 160 della Costituzione portoghese si inserisce in un impianto *politico-costituzionale* estremamente differente dal nostro. Pur riconoscendo entrambe le Carte costituzionali il rilevante ruolo che il partito politico è chiamato a svolgere nelle democrazie pluraliste, la Costituzione portoghese dedica ben quaranta articoli alla disciplina dei partiti politici, mentre nella Costituzione italiana quest'ultima è sostanzialmente contenuta in un solo articolo, il 49[642]. Ciò mostra (anche alla luce di quanto detto sulla necessità di non isolare la disposizione contenuta nell'art. 160 dalla disciplina partitica estremamente ricca e dettagliata contenuta nella Costituzione portoghese) che sarebbe quantomeno singolare introdurre nella nostra Costituzione una disposizione analoga all'art. 160 senza adottare una serie di regole costituzionali o legislative che vadano a disciplinare i partiti politici e, in particolare, la loro vita interna. Si ritiene perciò che solo ottemperando a questa condizione sarebbe sostenibile una modifica dell'art. 67 volta a introdurre in Costituzione una clausola *anti-defezione* parlamentare. Ad ogni modo, l'introduzione di puntuali regole disciplinanti la vita interna ai partiti politici si porrebbe in netto contrasto con l'impianto politico e partitico che i Costituenti avevano in mente in sede di dibattito in Assemblea costituente[643].

In conclusione, la garanzia del divieto di mandato imperativo, nella nostra Costituzione, costituisce un limite, un argine affinché il nostro sistema partitico, ispirato al più libero pluralismo, non sfoci in un "*caotico*" predominio dei partiti politici. In altri termini, il libero mandato parlamentare è la misura che ha consentito ai Costituenti di costruire un sistema politico e partitico audace e lungimirante, essendo stato previsto come unico limite che i partiti politici conducano necessariamente la propria lotta politica "*con metodo democratico*" (art. 49). Come è stato detto, "*il metodo democratico*", richiamato dall'art. 49, condiziona l'attività esterna del partito politico e non la sua attività interna[644]; esso, assieme alla garanzia del libero mandato parlamentare, consente da un lato di rendere sostenibile un

---

[642] Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto – Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 554. Luciani, esaminando la disciplina costituzionale del sistema partitico italiano, sostiene che "*I Costituenti, pur avendo in mente un determinato panorama dei partiti (e anche del sistema elettorale, immaginato come proporzionale), si limitarono ad escludere il monopartitismo, non dicendo nulla sul formato del sistema partitico*".

[643] Una voce dissenziente in Assemblea costituente era quella di Calamandrei, il quale il 4 marzo 1947 argutamente sostenne: *"Avrebbe dovuto esser vanto della nuova Costituzione italiana riuscire ad inquadrar questa realtà nei congegni giuridici: i partiti, in realtà, come voi sapete, sono le fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge. I partiti hanno cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari. Vedete: qui, mentre io vi parlo (e vi ringrazio della indulgenza con cui mi ascoltate), so benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo, essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che, quando si tratterà di votare, voi, pure avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me. E allora io mi domando: se le discussioni si fanno nell'intento di persuadersi, a che giova continuare qui a perdere il tempo nel parlare e nell'ascoltare, quando le persone qui riunite sono già persuase in anticipo su tutti i punti? Questa è la conseguenza dell'esistenza dei partiti: dei quali non si può dire se sia bene o male che ci siano; ci sono, e questa è la realtà. E allora si sarebbe desiderato che nella nostra Costituzione si fosse cercato di disciplinarli, di regolare la loro vita interna, di dare ad essi precise funzioni costituzionali. Voi capite che una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici.*

L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia". Cfr. P. CALAMANDREI, *Ass. cost.*, 04-03-1947.

[644] Non venne infatti approvato in sede di Assemblea costituente l'emendamento presentato da Ruggiero e Mortati, il quale così disponeva: "*Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti che si* ***formino*** *e concorrano, attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale*".

sistema partitico con pochi vincoli e controlli[645], dall'altro di poter sostenere ancora oggi l'interpretazione dell'art. 49 della Costituzione proposta da Palmiro Togliatti in sede di dibattito nella prima sottocommissione della Commissione dei 75. Egli affermò allora che in uno Stato democratico anche un partito "*anarchico*" deve essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo cioè gli aderenti al partito della falsità delle loro idee, ma non negando in alcun modo al partito stesso il diritto di esistere e di svilupparsi[646].

Sulla scorta di queste autorevoli parole si ritiene che questa in fondo sia e debba essere ancora oggi l'*essenza* delle democrazie pluraliste.

Conclusioni

La ricerca sul divieto di mandato imperativo nell'ordinamento portoghese ha avuto essenzialmente ad oggetto l'analisi dell'art. 160, lett. c), della Costituzione del 1976, espressamente richiamato anche dal recente "contratto di governo per il cambiamento".

In sede conclusiva si possono sinteticamente mettere in luce alcuni aspetti emersi nel corso nel lavoro.

Dal punto di vista storico è opportuno sottolineare come, a seguito del colpo di stato militare del 1974 che aveva posto fine al regime salazariano, vi fosse l'esigenza di raggiungere un equilibrio tra i poteri al fine di evitare che le forze armate prendessero il sopravvento sulle istituzioni civili.

A questo fine si individuò nell'Assemblea nazionale e nei partiti politici i soggetti in grado di contrapporsi efficacemente al potere militare: la costituzionalizzazione del principio elettorale proporzionale; il monopolio della presentazione delle candidature e il divieto di costituzione di partiti regionali pongono i partiti politici al centro del sistema di democrazia rappresentativa portoghese.

La centralità dei partiti si accompagna ad una minuziosa regolazione sia a livello costituzionale che ordinario della vita interna ad essi, improntandola al rispetto del principio democratico, tutelato poi da ampie garanzie giurisdizionali.

È in questo quadro che si colloca l'art. 160, lett. c), della Costituzione del 1976: la disposizione in esame tutela i partiti, monopolisti nella presentazione delle candidature e

---

[645] Sul punto, occorre segnalare che recentemente sono state introdotte rilevanti novità aventi ad oggetto l'organizzazzione interna dei partiti politici, sia pure latamente intesa. Cfr. d.l., n. 146/2013, convertito con modificazioni nella l. n. 13/2013 e parzialmente modificato dal d.l., n. 149/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 13/2014. Questi atti normativi hanno introdotto tre innovazioni radicali in tema di partiti politici:

1. Per la prima volta hanno dettato norme sull'organizzazione e sul funzionamento dei partiti politici (non necessariamente di tutti, ma di quelli che intendono avvalersi dei benefici previsti dalla legge, e cioè in pratica di tutti quelli significativi, essendo molto improbabile che un partito importante rinunci ai benefici previsti);
2. Ha abolito il finanziamento pubblico dei partiti che aveva caratterizzato il sistema partitico dal 1974 in poi, sia pure con diverse modalità e in base a leggi differenti succedutesi nel tempo;
3. Ha disciplinato con norme di favore le contribuzioni volontarie ai partiti politici da parte di persone fisiche e di altri soggetti.

[646] P. TOGLIATTI, Ass. cost., I Sc., 19-11-1946.

destinatari del voto degli elettori, contro le possibili alterazioni degli equilibri emersi nelle elezioni che potrebbero derivare dal passaggio di un parlamentare da un partito all'altro.

Ciò non implica affatto che tale ordinamento abbia accolto una concezione del mandato parlamentare in senso vincolato: la Costituzione non solo enuncia la libertà del mandato, ma sono assicurati, anche tramite i regolamenti parlamentari e gli statuti dei partiti politici, ampi spazi per l'espressione del dissenso.

L'articolo 160 della Costituzione portoghese si inserisce in un quadro *politico-costituzionale* ben definito, ed estremamente differente da quello italiano. Pur riconoscendo entrambe le Carte costituzionali il rilevante ruolo dei partiti politici nelle democrazie pluraliste, la Costituzione portoghese dedica decisamente più spazio alla disciplina dei partiti. Ciò dimostra che sarebbe quantomeno singolare introdurre nella nostra Costituzione una disposizione analoga all'art. 160 senza adottare una serie di regole costituzionali o legislative che vadano a disciplinare i partiti politici e, in particolare, la loro vita interna. Si ritiene perciò che solo ottemperando a questa condizione sarebbe possibile introdurre una clausola *anti-defezione* parlamentare, anche se una puntuale definizione del metodo democratico riferito alla vita interna ai partiti politici si porrebbe in parziale contrasto con l'interpretazione originaria dell'art. 49 emersa in Assemblea Costituente.

BIBLIOGRAFIA

AMATO G., *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980;

ANTUNES L., *A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal*, in *Análise Social*, Vol. XXIV, No. 100 (1988);

ARAJUIO ALVES J., *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militants partidários no quadro do ordenamento jurídicoconstitucional português*, in *Julgar Online*, maggio 2017;

AZZARITI G., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *politica del diritto*, n. 3/2013;

AZZARITI G., *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in BRUNELLI G. - PUGIOTTO A.- VERONESI P. (a cura di) *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, vol. V., sez. I*: Della democrazia e delle sue dinamiche*, Napoli, Jovene, 2009;

BERGONZINI C., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008;

BIONDI F., LEONE S., *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali, in Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, III ed., Milano, 1974;

BIZZARRI A., *Origine e caratteri dello Stato Nuovo portoghese*, Milano, 1941;

BOBBIO N., *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, n. 3, 1987;

BOWLER S. - FARRELL D.- KATZ R. (a cura di) *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH, Ohio State University Press, 1999;

BRAGA DA CRUZ M., *Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária*, *Análise Social*, 100, 1988;

BRUNEAU T., *Political Parties and Democracy in Portugal*, Boulder, Westview Press, 1997;

CAMPINOS J., *A Ditatura Militar 1926/1933*, Lisbona, 1975;

CANOTILHO J.J.G.-. MOREIRA V, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978;

CARDINI A., *I partiti e la costituente*, in *Studi senesi*, 2008, pp. 381-388;

CAREY J. M. - SHUGART M. S., *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*, in *Electoral Studies*, n. 14, 1995;

CARNEVALE P., *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2013;

CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997;

CIAURRO L., *Art. 67, Commentario alla Costituzione*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II. Torino, UTET, 2006;

CIAURRO L., *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II. Torino, UTET, 2006;

CITRIGNO A.M. – MOSCHELLA G., *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su* "*Costituzioni, Diritti, Europa*", svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016;

CITRIGNO A.M.- G. MOSCHELLA G., *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo*, in *Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa;*

CODUTI D., *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario",* Napoli, Jovene Editore, 2012;

COLAÇO ANTUNES L. F., *Os custos democráticos do mandato imperativo de partido*, in *Vértice*, 7 Ottobre 1988;

COSTA LOBO M. - COSTA PINTO A. - MAGALHÃES P. C., *Portuguese Democracy. An Overview*, Pubblicato in francese in BRACK N. - DE WAELE J. M. - PILET J. B. (a cura di), *Les démocraties européennes - 3e éd. - Institutions, élections et partis politiques*, Armand Colin, Parigi, 2015;

COSTA LOBO M. - MAGALHÃES P., *Election Report: the Local Elections of 2001 and the Legislative Elections of 2002*, in *Southern European Politics and Society*, vol. 7, no.1, 2003;

COSTA LOBO M.- SANTANA J. –PEREIRA P. T., *Uma proposta para a reforma do sistema político*, in SOROMENHO MARQUES V.- PEREIRA P. T. (a cura di), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal* - volume I, Lisbon, Fundação Calouste Gulbenkian, 2015;

COSTA LOBO M., *A Elite Partidaria em Portugal, 1976–2002*, in COSTA-PINTO A.- FREIRE A. (a cura di), *Elites, Sociedade e Mudança Política, Oeiras*, Celta Editora, 2003;

COSTA LOBO M., *The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation*, in *Party Politics*, 7(5);

COTTA M., *Il problema del bicameralismo - monocameralismo nel quadro di una analisi struttural-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1971;

CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniv. Assemblea Costituente*, Firenze, 1969;

CRISAFULLI V., *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, luglio-dicembre, n. 3-4;

CRISAFULLI V., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985;

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II ed., Firenze, University Press, 2004;

DA COSTA J.C., *A Jurisdicao Constitucional em Portugal*, 3.a Edicao, Coimbra, Almedina, 2007;

DAMELE G., *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017;

DE ALMEDA C., voce *Assembleia Nacional*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, I, Lisbona, 1996, pp. 488 e ss.;

DE ALMEDA C., voce *Câmara Corporativa*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, Lisbona, 1996, pp. 146 e ss.;

DE MARCO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento*", in *Osservatorio AIC*, 3/2018, 10 dicembre 2018;

DE OLIVEIRA DIAS F. M., *Aspetti salienti della revisione costituzionale in Portogallo*, Roma, 1982;

DE VERGOTTINI G., *Dalla rivoluzione di aprile alla nuova costituzione portoghese*, in AA.VV., *Democrazie Atlantiche*, pp. 121-137;

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., CEDAM, Padova, 2013;

DE VERGOTTINI G., *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, Giuffrè, Milano, 1977;

DEL PERO M., *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese*, in *Contemporanea*, fascicolo 4, ottobre 2005, pp. 637 e ss.;

DI CIOLO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V edizione, Giuffrè, Milano, 2013;

DI COSIMO G., *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014;

DI RUFFIA B., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffré, Milano, 1974;

DICKERMANN R., *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.it*, n. 2/2014;

DUVERGER M., *A New Political System Model: Semi-presidential Government, European Journal of Political Research*, vol. 8, no.2, 1980;

DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel I. Les grands systemes politiques*, 1955, Trad. ita. *I sistemi politici*, Laterza, Bari, 1978;

E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2017;

ELGIE R., *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, OUP, 1999;

F. GRANDI, *Il divieto di mandato imperativo: tra cogenza, obsolescenza e convalescenza*, in *www.apertacontrada.it*, 9 gennaio 2014;

FABBRINI S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in FABBRINI S. - LIPPOLIS V.- SALERNO G. M. (a cura di), *Governare le democrazie. Esecutivi, leader, sfide. Il Filangeri*, Quaderno 2010;

FANCELLI M., *La Costituzione della Repubblica Portoghese*, Firenze, 1946;

FERREIRA DA CUNHA P., *Para uma História Constitucional do Direito Português*, Coimbra, 1995;

FERREIRA PINA A. M., *De Reousseau ao Imaginario da Revolução de 1820*, Lisboa, 1988;

FLORIDIA G.G., *La Costituzione dei moderni*, Torino, Giappichelli, 1991;

FRAENKEL E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di CIAURRO L. - FORTE C., Giappichelli, Torino, 1954;

FRANCHETTI PARDO G., *Il Portogallo da Salazar alla democrazia (1968-1974)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, volume 82, n. 4, anno 2015, pp. 534 e ss.;

FREIRE A. - COSTA PINTO A., *O Poder Presidencial em Portugal*, Lisboa, D. Quixote, 2010;

FREIRE A. - MOREIRA D. - MEIRINHO M., *Para uma melhoria da representação política: A reforma do sistema eleitoral*, Lisbon, Sextante editora, 2010;

FREIRE A., *Recrutamento parlamentar: os deputados portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisbon, Stape, 2001;

FUSARO C., Elezioni, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2006;

G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XVI ed., Bologna, Zanichelli, 2017;

GARCÍA ROCA J., *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi editorial, 1999;

GOMES CANOTILHO J. J., *Direito constitucional e teoria da Constituição*, VII ed., Coimbra, Almedina, 2003;

GOMES CANOTILHO J. J., *Direito constitucional*, Coimbra, 1987;

GOMES CANOTILHO J. J., ORRÙ R. (a cura di), *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, Giappichelli, 2006;

GOMES CANOTILHO J.J. - MOREIRA V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

GOMES CANOTILHO J.J. - MOREIRA V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II ed., II, Coimbra, Coimbra Editora, 1985;

GOMES CANOTILHO J.J., *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991;

GOMES CANOTILHO J.J., *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1991;

GOMES CANOTILHO J.J., VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

GORLANI M., *La "tardiva" attuazione dell'art.49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos*, n. 1/2016;

GRAHAM L., *The Portuguese Transition to Democracy*, in GUNTHER R. - HIGLEY J., *Elite Settlements and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992;

HERMANO SARAIVA J., *Storia del Portogallo*, Milano, Mondadori, 2004;

HESSE K., *Die verfassungsrechtiliche Stellung der Parteien in modernen Staate*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung des deutschen Staatsrechtslehre*r, XVII, Berlin-New York, 1959;

IVANI M., *Il Portogallo di Salazar e l'Italia fascista: una comparazione, Studi storici,* fascicolo 2, anno 2005, pp. 437 e ss.;

JANDA J., *Adopting party law, in Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC, 2005;

KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia* (1929), *in I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Il Mulino, Bologna, 1970;

KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo*, in IDEM, La democrazia, Il Mulino, Bologna, 1998;

KELSEN H., *La democrazia*, IV ed., Bologna, 1981;

LEIBHOLZ G., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 3;

LEIBHOLZ G., *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all'articolo 21 e all'articolo 38 della Legge Fondamentale di Bonn* (1968), trad. it.,in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano;

LESTON BANDEIRA C., *Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 65, 2012;

LESTON BANDEIRA C., *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, vol 15, n. 6, 2009;

LESTON-BANDEIRA C. - TIBÚRCIO T., *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, n.18, vol.3-4, 2012;

LESTON-BANDEIRA C., *Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 13, vol. 3, 2007;

LESTON-BANDEIRA C., *Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português*, Lisbon, Imprensa de Ciências Sociais, 2002;

LESTON-BANDEIRA C., *From Legislation to Legitimation - the Role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2004;

LESTON-BANDEIRA C., *Voting Dissent in the Portuguese Parliament: Elusive Needles in a Haystack,* in *Seventh Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, Wroxton, 2006;

LIPPOLIS V., *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo,* in *Il Parlamento del bipolarismo, un decennio di riforme dei regolamento delle camere, Il Filangieri*, Quaderno 2007, Jovene, Napoli;

LIPPOLIS V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Jovene, Napoli, 2007;

LORENZONI F., *Le prime fasi del processo rivoluzionario portoghese,* in *Quaderni Piacentini,* XIII, n. 53-54, dicembre 1974, pp. 97 e ss.;

LUPO N., *Il procedimento in assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo,* in *Parlamento e bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Quaderno de Il Filangieri* (2007), Jovene, Napoli, 2008;

LUPO N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali,* n.1/2018, 5 gennaio 2018;

M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto – Annali III, Milano, Giuffrè, 2010;

M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1970;

MAGALHÃES P., *Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal*, in PINTO A. C., *Contemporary Portugal*, New York, SSM-Columbia University Press, 2011;

MAGONE J. M., *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Londra, 1997;

MANNINO A., *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001

MARÍN ARCE J. M. E CAVALLARO M.E, *La rivoluzione portoghese e la transizione spagnola*, in *Ventunesimo Secolo,* Vol. n. 1, marzo 2002, pp. 135 e ss.;

MARTINELLI C., *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi*, n. 13/2018;

MAXWELL K., *The making of portuguese democracy*, Cambridge, 1995;

MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, II ed. Giappichelli, Torino, 2017;

MIRANDA J. - MEDEIROS R., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006;

MIRANDA J., *A Constituição de 1976. Formação, estrutura, principìos, fundamentaiìs*, Lisboa, 1978;

MIRANDA J., *A Originalidade e as principais caracterìsticas da constitucao portoguesa,* in *Cuestiones Constitucionales*, no.16 México ene. /jun. 2007;

MIRANDA J., *Il sistema semipresidenziale portoghese,* in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano,* Giappichelli, Torino, 1998;

MIRANDA J., *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, IV edizione, Coimbra, 1990;

MIRANDA J., *Manual de direito constitucional*, VII ed., Coimbra, Coimbra editoria, 2003;

MIRANDA J., MEDEIROS R., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006;

MIRANDA J., *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, in *Constituição e Cidadania 2003-2015*, Almedina, Coimbra, 2016;

MONTABÉS J.- ORTEGA C., *Candidate selection in two rigid list systems: Spain and Portugal, paper prepared for presentation at the European Consortium for Political Research Joint Sessions*, Mannheim, 1999;

MORAIS I. A.-FERREIRA DE ALMEIDA J. M.-LEITE PINTO R., *O sistema de governo semipresidencial: o caso português*, Lisbona, 1984;

MORELLI A., *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale, rivista quadrimestrale*, n.1, 2018;

MORELLI A., *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica,* in *Diritto Costituzionale,* fascicolo 1/2018, pp. 96 e ss.;

MORTATI C., *Introduzione alla legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946;

MORTATI C., *La Costituente, in Raccolta di scritti – I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972;

N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991;

NIKOLENYI C., *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World*, consultabile sul sito Internet www.uio.no, 2011;

NOCILLA D.- CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir*., vol. XXXVIII, 1987;

NOCILLA D., *Il libero mandato parlamentare*, in AA. VV., *Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001;

NORRIS P., *Legislative recruitment,* in LEDUC L.- NIEMI R. G. - NORRIS P. (a cura di), *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*, London, Sage, 1996;

OLIVITO E., *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I;

OLSON D., *Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe*, in *Political Studies*, n. 46, 1998;

ORNAGHI L., *«Interesse» e «gruppi corporativi». Introduzione allo studio del fenomeno corporativo*, in *Il Politico*, 1980, pp. 221 e ss.;

ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 1099;

ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fascicolo 4, ottobre-dicembre 2015, pp. 1098 e ss.;

ORRÙ R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 4/2015;

ORRÙ R., *Divieto di mandato impererativo e anti-defection*laws: *spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. IV, 2015, pp. 1097-1116;

OSÓRIO DO VALLE SIMEÃO A., *Fidelidade partidária, perda de mandato e liberdade para criação de partidos políticos no Brasil*, 2011, consultabile sul sito Internet http:// jus.com.br;

PASQUINO G., *Art. 49*, in BRANCA G. - PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992;

PASQUINO G., *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2007, n.1;

PASSARELLI G., *Il Portogallo trent'anni dopo la rivoluzione*, in *Il Mulino*, fascicolo 2, marzo-aprile 2007, pp. 303 e ss.;

PEQUITO TEIXEIRA C., *O Povo Semi-Soberano – partidos polıticos e recrutamento parlamentar em Portugal*, Coimbra ed., Almedina, 2009;

PERASSI T., *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni, contenuto e limiti della distinzione*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958;

PETTA P., *Schmitt, Kelsen e il «Custode della Costituzione»*, in *Storia e politica*, 1977;

PEZZINI B., *La questione del voto segreto*, in Diritto e società, 1985;

PIMENTA F. T., *Salazar e l'"Estado Novo" (1933-1968)*, in *Ricerche di Storia Politica*, fascicolo 3, anno 2007, pp. 336 e ss.;

PINELLI C., *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Cedam, Padova, 1984;

PIRES DE ALMEIDA M.A., *Party politics in Portugal: municipalities and central government*, paper presentato al Department of Political Science, University of Helsinki, Finland, 7 – 12 May, 2007, Workshop No. 6: Comparative Perspectives on Local Party Politics;

PRINCIPATO L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4, 2012;

QUEIRÓ A., *Partidos e partido único no pensamento político de Salazar. Discurso Proferido na Sessão de Abertura do 5.º Congresso da União Nacional*, Coimbra, 1970;

RAMIREZ M., *Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 11, 1979;

RAMOS TAVARES A., *Curso de Direito Constitucional*, IX ed., São Paulo, Saraiva, 2011

REBELO DE SOUSA M., *Os partidos politicos na Constituiçao*, in MIRANDA J. (a cura di), *Estudios sobre a Constituiçao*, vol. II, Lisbona, 1978

RIBEIRO DOS SANTOS A. P., *A imagem do poder no constitucionalismo português*, Lisbona, 1990.

RIDOLA P., *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini*, in AA. VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico: in ricordo di Francesco Galgano*, a cura della Società italiana degli studiosi di diritto civile, ESI, Napoli, 2015

RIDOLA P., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987;

RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, G.Giappichelli editore, Torino, 2011

RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli Editore, 2011;

RIDOLA P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in Aa.Vv., *Studi sulle fonti normative e altri temi di vario diritto pubblico, in onore di V. Crisafulli,* II, Cedam, Padova 1985, 679 ss.;

RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo,* in *Raccolta di scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso,* II, Cedam, Padova, 1995;

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII;

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto,* vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66

RINALDI E., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017

ROSAS F., *As primeiras eleições legislativas sob o Estado Novo*, Lisbona, 1985.

ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC,* n. 1/2011

SÁ L., *O Lugar da Assembleia da Rapública no Sistema Político*, Lisbona, 1994.

SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato,* Cedam, Padova, 2005.

SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2005

SCHMITT C., *Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit*, in Hanseatische Verlagsanstalt, Berlin, 1933;

SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1985, 21 ss.

TAVARES RIBEIRO M.M., *La Costituzione portoghese e il modello italiano, La Costituzione portoghese e il modello italiano,* in *L'Assemblea Costituente italiana nell'opinione pubblica europea- Atti del convegno organizzato a Perugia il 29 novembre 1997 dall'Istituto socialista di studi storici,* (a cura di) LANDUYT A., Giunti, Firenze, 1999.

TAVIANI P.E., *Partiti e democrazia nell'attuale esperienza politica,* in *Civitas*, Anno XIV, nº 9, Settembre 1963

TEIXEIRA NUNES JUNIOR A., *Ativismo judicial no Brasil. O caso da fidelidade partidária, 2014,* consultabile in Internet sul sito www2.senado.leg.br,

TERREO R., *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.3, 2018, 22 marzo 2018

TOSI S.- MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 164

TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die Politische Parteien* (1928), di recente tradotto in lingua italiana, in TRIEPEL H., *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, (a cura di) GIANFRANCESCO E. - GRASSO G., Editoriale Scientifica, Napoli, 2015

TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930;

URBANO M. B., *Representação Política e Parlamento,* Almedina, Coimbra, 2009

VAGLI G., *Nascita, evoluzione e significato dei limiti materiali espressi di revisione nella Costituzione portoghese,* in *Quaderni Costituzionali,* fascicolo 1, aprile 1998, pp. 101 e sgg.

VALDES B., *Democracia de partidos y democracia em los partidos*, in *Derecho de partidos*, J. J. GONZALES ENCINAR (a cura di), Madrid, 1992;

VAN BIEZEN I., '*On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies'*, in Party Politics 6

VAN BIEZEN I., '*Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal',* in *Party Politics*, n. 6, 2000

VOLPI M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University press, 2014

VOLPI M., *Le forme di governo*, in MORBIDELLI G. - PEGORARO L.- RINELLA A.- VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, Giappichelli, 2016

WEBER M., *La politica come professione* (1919), Mondadori, Milano, 2009

WEBER M., *Parlamento e Governo*, Laterza, Bari, 1982

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

III

L’Unione europea

di

Lidia Bonifati

Maria Chiara Cazzuffi

Sebastiano Corso

Alice Perini

Luigi Rignanese

IL MANDATO IMPERATIVO E L'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: **1. Il Parlamento Europeo: dagli Stati ai popoli?** – 1.1 La nascita del Parlamento Europeo: una prospettiva storico-politica. 1.1.1 Le origini: l'Assemblea comune, il fallimento della CED, i Trattati di Roma. – 1.1.2 Una prima svolta: il Trattato di Lussemburgo, le elezioni dirette, l'Atto Unico Europeo. – 1.1.3 Il Parlamento dell'Unione: da Maastricht a Lisbona. – 1.2 Il modello rappresentativo europeo: un deficit democratico? 1.2.1 Il punto di vista di Francisco Balaguer Callejón. – 1.2.2 Il punto di vista di Dieter Grimm. – 1.2.3 Il punto di vista di Gianfranco Pasquino. – 1.3 Il rapporto tra Parlamento Europeo e parlamenti nazionali. – 1.3.1 I poteri "europei" dei parlamenti nazionali. – 1.3.2 I poteri "costituzionali" dei parlamenti nazionali. – 1.3.3 I poteri "ordinari" dei parlamenti nazionali. – **2. Indipendenza di mandato e Unione Europea: le fonti**. – 2.1 Il divieto di mandato imperativo nei Trattati istitutivi. – 2.2 Parlamento Europeo e indipendenza di mandato: uno sguardo al Regolamento interno. – 2.2.1 I partiti politici europei e il mandato parlamentare. – 3.2 Conclusioni. – **3. La giurisprudenza nazionale ed europea. Il principio democratico e il principio dell'equilibrio istituzionale**. – 3.1 Introduzione. – 3.2 La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco: il principio democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. – 3.2.1 Le sentenze del 1952 e del 1979: la soglia di sbarramento per le elezioni nazionali e per le elezioni europee. – 3.2.2 Le sentenze *Solange I, Solange II, Maastricht-Urteil* e *Lissabon-Urteil*. – 3.2.3 Le sentenze del 2011 e del 2014: il *revirement* del *Bundesverfassungsgericht*. – 3.3 Uno sguardo alla sentenza 239/2018 della Corte costituzionale italiana. – 3.4 La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea. – 3.4.1 La prospettiva della Corte di giustizia: il principio dell'equilibrio istituzionale e l'avallo della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 3.4.2. La prospettiva del Tribunale dell'Unione Europea: il principio istituzionale e la *ratio* dell'affinità politica come elemento imprescindibile dei gruppi parlamentari. – 3.5 Conclusioni. – **4. Verso una procedura elettorale uniforme europea**. – 4.1 Introduzione. – 4.2 Dal sistema di delegazione alle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo. – 4.2.1 Dall'Atto del 1976 al Trattato di Lisbona: tentativi di adozione di una procedura elettorale uniforme europea. – 4.2.2 I recenti interventi di «armonizzazione». – 4.3 Le elezioni europee 2019: il fattore Brexit. – 4.4 Conclusioni. – **5. *Accountable to whom*? La rappresentanza nel Parlamento Europeo**. – 5.1 Introduzione. – 5.2 La rappresentanza nella *governance* multilivello europea. – 5.3 I partiti europei. – 5.4 I gruppi politici. – 5.5 *Voting behaviours* dei MEPs. – 5.6 Coesione all'interno dei gruppi politici: l'*Agreement Index*. – 5.7 Conclusioni. – **6. Conclusioni**

1. IL PARLAMENTO EUROPEO: DAGLI STATI AI POPOLI?

di *Lidia Bonifati*

1.1 La nascita del Parlamento Europeo: una prospettiva storico-politica

1.1.1 Le origini: l'Assemblea comune, il fallimento della CED, i Trattati di Roma

Le radici del Parlamento Europeo (PE) sono strettamente legate alla nascita stessa dell'Unione Europea. È infatti nel Manifesto di Ventotene del 1941 che compare per la prima volta, anche se implicitamente, l'idea dell'istituzione di un'Assemblea rappresentativa, in piena linea con la concezione federalista di cui Spinelli e Rossi erano promotori. Secondo la loro visione, tale assemblea avrebbe avuto inizialmente funzioni costituenti, per poi diventare il Parlamento della federazione europea. Inizialmente, non parve essenziale stabilire se questa assemblea dovesse essere eletta direttamente o meno, ma nel Congresso dell'Aja del 1948, occasione che avrebbe dato origine al Consiglio d'Europa

l'anno seguente, la posizione federalista si schierò fermamente a favore della prima. Nonostante i tempi non fossero ancora maturi e l'idea di elezioni dirette fu infine respinta dai delegati del Congresso, il Consiglio d'Europa venne dotato di un'assemblea di tipo parlamentare, anche se eletta indirettamente. Come notano Bardi e Ignazi, questo creò un importante precedente poiché *"ogni successiva organizzazione europea sarebbe stata anch'essa corredata di un'assemblea di tipo parlamentare*"[647].

La prima incarnazione dell'attuale Parlamento Europeo fu l'Assemblea comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). In contrapposizione alla concezione federalista di Spinelli e Rossi, a prevalere fu la concezione gradualista di Monnet, secondo cui l'integrazione europea si sarebbe raggiunta solo per gradi, attraverso passi successivi. Secondo Monnet, la CECA non necessitava di un'assemblea di tipo parlamentare, in quanto sarebbe stata l'Alta Autorità a prendere le decisioni necessarie per la gestione della Comunità, senza alcun bisogno di un controllo parlamentare diretto. Eppure, il precedente posto dal Consiglio d'Europa avrebbe fatto apparire la neonata Comunità come troppo poco democratica, motivo per cui essa fu infine dotata di un'assemblea[648]. Sulla base di queste premesse, non risulta difficile capire il motivo per cui all'Assemblea comune furono concessi ben pochi poteri, tra cui la totale assenza di iniziativa legislativa. A tal proposito, è molto interessante l'osservazione avanzata da Bardi e Ignazi, secondo cui quello che viene contestato come uno dei più grandi difetti del Parlamento Europeo, ossia la debolezza dei suoi poteri, potrebbe, paradossalmente, averne facilitato la nascita[649]. Infatti, la dimensione ridotta e limitata dei propri poteri ha permesso che tale istituzione fosse accettata dagli Stati membri, in quanto non avrebbe minato la loro sovranità nazionale. A ciò sarà strettamente legata anche la successiva introduzione dell'elezione diretta degli europarlamentari, poiché tale scelta fu subordinata al fatto che il suffragio universale non avrebbe comportato l'aumento dei poteri dei Parlamento Europeo. Pertanto, la nascita e lo sviluppo dell'attuale PE possono essere definiti come strettamente collegati alla scarsità di poteri di cui l'istituzione parlamentare disponeva, ossia proprio da ciò che viene ora considerato il tallone d'Achille dell'istituzione stessa. Quanto alla sua composizione, l'Assemblea comune della CECA era costituita da 78 membri, scelti tra i parlamentari eletti nei parlamenti nazionali degli Stati Membri (allora solo sei), i quali si riunirono per la prima volta il 10 settembre 1952. Nel marzo del 1962, l'Assemblea avrebbe adottato definitivamente il nome di Parlamento Europeo.

La successiva evoluzione del PE seguì irrimediabilmente lo sviluppo di quella che diventerà l'Unione Europea, sia nei momenti di svolta, sia in quelli di crisi o di fallimento. Infatti, il ruolo del Parlamento Europeo fu nuovamente discusso in occasione del dibattito sulla Comunità Europea di Difesa (CED) a partire dal 1952. Il progetto prevedeva la creazione di un'entità sovranazionale responsabile della difesa e della sicurezza comune, e nel corso delle negoziazioni, il Movimento federalista riuscì a convincere i negoziatori ad affidare l'elaborazione dell'architettura istituzionale della CED, oltre che la fusione di

[647] L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 13.

[648] Sul punto si esprimono anche Lupo e Manzella, i quali sostengono che la nascita dell'Assemblea comune introdusse per la prima volta il concetto per cui la dimensione sovranazionale della neonata CECA non potesse ridursi a una gestione puramente tecnica e burocratica. Per ulteriori dettagli, si rimanda a N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, LUISS Press University, Roma, 2019, p. 15.

[649] L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 15.

quest'ultima con la CECA, a un'Assemblea costituente. Essa sarebbe stata basata sull'Assemblea comune, allargata grazie all'inclusione di nove rappresentanti dell'Assemblea del Consiglio d'Europa. Ancora una volta, i sostenitori dell'ideale federalista riportavano in primo piano la centralità dell'istituzione parlamentare, la quale sarebbe stata di tipo federale o confederale, e basata sul principio della separazione dei poteri con un sistema di rappresentanza proporzionale. Nei Trattati istitutivi della CED non veniva fatta menzione all'elezione a suffragio universale, ma l'attribuzione di poteri costituenti lasciava presumere che ogni futura istituzione rappresentativa sarebbe stata dotata di poteri rilevanti. Come nel caso del Consiglio d'Europa, ciò avrebbe quindi significato creare un precedente che però non sarebbe stato facilmente accettato, in quanto in totale contrasto con le condizioni poste dai governi difensori della sovranità nazionale. Infatti, le aspirazioni dei federalisti furono deluse nel 1954, quando il Parlamento francese non ratificò il Trattato, confermando di fatto la prevalenza dell'approccio gradualista ispirato alla teoria neofunzionalista.

La successiva firma dei Trattati di Roma (1957), istitutiva della Comunità Economica Europea (CEE)[650], mantenne l'Assemblea[651] e introdusse, come accennato, l'elezione diretta a suffragio universale[652]. Questa introduzione non ebbe effetti immediati, poiché il trattato non prevedeva una data precisa per le prime elezioni, poiché vi erano divergenze sull'interpretazione dell'art. 138 del Trattato che prescriveva una procedura elettorale uniforme. Il Trattato di Roma, di fatto, confermava le competenze e i poteri dell'Assemblea, attribuendo all'istituzione parlamentare poteri legislativi limitati alla facoltà di esprimere opinioni sulle proposte della Commissione, con nessuno o pochissimo impatto sulla produzione legislativa. Riguardo a tale aspetto, Bardi e Ignazi osservano che uno dei limiti principali dell'approccio gradualista stava proprio nei limiti imposti dai trattati che ne costituivano le basi, poiché la rigida codificazione dei trattati rendeva sì irreversibili le spinte verso l'integrazione, ma al contempo limitavano qualsiasi tendenza spontanea all'espansione dell'integrazione stessa e alle domande di maggiore democrazia[653].

1.1.2 Una prima svolta: il Trattato di Lussemburgo, le elezioni dirette, l'Atto unico europeo

La profonda crisi in cui versò la Comunità europea a partire dalla metà degli anni Sessanta, dovuta alla politica della "sedia vuota" di De Gaulle e al progressivo appesantimento della Commissione, creò i presupposti per una rinnovata fiducia nell'istituzione parlamentare europea. Infatti, in particolare per gli europeisti, la soluzione

[650] Nel 1965, la Comunità Economica Europea (1957) sarà fusa con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952) e con la Comunità Europea per l'Energia Atomica (1957), dando origine alla Comunità Europea (CE).

[651] La nuova assumerà il nome di "Assemblea Parlamentare Europea", composta di 142 membri eletti dai sei Stati membri.

[652] Secondo Lupo e Manzella, è in questa fase che matura l'idea di un "Parlamento oltre gli Stati-nazione", che si andrà poi a evolvere nel corso dell'integrazione europea per poi compiersi con il Trattato di Lisbona, come vedremo nelle prossime pagine. Inoltre, non vi erano precedenti al mondo di assemblee parlamentari "oltre gli Stati" che si fossero organizzate per gruppi politici prima che per gruppi nazionali. In questo contesto, fu l'Assemblea costituzionale italiana a prevedere per prima, all'art. 11 della Costituzione, una limitazione della sovranità statale. A tal proposito, si veda N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, LUISS Press University, Roma, 2019, p. 16-17.

[653] L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 18.

alla crisi stava nel potenziamento del Parlamento. Un primo impulso volto ad aumentare i poteri dell'Assemblea si ebbe dal 1972, con l'attribuzione al Parlamento di poteri di controllo sull'esecutivo e sul bilancio comunitario. Ciò fu conseguenza della firma del Trattato di Lussemburgo (1970), che più che riformare il Trattato di Roma, andava a emendarne alcune parti. La completa attuazione di questo Trattato si avrà nel 1975, con un ulteriore rafforzamento dei poteri di controllo del bilancio da parte del PE. Il controllo dell'esecutivo si concretizzava nella possibilità di dichiarare decaduta la Commissione, attraverso il cosiddetto voto di censura del Parlamento a maggioranza qualificata. Tale potere non fu mai effettivamente esercitato, poiché giudicato un provvedimento sproporzionato rispetto ai suoi possibili benefici. Infatti, la Commissione che avrebbe rimpiazzato quella decaduta sarebbe stata comunque nominata dai governi degli Stati membri, escludendo nuovamente il Parlamento dalla scelta dei componenti. La Commissione rimaneva, nei fatti, il principale alleato del Parlamento sia nei confronti dei governi nazionali, sia nei confronti delle altre istituzioni comunitarie (Consiglio dei ministri e Consiglio europeo).

Tuttavia, nel 1999, furono presentate due mozioni che lasciavano intendere un possibile ricorso al voto di censura, riguardo all'operato della Commissione guidata da Santer. Nonostante entrambe le mozioni furono respinte o ritirate, il Parlamento istituì un Comitato cosiddetto dei Cinque saggi, attribuendogli il compito di indagare la fondatezza delle accuse di corruzione e inefficienza della Commissione. Dato il parere negativo del Comitato, la Commissione si dimise in blocco nel marzo del 1999, evitando così l'esercizio del voto di censura. Questo episodio fu sicuramente molto significativo, nonostante non costituì la prima volta in cui il Parlamento prendeva una posizione di profondo significato politico e istituzionale. Infatti, nel 1979, alla vigilia delle prime elezioni europee a suffragio universale[654], il Parlamento bocciò il bilancio presentato dalla Commissione. Questo atto ebbe un significato meramente simbolico, andando ad anticipare il nuovo significativo ruolo che il PE si proponeva di assumere, oltre che le proprie contraddizioni. Bardi e Ignazi osservano che *"la situazione configurata nel Trattato di Roma sminuiva e continua tuttora a sminuire la funzione di legittimazione del Parlamento, in quanto esso non ha la facoltà di esprimere un esecutivo a cui trasmettere la legittimità ottenuta attraverso le elezioni a suffragio universale"*[655]. Come accenneremo nel prossimo paragrafo e approfondiremo successivamente nei prossimi capitoli, ciò costituisce una delle manifestazioni più emblematiche del deficit democratico.

Un'altra espressione di tale squilibrio tra aspirazioni e poteri reali è riscontrabile nei poteri di controllo sul bilancio, i quali furono per molto tempo i più importanti del Parlamento, almeno sul piano formale. Essi erano limitati al capitolo delle spese e non estesi anche a quelli delle entrate, permettendo al Parlamento un impatto molto limitato

[654] Va ricordato che le prime elezioni a suffragio universale si tennero dopo l'ammorbidimento della posizione francese grazie dall'elezione alla presidenza francese di Giscard d'Estaign e al primo allargamento del 1973, entrambi fattori che cambiarono profondamente lo scenario. Nel dicembre del 1974, il comunicato ufficiale del Consiglio Europeo di Parigi impegnava il Consiglio dei ministri a esprimersi entro il 1976 e prevedeva che le elezioni si sarebbero tenute a partire dal 1978. Le prime elezioni avvennero nel 1979, dopo la pronuncia del *Conseil Constitutionnel* francese, il quale subordinava la propria approvazione alla condizione che i poteri del Parlamento eletto rimanessero immutati e che potessero essere modificati solo a seguito di esplicite riforme dei Trattati.

[655] L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 19.

sulle politiche della Comunità Europea e sul loro finanziamento. Il potere di respingere *in toto* il bilancio comunitario, come avvenne nel 1979, aveva conseguenze molto ridotte, poiché la norma garantiva alla Commissione finanziamenti mensili sulla base del bilancio dell'anno precedente, fino all'approvazione di un'eventuale revisione di quello per l'anno in corso. Inoltre, il Parlamento poteva intervenire emendando solo gli impegni di bilancio non obbligatori, ossia relativi a spese non considerate dai Trattati come esplicitamente necessarie. Ciò significa, pertanto, che l'unica istituzione direttamente legittimata dai cittadini degli Stati membri aveva pochissime possibilità di distribuire e procurare delle risorse.

I poteri legislativi del PE, fino ad allora limitati, vedranno una prima significativa espansione solo nel 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (AUE), il quale introduceva la procedura di cooperazione per l'approvazione della legislazione comunitaria. Essa prevedeva che il Parlamento potesse non solo proporre emendamenti, ma anche respingere *in toto* le proposte legislative della Commissione, elaborate dal Consiglio. Tuttavia, al Consiglio rimaneva l'ultima parola, oltre che la facoltà di ignorare le decisioni del Parlamento con un voto a maggioranza qualificata o all'unanimità, a seconda delle circostanze. Inoltre, l'Atto Unico Europeo introdusse anche la procedura del "parere conforme" in merito all'adesione di nuovi Stati Membri, agli accordi di associazione con altri Stati e a ogni accordo che comporta notevoli obblighi per il bilancio della Comunità. Il carattere estremamente significativo sta nel fatto che tale parere non sia soltanto obbligatorio, ma anche vincolante. Il PE aveva quindi il potere di respingere tali accordi nella propria interezza, pur non potendone modificare il contenuto.

L'Atto Unico Europeo fu, di fatto, la prima riforma dei Trattati di Roma e, in quanto tale, esso ebbe una portata storica, poiché pose le fondamenta per i successivi Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza, i quali costituirono progressi per l'Unione Europea e per lo stesso Parlamento Europeo fino ad allora inimmaginabili. L'AUE fu il risultato di un percorso travagliato, fatto di molte proposte di riforma istituzionale della Comunità Europea. Solo due ottennero una seria considerazione, ossia nel 1981 la proposta Genscher-Colombo e nel 1984 il Progetto di trattato per l'UE, anche detto Progetto Spinelli. Se la prima non andava effettivamente ad affrontare il cuore dei problemi radicati nella Comunità europea, ma anzi li amplificava suggerendo l'estensione dell'applicazione del metodo intergovernativo, la seconda ampliava l'ambito dei poteri decisionali del PE e spostava il potere politico e decisionale dal Consiglio e dalla Commissione al Parlamento. Secondo Spinelli, ciò sarebbe avvenuto attraverso due innovazioni: l'istituzione di una struttura rappresentativa bicamerale composta dal Parlamento e dal Consiglio, dotati di poteri equivalenti; l'attribuzione del potere di iniziativa legislativa al Parlamento e al Consiglio, permettendo loro di presentare direttamente un progetto di legge se la Commissione non si fosse mossa in tal senso. Il Progetto, inoltre, era l'unico che godeva della legittimazione parlamentare e le prime reazioni all'approvazione della proposta da parte del Parlamento furono positive. Tuttavia, dopo le elezioni europee il clima cambiò e l'attenzione nei confronti del Progetto Spinelli diminuì notevolmente. Infatti, nel 1985, il progetto venne definitivamente affossato dall'annuncio del presidente francese Mitterand di un nuovo progetto di trattato per l'Unione Europea, su iniziativa franco-tedesca.

Tra i diversi motivi per cui l'Atto Unico Europeo costituì un evento di ampia portata storica, se ne possono individuare due che riguardano nello specifico il Parlamento

Europeo, in parte già accennati. In primo luogo, l'AUE testimoniava un acquisito ruolo politico del Parlamento eletto, nonostante tale ruolo fosse ancora negato dai Trattati. In secondo luogo, l'AUE attribuiva al Parlamento poteri legislativi, non più semplicemente consultivi, ma quasi-decisionali. Inoltre, se è vero che tali poteri si applicavano solo a dieci articoli del Trattato di Roma, è altrettanto vero che questi erano di significativa importanza, in quanto prevedevano gran parte della legislazione necessaria per il completamento del mercato interno, oltre che i regolamenti per l'assegnazione dei fondi strutturali[656]. Anche se, complessivamente, sul piano concreto gli esiti dell'Atto Unico Europeo furono limitati, il Parlamento Europeo fu il principale beneficiario del proseguimento del percorso aperto dall'AUE, in quanto esso aveva assunto una nuova consapevolezza. Motivo per cui, il PE incaricò la Commissione per gli Affari Istituzionali di presentare nuove proposte di riforme, sulla base di una serie di rapporti. La commissione parlamentare, nel suo rapporto riassuntivo, evidenziò come l'Atto Unico Europeo avesse in realtà aggravato il deficit democratico, poiché le competenze attribuite alla Comunità europea erano state sottratte ai parlamenti nazionali, senza che ci fosse un parallelo trasferimento di poteri al Parlamento Europeo. Pertanto, il controllo parlamentare, e quindi il controllo democratico, erano considerati complessivamente in declino.

1.1.3 Il Parlamento dell'Unione: da Maastricht a Lisbona

La strada aperta dall'Atto Unico Europeo creò le condizioni in cui poter rilanciare l'Unione, attraverso il completamento del mercato interno. È proprio in questa fase che il Parlamento Europeo approfittò dell'atteggiamento favorevole di gran parte dei governi nazionali per rilanciare il progetto di un'unione politica, attraverso la convocazione di una seconda Conferenza intergovernativa (CIG). Secondo il PE, infatti, l'Unione politica era qualcosa da portare avanti parallelamente al mercato unico e all'unione monetaria. I lavori delle due CIG, convocate alla fine del 1990, si conclusero nel 1992 con il Consiglio Europeo di Maastricht, occasione in cui fu firmato anche l'omonimo Trattato sull'Unione Europea.

Maastricht segnò una svolta nella storia dell'integrazione europea, con la fine della Comunità e la nascita dell'Unione Europea. Oltre ad ampliare notevolmente le competenze dell'UE, il Trattato sull'UE aumentava i poteri del Parlamento Europeo in tutti e tre i campi di sua competenza. Innanzitutto, il potere legislativo veniva rafforzato nel suo momento decisionale, con l'adozione di una procedura detta di co-decisione, la quale prevedeva la necessità di approvazione non solo da parte del Consiglio, ma anche del PE per tutti i provvedimenti riguardanti le materie previste da 15 articoli del Trattato di Roma. Inoltre, l'art. 138(B) del Trattato sull'Unione forniva di fatto al Parlamento un'indiretta facoltà di iniziativa legislativa, in quanto prevedeva che il Parlamento potesse chiedere alla Commissione, con voto a maggioranza, di presentare delle proposte su questioni per quali esso ritenesse necessario un atto della Comunità ai fini dell'attuazione del Trattato[657]. In secondo luogo, il potere di controllo sull'esecutivo veniva rafforzato, con la consultazione del Parlamento da parte degli Stati Membri riguardo la candidatura a presidente della

[656] L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 28-29.
[657] L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 36.

Commissione, e attraverso l'istituzione di un voto di approvazione da parte del Parlamento di tutto il collegio formato dal presidente della Commissione e dai commissari. A tal fine, il mandato della Commissione fu ampliato da 4 a 5 anni, per parificarlo al mandato parlamentare.

Vale la pena osservare che il voto parlamentare risultava come una vera e propria investitura politica, creando una specie di rapporto di fiducia continuo tra le due istituzioni. Tale tesi sarebbe avvalorata dal fatto che, nonostante i Trattati non prevedano alcuna misura in caso di mancata approvazione, in occasione della nomina del presidente della Commissione Santer, l'allora presidente del Consiglio europeo Kohl dichiarò che in caso di mancata approvazione, la designazione sarebbe stata ritirata, creando, ancora una volta, un precedente importante. Tuttavia, come notano Bardi e Ignazi nel loro volume, l'assenza dei presupposti politici impedisce di definire il rapporto tra Parlamento e Commissione come un vero e proprio rapporto di fiducia[658]. I rapporti complessivi tra le due istituzioni, però, furono regolati da un codice di condotta negoziato nel 1995, in cui si prevede che la Commissione si impegnasse a trattare Parlamento e Consiglio in modo paritario riguardo alla trasmissione di proposte legislative e di bilancio. Inoltre, punto forse ancora più significativo, essa si impegna a rafforzare i poteri legislativi del Parlamento, tenendo "massimo conto" delle sue iniziative e dei suoi emendamenti, e dichiarandosi disponibile a ritirare le proposte legislative respinte dal Parlamento.[659] Infine, il potere di controllo sul bilancio fu rafforzato, in quanto il Parlamento acquisiva la facoltà di richiedere alla Commissione di dar seguito alle proprie osservazioni riguardo l'esecuzione di spesa.

L'impatto del Trattato di Maastricht fu molto più incisivo rispetto a quello già considerevole dell'Atto Unico Europeo. Ciò fu non solo perché le aspettative del Parlamento erano più moderate rispetto all'esperienza precedente, ma anche perché esso aveva dimostrato una crescente capacità di saper sfruttare al meglio i propri poteri, seppur ridotti, attraverso alleanze con le altre istituzioni europee e con i governi nazionali.

Un ulteriore ampliamento dei poteri del Parlamento si ebbe con il successivo Trattato di Amsterdam del 1997, che espanse l'applicabilità alla procedura di co-decisione a più del doppio delle materie previste dai Trattati, coinvolgendo sempre di più il Parlamento nell'approvazione della legislazione dell'UE. Inoltre, Amsterdam semplificò la procedura eliminando la necessità di una seconda lettura da parte del Consiglio, qualora Consiglio e Parlamento concordassero in prima battuta. Infine, il nuovo Trattato rendeva il voto sulla nomina del presidente della Commissione, non più consultivo (come previsto da Maastricht), ma necessario. Eppure, il Parlamento per come lo conosciamo oggi deriva dal Trattato di Lisbona[660] del 2009. Soprattutto, è in questa occasione che il Parlamento Europeo è definito come composto di "rappresentanti dei cittadini dell'Unione"[661] e non più

[658] Per approfondire questo punto, si veda L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 38.

[659] Anche in questo caso, è interessante valutare il carattere condizionale di tale disponibilità. Infatti, la Commissione si limita a tenere in considerazione quei casi che essa ritiene "appropriati". Ancora una volta, i poteri del Parlamento vengono espansi, ma al tempo stesso controllati.

[660] Il Trattato di Lisbona andò a modificare il precedente Trattato sull'Unione Europea (successivamente denominato TUE) e il trattato che istituisce la Comunità Europea (poi rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, TFUE).

[661] Trattato sull'Unione Europea – art. 14 par. 2: "*Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La*

di "rappresentanti dei popoli degli Stati"[662]. In un certo senso, il concetto di cittadinanza europea, avviato da Maastricht nel 1992, divenne il tramite per rendere il Parlamento Europeo il luogo di diretta rappresentanza democratica, aumentando ulteriormente la legittimità. In questo contesto si inserisce il tema di questa ricerca, ossia il divieto di mandato imperativo. Infatti, come vedremo nei successivi capitoli, il regolamento del PE prevede all'art. 2 che gli europarlamentari agiscano liberamente, senza che siano influenzati da pressioni e vincoli posti dallo Stato membro di elezione o di cittadinanza, molto più che dal proprio gruppo politico di appartenenza[663]. Pertanto, si potrebbe affermare che lo sviluppo del Parlamento Europeo fosse inteso a sancire un "ufficiale" passaggio dagli Stati ai popoli, intesi come cittadini dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona espanse notevolmente i poteri del Parlamento Europeo, mediante l'adozione della procedura legislativa ordinaria[664] (andando a sostituire la procedura di co-decisione), ampliandone l'applicazione a 40 aree politiche[665]. Soprattutto, in tale procedura il Parlamento viene messo al pari del Consiglio. A 60 anni dalla nascita dell'Assemblea comune, il Trattato di Lisbona definisce così i poteri del Parlamento: "*Il Parlamento Europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione*"[666]. Il Trattato va così a definire quattro tipologie distinte di poteri: legislativo, di bilancio, di controllo, ed elettivo.[667] Nelle prossime pagine, valuteremo come il quadro delineato da Lisbona vada effettivamente a incidere sulla vita democratica dell'Unione e sul ruolo del Parlamento Europeo.

1.2 Il modello rappresentativo europeo: un deficit democratico?

Il riferimento al modello rappresentativo dell'Unione Europea è da rintracciare nell'art. 10 del TUE al comma 1, in cui si afferma espressamente che *"il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa"*. Al comma 2[668], si individuano l'istituzione in cui sono rappresentati i cittadini, ossia il Parlamento Europeo, e quelle che invece sono espressione degli Stati Membri, ossia il Consiglio Europeo (attraverso i rispettivi capi di

---

rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi."

[662] Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea – Parte V, Titolo 1, Capo 1, art. 137: "*L'Assemblea, composta di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri deliberativi e di controllo che le sono attribuiti dal presente Trattato.*"

[663] Per un'analisi più approfondita del tema del divieto di mandato imperativo nel Parlamento Europeo si rimanda ai capitoli successivi di questa ricerca, e a C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica,* in A. MANZELLA – N. LUPO, *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 54-59.

[664] Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – art. 289 par. 1: "*La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294*."

[665] R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 38.

[666] Trattato sull'Unione Europea – art. 14 par. 1.

[667] R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, cit., p. 164.

[668] Trattato sull'Unione Europea – art. 10 par. 2: "*I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*".

Stato e di Governo) e il Consiglio dei ministri (attraverso i rispettivi governi). Vi è quindi una distinzione netta tra "i cittadini" e "gli Stati", e ciò è potuto avvenire solamente attraverso il parametro della cittadinanza europea. È infatti il riferimento ai cittadini (intesi come cittadini europei) a essere preponderante nel resto dell'art. 10 TUE. Infatti, sono i cittadini ad avere *"il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione"*, le decisioni devono essere prese in modo tale da essere vicine ai cittadini[669], e i partiti politici devono contribuire a esprimere la volontà dei cittadini[670]. Nonostante lo spostamento del focus dagli Stati membri ai cittadini, è opinione diffusa che sussistano reali problemi di democraticità e di rappresentatività all'interno dell'Unione Europea, come d'altronde già accennato nei paragrafi precedenti. Lo scopo di questa sezione sarà quindi analizzare brevemente alcune posizioni della dottrina a riguardo della democrazia rappresentativa europea e del cosiddetto deficit democratico, con specifico riferimento al ruolo esercitato dal Parlamento Europeo.

1.2.1 Il punto di vista di Francisco Balaguer Callejón

La posizione dell'accademico spagnolo è fortemente critica circa l'esistenza di una cittadinanza europea che abbia permesso la nascita di un "popolo europeo", il che rende impossibile utilizzare il concetto di "sovranità popolare", perlomeno nella sua dimensione soggettiva[671]. Nonostante ciò, Balaguer Callejón sostiene che sebbene manchi un popolo europeo, il fatto che esista, almeno formalmente, una cittadinanza europea ha permesso la costruzione della democrazia su modello rappresentativo a livello europeo[672]. Infatti, dal punto di vista procedurale e materiale, esiste la possibilità di articolare la democrazia rappresentativa. Tuttavia, ciò non significa che tale possibilità si traduca in un reale funzionamento dell'UE in senso rappresentativo, a maggior ragione se si prende in considerazione il fatto che il cittadino europeo non è rappresentato nel Parlamento Europeo nello stesso modo in cui il cittadino è rappresentato nel parlamento nazionale. Infatti, egli sostiene che l'istituzione parlamentare europea non sia paragonabile alle assemblee parlamentari nazionali, soprattutto in termini di posizione istituzionale. Sono gli Stati membri a orientare gli interessi e le decisioni dell'Unione, e non il Parlamento Europeo, che continua a trovarsi in posizione di inferiorità e a essere articolato *"attorno a rappresentanze nazionali tendenzialmente compatte e non come autentico rappresentante degli interessi europei, secondo una dinamica di confronto tra maggioranza e opposizione, similmente a quanto avviene nelle democrazie pluraliste a livello nazionale"*[673].

L'Unione, e il PE in particolare, non ha ancora raggiunto quel grado di sviluppo e integrazione che lo renda uno spazio politico paragonabile a quello degli Stati nazionali. Questa situazione genera, secondo Balaguer Callejón, un profondo problema di legittimazione, poiché non vi è un concreto trasferimento di responsabilità e legittimazione

[669] Trattato sull'Unione Europea – art. 10 par. 3: "*Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*."

[670] Trattato sull'Unione Europea – art. 10 par. 4: "*I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.*"

[671] F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 1/2017, p. 7.

[672] F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea,* cit., p. 8.

[673] F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea,* cit., p. 9.

dagli Stati membri all'Unione Europea[674]. In conclusione, l'autore sostiene che vi sia una sorta di disfunzione tra ambizione rappresentativa e realtà ancora poco rappresentativa, a causa della mancanza di un popolo europeo e di una concezione "corporativa" degli interessi. Secondo Balaguer Callejón, la risposta al deficit di democrazia e di legittimità dell'Unione non è "la secessione" (in riferimento alla scelta del Regno Unito di recedere dall'UE), ma al contrario *"condividere il potere politico in un'Europa più integrata"*[675]. Ci si aspetta che, in una crescente integrazione europea (presumibilmente in senso federale), il Parlamento Europeo divenga a pieno titolo interprete degli interessi europei e quindi espressione della *"volontà dei cittadini europei"* come previsto dai Trattati.

1.2.2 Il punto di vista di Dieter Grimm

La posizione di Grimm è particolarmente interessante poiché egli ritiene che la soluzione ai problemi di legittimazione dell'UE sia il Parlamento Europeo. Eppure, come nota Rosignoli, pensare che aumentare le competenze del Parlamento Europeo si traduca automaticamente nel rafforzamento dell'istituzione e nella risoluzione del deficit democratico è illusorio oltre che inesatto[676]. Infatti, come sostenuto anche da Balaguer Callejón, la poca rappresentatività ha radici più profonde rispetto al livello europeo, affondando anche nei parlamenti nazionali, anche se in misura minore. Grimm ritiene che il nesso tra delega e responsabilità sia irrinunciabile per costituire un sistema democratico, poiché esso permette di soddisfare la necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica[677]. Ed è il sistema elettorale europeo a compromettere la realizzazione di questo presupposto teorico fondamentale, per due motivi. Il primo è che le elezioni europee non sono "europeizzate", poiché esse vengono svolte separatamente, secondo regole diverse per ogni Stato Membro. Il secondo è che il voto europeo dipende dalla normativa elettorale nazionale, per cui i partiti incentrano la propria campagna solo su temi nazionali, a scapito di una reale dimensione europea che si dovrebbe andare a realizzare nel PE. Pertanto, la mancanza di una relazione tra partiti politici europei e società è una chiara espressione dell'assenza di quel nesso tra delega e responsabilità di cui sopra.

Un altro fattore introdotto da Grimm è la forte autonomia dei poteri della Commissione e della Corte di giustizia (ossia dell'esecutivo e del giudiziario), a scapito del Parlamento Europeo, secondo un processo di "autonomizzazione". L'autore individua due cause per tale processo: le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) che hanno stabilito il primato del diritto comunitario rispetto a quello nazionale, avviando la cosiddetta costituzionalizzazione dei Trattati; l'Atto Unico Europeo, che (come abbiamo visto) ha permesso al Consiglio di assumere decisioni a maggioranza e non più all'unanimità. La prima ha avuto come conseguenza la sottrazione agli Stati membri il potere di prendere parte attivamente alla creazione del mercato unico, poiché la Commissione e la Corte potevano negare l'applicabilità del diritto nazionale ove ostacolasse la libera circolazione.

---

[674] A tal riguardo, Balaguer Callejón sostiene che non vi sia nemmeno una legittimazione indiretta, poiché sono gli stessi sistemi nazionali ad aver perso legittimità e ad essere interessati da una vera e propria involuzione democratica, profondamente condizionata proprio dall'attuale modello di integrazione europea.

[675] F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, cit., p. 11-12.

[676] F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell'Europa. Due punti di vista*, in *Nomos*, 2/2014, p. 2.

[677] F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell'Europa,* cit., p. 3.

La seconda, invece, andava a incidere sulla prima soluzione introdotta per far fronte al deficit democratico. Infatti, se l'unanimità significava che gli Stati membri avevano la facoltà di non sottostare ad atti che non aveva precedentemente approvato, il voto a maggioranza mina questo principio.

Nonostante l'AUE rafforzasse formalmente i poteri del Parlamento Europeo, Grimm ritiene che questo passaggio abbia messo in crisi un pilastro fondamentale della legittimazione democratica dell'Unione, ossia la legittimazione da parte degli Stati Membri all'interno del Consiglio (garantita dall'unanimità)[678]. Secondo l'autore, una possibile soluzione sarebbe una parlamentarizzazione dell'Unione, il che sostituirebbe la legittimazione eteronoma attraverso gli Stati con una endogena attraverso il Parlamento Europeo. Tuttavia, allo stato attuale il PE non ha le risorse necessarie per sostenere una responsabilità tale. Eppure, il mero accrescimento delle competenze e dei poteri del Parlamento non risolverebbe il problema del deficit, poiché rimarrebbe comunque distante dalla società, senza poter rappresentare quella funzione di mediatore tra cittadini e organi europei, lacuna che se colmata andrebbe concretamente a ridurre il deficit di democrazia.

Pertanto, Grimm ritiene che per ridurre il deficit rappresentativo del Parlamento sia necessario europeizzare le elezioni europee e fondare dei veri e propri partiti europei, per assottigliare la distanza tra gli organi europei e quelli nazionali[679]. Però, l'autore pare inserirsi in una posizione intermedia tra la tendenza federale e quella degli Stati-Nazione. La terza via proposta da Grimm non può prescindere dagli Stati nazionali, poiché essi sono la condizione necessaria affinché si garantisca il fondamento democratico dell'Unione, ma al tempo stesso non sono bastevoli di per sé per contrastare la complessità del mondo globalizzato. Nella visione di Grimm, pertanto, l'UE è (e deve rimanere) un'associazione di scopo tra Stati, che decidono di darsi una struttura comune per espletare alcune funzioni, senza che già significhi ambire a replicare l'ideale di patria proprio unicamente degli Stati-Nazione. Come osserva Rosignoli, la convinzione che apportare delle modifiche procedurali comporti un miglioramento della democrazia sostanziale è decisamente ottimistica[680].

1.2.3 Il punto di vista di Gianfranco Pasquino

La posizione di Pasquino sul deficit democratico è ampia e articolata, e non è questa la sede per riportarla nella sua interezza. Tuttavia, vale la pena sottolinearne alcuni aspetti in relazione al Parlamento Europeo. È interessante sottolineare che Pasquino evidenzia come *"[…] il deficit democratico meriti di essere riferito al potere dei cittadini. Laddove i cittadini hanno e sono in grado di esercitare soltanto poco potere politico, sulla politica e sui politici, riscontriamo l'esistenza di un deficit democratico"*[681]. Il politologo quindi estende notevolmente il concetto di deficit di democrazia, non solo all'Unione Europea ma anche alle istituzioni nazionali e a organizzazioni più o meno strutturate (come possono essere associazioni o sindacati).

Per quanto riguarda nello specifico il PE, egli sostiene che sia indubbiamente l'istituzione europea che detiene maggiore legittimità democratica rispetto ad altre

[678] F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell'Europa,* cit., p. 4.
[679] F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell'Europa,* cit., p. 5.
[680] *Ibidem*
[681] G. PASQUINO, *Deficit democratico*, in *Società Italiana di Scienza Politica*, 2011.

istituzioni come, ad esempio, la Commissione Europea. Tale legittimità deriva da elezioni libere, regolari, competitive, con possibilità di scegliere tra più partiti e candidati, tutte classiche caratteristiche dei regimi democratici. Eppure, Pasquino nota come i sostenitori del deficit democratico nel Parlamento Europeo evidenzino che le elezioni europee siano di secondo livello, esclusivamente concentrate su dinamiche nazionali, da partiti e candidati che solo eccezionalmente trascendono da riferimenti nazionali per guardare a tematiche europee. Inoltre, un altro dato che va a favore della scarsa rilevanza delle tornate elettorali europee è la bassa affluenza[682], il che indicherebbe poco interesse, oltre che poca fiducia, da parte dell'elettorato. Però, l'elemento forse più grave è che il Parlamento Europeo, per quanto democraticamente eletto, non esprime il governo dell'Unione, nonostante esso abbia (almeno formalmente) il potere di influenzare la composizione della Commissione, richiedere udienze conoscitive, e provocarne le dimissioni attraverso un voto di sfiducia.

Nonostante i vari elementi riportati, Pasquino ritiene che l'Unione Europea soffra solo in modo piuttosto limitato di un deficit democratico, e aggiunge che *"nessuna democrazia dovrebbe essere valutata con riferimento esclusivo ai procedimenti elettorali"*[683]. Pertanto, Pasquino appare meno netto nella valutazione del deficit democratico nell'Unione, piuttosto interpreta il concetto stesso come uno strumento utile per studiare le strutture democratiche ampiamente intese.

1.3 Il rapporto tra Parlamento Europeo e parlamenti nazionali

Nel concludere la trattazione, può essere utile considerare brevemente il rapporto che intercorre tra Parlamento Europeo e i Parlamenti degli Stati membri, per cercare di cogliere lo spazio di interazione tra livello nazionale e livello sovranazionale.

1.3.1 I poteri "europei" dei parlamenti nazionali

Sicuramente, l'evoluzione del diritto europeo e l'affermarsi dei principi di effetto diretto e primato del diritto comunitario hanno comportato la perdita di quote di potere legislativo un tempo prerogativa dei parlamenti. Eppure, se si considera la dinamica tra i due livelli in ottica sistemica e non monistica, si può concludere che i poteri del Parlamento Europeo si vanno ad aggiungere a quelli dei parlamenti nazionali, contribuendo così a rafforzarli, anche se indirettamente[684]. In particolare, i poteri "europei" dei parlamenti nazionali sono individuati dall'art. 12[685] del Trattato sull'Unione Europea e dal protocollo numero 1 sul

[682] Pasquino riporta i dati dell'affluenza del 2004 e del 2009, entrambi al di sotto del 50%. Anche nel 2014, l'affluenza era al 42.61%. Per tutti i dati dal 1979 ad oggi, si veda http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/turnout.html.

[683] G. PASQUINO, *Deficit democratico*, in *Società Italiana di Scienza Politica*, 2011.

[684] N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, LUISS Press University, Roma, 2019, p. 126-127.

[685] Trattato sull'Unione Europea – art. 12: "*I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:*

a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;

ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea[686], e quindi nell'ultima fase del processo di integrazione europea, quando si voleva provare a sanare quella disconnessione tra il livello sovranazionale (in riferimento alle politiche pubbliche ormai europeizzate) e quello nazionale (riguardante prevalentemente una dinamica e dialettica politica tipica della politica interna nazionale). Pertanto, il Trattato di Lisbona ha superato l'idea tradizionale per cui i parlamenti nazionali si vedevano esclusi nei processi decisionali europei, se non attraverso i propri governi[687].

Tra i poteri individuati dal TUE, troviamo quello di essere informati direttamente[688] e di interloquire senza intermediazioni con le istituzioni europee. Ciò può avvenire sia in qualità di controllori del rispetto del principio di sussidiarietà attraverso l'*early warning mechanism*, sia confrontandosi con la Commissione Europea mediante il "dialogo politico". Nonostante entrambe queste procedure abbiano conosciuto un notevole sviluppo, gli esiti sono comunque stati modesti, in particolar modo se misurati in termini di influenza sul processo decisionale europeo[689]. L'art. 12 TUE richiama, inoltre, al ruolo dei parlamenti nazionali in sede di revisione dei trattati (art. 48 TUE) e di allargamento dell'Unione (art. 49 TUE). Infine, si fa specifico riferimento alla *"cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento Europeo"* [690] al fine di garantire il buon funzionamento dell'Unione. Questo passaggio darebbe origine, secondo Lupo e Manzella, a un vero e proprio sistema parlamentare euro-nazionale, ossia un sistema che si basa non solo sulla cooperazione tra il Parlamento Europeo e i parlamenti nazionali, ma anche sul pieno coinvolgimento dei governi, chiamati a valorizzare il proprio versante parlamentare[691].

1.3.2 I poteri "costituzionali" dei parlamenti nazionali

Risultano di particolare interesse i poteri che riguardano la sfera costituzionale interna degli Stati Membri. Infatti, i parlamenti nazionali detengono il potere di revisione

---

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea."

[686] Per approfondire, si veda *https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0012.02/DOC_8&format=PDF*.

[687] N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 128.

[688] Protocollo no. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea – Titolo I "Comunicazione di informazioni ai parlamenti nazionali".

[689] N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 128.

[690] L'art. 12(f) TUE fa esplicito riferimento al protocollo no. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali, al Titolo II "Cooperazione interparlamentare". Per un'analisi approfondita, si veda A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA – N. LUPO, (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 133-177.

[691] N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 132.

costituzionale ed essi entrano in gioco quando si tratta di condividere ulteriori quote di sovranità oppure, insieme alle corti costituzionali, quando occorre garantire il nucleo duro di ciascuna Costituzione nazionale[692]. In questo contesto, è opportuno ricordare le sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984 della Corte Costituzionale italiana, che sanciscono che le "limitazioni di sovranità" richieste dall'art. 11[693] della Costituzione non sono a loro volta illimitate. Infatti, tali limitazioni devono tenere conto di taluni "contro-limiti", che consistono nei *"principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale"* e nei *"diritti inalienabili della persona umana"*[694], facendo riferimento a due formule complementari: la prima è più legata alla Costituzione italiana, mentre la seconda si riferisce alla sfera dei diritti in senso più universalistico-giusnaturalistico.

La cosiddetta "dottrina dei contro-limiti"[695] ha trovato notevole eco nella giurisprudenza, anche oltre il confine europeo, ed è stata inserita anche nei Trattati all'art. 4(2)[696] del TUE, il quale impegna l'Unione a rispettare l'"identità nazionale" degli Stati membri. E sono quindi i parlamenti nazionali, oltre alle corti costituzionali, a farsi garanti della tutela di tale identità nazionale. Inoltre, i parlamenti nazionali sono coinvolti qualora i Trattati richiedano il rispetto delle Costituzioni degli Stati Membri. Per un esempio concreto delle implicazioni e dei risvolti che tale coinvolgimento può avere, si pensi a Brexit e all'art. 50(1)[697] TUE sul diritto di recesso, in cui si fa esplicito riferimento alle *"proprie norme costituzionali"*. Tale formula (e senza dubbio lo sviluppo dell'intera vicenda) ha innescato una "parlamentarizzazione" del processo di recesso, contribuendo a un collasso del sistema parlamentare britannico[698].

1.3.3 I poteri "ordinari" dei parlamenti nazionali

Infine, oltre ai poteri europei e quelli costituzionali, i parlamenti nazionali detengono una serie di poteri che si potrebbero definire "ordinari", i quali riguardano l'attuazione delle direttive europee e la formazione del diritto dell'Unione, attraverso meccanismi che consentono di controllare e indirizzare l'azione del rispettivo governo. Prendendo ad esempio il caso italiano, tali poteri sono disciplinati dalla legge n. 234 del 2012, la quale riguarda i metodi e le procedure sulla partecipazione dell'Italia alla formazione del diritto

---

[692] N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo,* cit., p. 129.

[693] Costituzione della Repubblica italiana – art. 11: "*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*."

[694] N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo,* cit., p. 129.

[695] Per un'analisi della dottrina dei contro-limiti, specificatamente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si veda anche L. RIGNANESE, *La dottrina dei contro-limiti nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, Tesi di laurea in Giurisprudenza. Università degli Studi della Tuscia, a.a. 2017/18.

[696] Trattato sull'Unione Europea – art. 4 par. 2: "*L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro*."

[697] Trattato sull'Unione Europea – art. 50 par. 1: "*Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.*"

[698] Per un commento più approfondito si veda H. HESTERMEYER, *Disastrous stability: Brexit as a constitutional crisis*, in *Verfassungblog.de* (7 febbraio 2019).

dell'Unione, oltre che il recepimento del diritto UE nell'ordinamento interno. In sostanza, la legge 234/2012 ha dotato il Parlamento italiano di procedure e strumenti in linea con le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, in modo tale da poter esercitare in modo compiuto le nuove attribuzioni che si vedeva riconosciuto[699].

In conclusione, ciò che emerge da questo capitolo è che il Parlamento Europeo abbia nel proprio codice genetico le contraddizioni che lo hanno caratterizzato dalla nascita a ora. Le ambizioni di luogo in cui rappresentare il "popolo europeo" e gli sviluppi politico-istituzionali che hanno visto un progressivo aumento dei propri poteri si scontrano con la riluttanza degli Stati membri a cedere ulteriore sovranità. Ciò rimanda a una serie di grandi interrogativi: che direzione sta prendendo l'Unione Europea? Si arriverà mai a un compimento del processo di integrazione europea in senso federale? Si riuscirà così a superare il deficit democratico? Viene naturale pensare che sia solo in quel caso che il Parlamento diventerà reale espressione dei popoli, senza che siano gli Stati a prevalere in altre istituzioni.

2. INDIPENDENZA DI MANDATO E UNIONE EUROPEA: LE FONTI

di *Sebastiano Corso*

2.1 Il divieto di mandato imperativo nei Trattati istitutivi

Nelle fonti dell'Unione non mancano i riferimenti normativi – talvolta velati, talaltra anche piuttosto espliciti – all'assenza di vincolo di mandato come valore cardine all'interno del più ampio concetto di democrazia rappresentativa. Tali previsioni, seppur precettive, vanno indagate nell'effettività della loro portata concreta per cercare di comprendere quanto siano o meno stringenti, specialmente nei confronti dei soggetti che possono, più o meno apertamente, al rappresentante di attenersi a una certa linea di *policy* decisionale.

La prima fonte che viene in rilievo è, senza dubbio, il Trattato sull'Unione Europea che, specialmente nel Titolo II, recante "Disposizioni relative ai principi democratici", offre una panoramica di valori fondanti come l'uguaglianza, la cittadinanza europea, il dialogo e la partecipazione dei cittadini e dei parlamenti nazionali nella *governance* europea.

In riferimento al principio di democrazia rappresentativa (come brevemente accennato nel capitolo introduttivo), svolge un ruolo cruciale l'articolo 10 del TUE che, sancendolo come valore su cui si fonda il funzionamento dell'Unione, tripartisce la rappresentanza nei tre organi direttamente e democraticamente responsabili davanti ai cittadini: Parlamento Europeo, che – per mezzo delle elezioni – ne consente la rappresentanza diretta attraverso il rapporto elettore/eletto, e Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea con la responsabilità rispettivamente dei capi di Stato o di governo e dei rappresentanti degli esecutivi nazionali dinanzi ai propri parlamenti e, quindi, anche ai propri cittadini. È,

[699] Per un'analisi più approfondita, si rimanda a G. PICCIRILLI, *Le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA – N. LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 205-226.

inoltre, proprio lo stesso articolo che non solo riconosce il diritto di ogni cittadino dell'Unione ad essere protagonista della vita democratica, ma che lo configura come centro dell'interesse del *policy maker* europeo prevedendo che le decisioni, a qualsivoglia livello vengano prese, siano *"aperte"* e *"vicine"* ai cittadini.

Due concetti, quelli di apertura e di vicinanza, che offrono interessanti spunti di riflessione alla luce dell'indagine sull'assenza di vincolo di mandato. Mentre il termine *"vicine"* sembra voler ricordare principi di sussidiarietà e prossimità alle esigenze concrete della cittadinanza, l'apertura rimanda immediatamente a due astrazioni affini ma con sottili differenze: da un lato, è possibile collocare la sfera della partecipazione e, quindi, della condivisione delle scelte – per esempio attraverso metodi di dibattito pubblico e consultazione previsti dal successivo articolo 11 TUE –; dall'altro, la formula *"decisioni aperte"* lascia intendere un'importanza anche per la trasparenza sia degli interessi sottesi a qualsiasi scelta politica, sia del percorso di quest'ultima dalla sua genesi fino alla formalizzazione in un atto ufficiale. Proprio in quest'ottica, il Trattato, che pur non menziona mai esplicitamente il "divieto di mandato imperativo", sembra comunque voler affermare che a dover essere rappresentata unicamente – *rectius* principalmente – è la *"volontà dei cittadini dell'Unione"*. Essa si esprime, quindi, nel Parlamento Europeo, grazie al rapporto di rappresentanza elettore/eletto e, a panoramica ampliata, cittadini/partiti politici europei. A questi ultimi, che l'articolo 191 del Trattato che istituisce la Comunità europea definisce *"un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione"*, – ed, a cascata, ai loro riferimenti partitici nazionali –, infatti, secondo quanto previsto dall'ultimo paragrafo[700], è affidato l'arduo compito di contribuire, evidentemente insieme con altri soggetti più o meno istituzionali, alla formazione di *"una coscienza politica europea"* al fine di accrescere la *"voce"* dei cittadini – o la percezione del peso di quest'ultima – e, in ultima istanza, il senso di appartenenza all'Unione Europea.

Tra le altre disposizioni del TUE, va certamente menzionato l'articolo 14. Quest'ultimo, dopo aver statuito le funzioni e la composizione del Parlamento Europeo, sancendo la libertà e la segretezza del suffragio universale diretto[701] attraverso il quale gli eurodeputati sono eletti, sottende l'ulteriore libertà di mandato dell'eletto nei riguardi dell'elettore verso cui è legato esclusivamente da una responsabilità di natura politica. La disposizione contenuta nel secondo paragrafo, per la quale *"il Parlamento Europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione"*, sembra essere andare in una direzione diversa rispetto all'art. 189 del TCE che, invece, definisce i parlamentari europei *"rappresentanti*

[700] All'articolo 10, paragrafo 4, del TUE rimanda l'articolo 224 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (ex articolo 191, secondo comma, del TCE) che statuisce che sarà il Parlamento Europeo, insieme al Consiglio, tramite regolamenti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria, a dettare le norme essenziali per i partiti politici europei con particolare attenzione alla sfera dei finanziamenti che questi ultimi ricevono per la loro attività da parte di *lobby* e *stakeholder* privati al fine ultimo di scongiurare possibili conflitti di interesse.

[701] La disposizione ricalca la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che all'articolo 39, *"Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo"*, all'interno del Titolo V sulla cittadinanza europea, prevede che *"1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. 2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto"*.

dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità" – e non dell'Europa in quanto realtà unitaria – quasi a voler introdurre una sorta di vincolo di rappresentanza territoriale e non generale[702].

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea parla di divieto di mandato imperativo all'articolo 300 con riferimento ai membri del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) e del Comitato delle Regioni (CdR), i quali esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione e non essendo vincolati da alcun mandato imperativo. Il divieto di mandato imperativo per i membri del CESE, era già stato fissato dal TCE, e ha trovato riscontro sia negli articoli 1 e 2 del Regolamento interno che nell'articolo 1 del relativo Codice di Condotta dei componenti del Comitato.

In maniera analoga, la previsione del TFUE in parola, che stabilisce la libertà del mandato per i membri del Comitato delle Regioni e che trova la sua origine in quella del Trattato che istituisce la Comunità Europea, ha il suo corrispettivo applicativo nell'articolo 2 del Regolamento dell'organo consultivo di estrazione regionale. Il CdR, per la sua particolare composizione e il ruolo specifico nella cosiddetta *multilevel governance*, ha destato non poche perplessità con riguardo alla previsione dell'articolo 305 del TFUE secondo la quale *"alla scadenza del mandato di cui all'articolo 300, paragrafo 3 in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina automaticamente e essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura"*. I componenti del CdR, infatti, sia quelli effettivi che i membri supplenti, secondo le previsioni regolamentari, devono essere *"rappresentanti degli enti regionali e locali, titolari di un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta"*. La lettura combinata delle disposizioni sembra, dunque, vincolare il mandato se non alla sostanza della scelta politica propria del concetto del divieto di mandato imperativo, per lo meno alla carica in virtù della quale il singolo membro è entrato a far parte del Comitato delle regioni[703].

---

[702] Cfr. N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001. Secondo altra dottrina, però, la soluzione proposta da alcuni di una *"limitazione del diritto di voto su certe questioni soltanto ad alcuni parlamentari europei, a seconda dello Stato membro in cui sono eletti, o l'istituzione di collegi minori del Parlamento europeo dei quali siano componenti solo i parlamentari eletti in alcuni Stati membri finirebbero infatti sia per alterare il funzionamento di una tipica assemblea parlamentare (i cui membri hanno tutti, in astratto e all'atto dell'insediamento del Parlamento, i medesimi poteri, salvo poi distribuirseli al proprio interno, in base a decisioni autonome, prese perlopiù dai rispettivi gruppi di appartenenza), sia per violare il principio – affermato dall'art. 14, par. 2, TUE – secondo cui ogni parlamentare europeo è chiamato a rappresentare i "cittadini dell'Unione", e, quindi, non solo quelli dello Stato membro in cui è stato eletto"*. Cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014. Se, però, si può fare lo sforzo intellettuale di ipotizzare una *West Lothian question* – tipica del Parlamento del Regno Unito – a livello europeo, tuttavia, appare più difficile normarla. Per un approfondimento sul tema cfr. C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 51 e ss.

[703] I membri del Comitato delle Regioni per l'Italia sono scelti, secondo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2015 intervenuto ai sensi della legge n. 234 del 2012, tra 14 titolari indicati dalle Regioni e dalle Province autonome (di cui 4 membri delle assemblee legislative), 7 indicati dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani e 3 dall'Unione Province Italiane; a fronte di 10 componenti supplenti indicati dalle Regioni e dalle Province autonome (4 per le assemblee legislative), 11 dall'ANCI e 3 dall'UPI. Per un approfondimento generale sul tema e, in particolare, sul problema della scadenza del mandato cfr. AA.VV., *L'attuazione della legge n. 234 del 24*

Vanno, infine, ricordati gli articoli 11 e 12 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, i quali dispongono che il diritto alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico e civico, e il diritto alla libertà di espressione, che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza l'ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera, sono diritti fondamentali di ogni cittadino dell'Unione. È proprio qui che troviamo quella che è stata definita la *"migliore definizione dei partiti politici europei"*[704], i quali *"contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione"*.

2.2 Parlamento Europeo ed indipendenza del mandato: uno sguardo al Regolamento interno

Entrando nello specifico dell'organo che per definizione rappresenta le istanze dei cittadini europei, l'origine dell'analisi non possono che essere le previsioni del Regolamento interno del Parlamento Europeo le quali, da un lato, concretizzano le più generali norme dei Trattati e, dall'altro, sono espressione di quell'autonomia regolamentare che fa da garanzia, nonché da fondamento filosofico e giuridico per la libertà del mandato parlamentare.

È l'articolo 2 del Regolamento del Parlamento Europeo a fare da cardine al divieto di mandato imperativo cui sono sottoposti gli eurodeputati. Evocativa è, infatti, la rubrica della disposizione – *"Indipendenza del mandato"* – che prevede essenzialmente l'esercizio libero e indipendente del mandato parlamentare e il divieto per il membro del Parlamento Europeo di sottomettersi a istruzioni da parte di terzi e di *"ricevere alcun mandato imperativo"*.

La previsione regolamentare cita in apertura i due pilastri su cui poggia la propria legittimazione: l'Atto del 20 settembre 1976 (articolo 6, paragrafo 1) e lo Statuto dei deputati al Parlamento Europeo (articolo 2, paragrafo 1, e articolo 3, paragrafo 1).

Il primo pilastro è l'"Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto" che – oltre a stabilire le linee generali e comuni per le elezioni del Parlamento Europeo in tutti gli Stati Membri dell'Unione e determinare lo *status* e le incompatibilità con la carica di eurodeputato –, nella citata disposizione, prevede che *"i membri del Parlamento Europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo"*. Poche parole che sono essenzialmente riprodotte dal Regolamento interno del Parlamento. Libero – oltre che segreto – è anche il voto a suffragio universale e diretto che, alla stregua del Trattato sull'Unione Europea, l'Atto cita nel primo articolo.

La seconda base giuridica dell'articolo 2 del Reg.P.E. è la Decisione del 28 settembre 2005 che adotta lo Statuto dei deputati del Parlamento Europeo. Sono due le norme fondamentali: l'articolo 2, paragrafo 1, che sancisce la libertà e l'indipendenza del mandato

---

dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale, in A. CIAFFI e C. ODONE (a cura di), *Le regioni e le politiche europee, Atti del «Secondo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee» del Cinsedo – Roma*, Maggioli Editore, Rimini, 2015.

[704] Cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, *Il parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019, p. 39.

parlamentare e l'articolo 3, paragrafo 1, che – come evidenziato nel quinto considerando – riprende integralmente sia l'articolo 6, paragrafo 1, dell'Atto del 1976, che la seconda parte dell'articolo 2 del Regolamento interno del Parlamento Europeo. Il quarto considerando, invece, sottolinea che la libertà e l'indipendenza dei deputati *"impongono una regolamentazione e non figurano in alcun testo di diritto primario"*. Per rafforzare la portata di questi due valori cardine per la rappresentanza parlamentare europea, viene stabilito, inoltre, che eventuali accordi con cui i parlamentari europei si impegnano a dimettersi dal proprio mandato in un dato momento ovvero firmino, a favore del proprio partito politico, le cosiddette dimissioni in bianco, di modo che il gruppo di appartenenza possa utilizzare a sua discrezione tale strumento – anche come metodo di pressione politica sul proprio esponente –, non hanno alcun valore giuridico vincolante in quanto incompatibili con la libertà e l'indipendenza del parlamentare. Riguardo a quest'ultima si esprime anche l'articolo 9 dello Statuto, in tema di indennità del deputato: la *ratio* teorica sottesa alla disposizione, infatti, è quella secondo la quale quanto più è adeguato il compenso del parlamentare, tanto più quest'ultimo non avrà la necessità di reperire altrove i fondi per l'esercizio del proprio mandato. Tale indennità è, inoltre, esclusivamente destinata a fini privati senza che alcun accordo contrario possa avere valore e ciò – secondo quanto previsto dal considerando numero 12 – *"in quanto i partiti si aspettano spesso che una parte delle prestazioni di cui all'articolo 9, paragrafi 1 e 2, venga utilizzata per i loro fini. Occorre vietare questa forma di finanziamento dei partiti"*. Più avanti, poi, all'articolo 21, lo Statuto menziona il concetto di libertà in riferimento alla scelta – per l'appunto – libera degli eurodeputati dei propri collaboratori personali. Anche questa disposizione, estensivamente interpretata, può richiamare la necessità di far emancipare il parlamentare da possibili imposizioni di assistenti da parte dei propri gruppi politici svilendo, in tal modo, l'indipendenza dell'eletto attraverso un controllo, più o meno ampio, della propria attività politica.

Al di là dell'articolo 2, libertà ed indipendenza dell'europarlamentare sono concetti che tornano più volte nel Regolamento interno del Parlamento Europeo. I privilegi e le immunità previsti dall'articolo 5 Reg.P.E., infatti, sono proprio a garanzia dell'autonomia del deputato e la loro difesa, secondo il successivo articolo 7 Reg.P.E., è tanto più necessaria quanto più ad essere minata è la libertà di *"espressione di un'opinione o di un voto"* nell'esercizio del proprio mandato[705].

Secondo la stessa fonte regolamentare, il mandato è libero al punto che le norme in tema di trasparenza con particolare riguardo agli interessi finanziari, pur fondamentali per il suo corretto esercizio, non possono perturbarlo o limitarlo. Il Regolamento, però, auspica che gli eurodeputati incontrino esclusivamente i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza e che pubblichino online tutte le riunioni con gli stessi.

La nuova versione del Regolamento europeo, in vigore dall'apertura della tornata di luglio 2019 (conformemente alle decisioni del Parlamento Europeo del 13 dicembre 2016 e del 31 gennaio 2019) prevede, all'articolo 11, paragrafo 6, l'obbligo per i deputati di sottoscrivere un "Codice di condotta appropriata per i deputati al Parlamento Europeo nell'esercizio delle loro funzioni" (Allegato Ia al Regolamento) attraverso il quale i

[705] Per una maggiore trattazione sul tema delle immunità parlamentari cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, *Il parlamento europeo. Una introduzione*, cit., p. 47 e ss.

parlamentari dichiarano di astenersi da qualsiasi forma di molestia psicologica o sessuale comportandosi nei confronti dei lavoratori del Parlamento *"con dignità, cortesia e rispetto, senza pregiudizi né discriminazioni"*. In assenza della sottoscrizione, il deputato non può accedere alle cariche elettive in seno al Parlamento o ai suoi organi, né essere designato, far parte di una delegazione ufficiale o partecipare a negoziati interistituzionali.

L'articolo 11-*bis* Reg.P.E. rubricato "Interessi finanziari dei deputati e registro per la trasparenza" rimanda a due ulteriori fonti: il "Codice di condotta dei deputati al Parlamento Europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi", Allegato I al Regolamento interno, da un lato; e l'"Accordo del 16 aprile 2014 tra il Parlamento Europeo e la Commissione Europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione Europea"[706], dall'altro. Il primo prevede essenzialmente, tra i principali doveri dei deputati, tre ordini di divieti: quello di concludere qualsivoglia genere di accordo *"in virtù del quale agiscono o votano nell'interesse di qualsiasi altra persona terza, fisica o giuridica, che potrebbe compromettere la loro libertà di voto"*; quello di sollecitare, accettare o ricevere, direttamente o per vie collaterali, benefici ovvero ricompense – non soltanto di natura economica – per la propria condotta parlamentare, imponendo, al contempo, di adottare un comportamento che rifugga ogni pratica corruttiva e lo sfruttamento dell'influenza della carica che il deputato si trova a ricoprire nel suo mandato; ed, infine, il divieto di impegnarsi professionalmente – e, quindi, sotto compenso – in attività di *lobbying "direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione"*[707]. La seconda fonte cui richiama l'articolo 11-*bis* Reg.P.E. è l'Accordo del 2014 che richiama tra i suoi principi la necessità di gestire il registro per la trasparenza *"nel rispetto del diritto dei deputati al Parlamento Europeo di esercitare il loro mandato parlamentare senza restrizioni"*.

Scorrendo le disposizioni regolamentari, è possibile notare come il divieto di mandato imperativo – e la conseguente indipendenza dell'europarlamentare – si concretizzi anche nell'assenza di sanzioni per il deputato che, ricoprendo la carica di Presidente, di vicepresidente e di questore, passi da un gruppo politico ad un altro. Secondo l'interpretazione dell'articolo 19[708], infatti, *"il deputato che passi a un altro gruppo politico conserva per la durata restante della carica di due anni e mezzo il seggio da lui eventualmente occupato nell'Ufficio di presidenza o nella carica di questore"*. L'elezione

[706] GU L 277 del 19.9.2014, p. 11.

[707] Il Codice di condotta, tra le altre cose, prevede, poi, disposizioni sul conflitto di interessi. Oltre agli ormai più comuni obblighi dichiarativi degli interessi finanziari dai quali si evincano eventuali legami a *stakeholder* che ne possano influenzare l'esercizio del mandato parlamentare, viene previsto che il deputato che si appresti a parlare o a votare in Aula comunichi qualsiasi conflitto di interessi effettivo o potenziale. Tali norme assumono un valore ancor più stringente se si pensa che la loro violazione impedisce al deputato l'elezione ad una carica o la designazione a ruoli di prestigio per la vita del Parlamento Europeo (relatore di provvedimenti, partecipazione alle delegazioni ufficiali o a negoziati internazionali…) o la revoca della carica già assunta in seno al Parlamento (Presidente, vicepresidente, questore, presidente o vicepresidente di commissione, presidente o vicepresidente di delegazione interparlamentare). Il Regolamento prevede analoghi obblighi dichiarativi per gli intergruppi e per gli altri raggruppamenti non ufficiali di deputati che sono costituiti per promuovere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra differenti gruppi politici, tra diversi membri di commissioni parlamentari, tra deputati e società civile.

[708] Con applicabilità *mutatis mutandis* alle commissioni (cfr. l'articolo 204, paragrafo 3, Reg.P.E.).

dei vicepresidenti e dei questori avviene con lo scopo di garantire *"un'equa rappresentanza degli orientamenti politici come pure del genere e dell'equilibrio geografico"*[709].

Il divieto di mandato imperativo viene, poi, in rilievo con specifico riferimento alla disciplina dei gruppi politici prevista dal quarto capitolo del Titolo I del Regolamento interno dell'assemblea parlamentare europea. L'articolo 32, "Costituzione e scioglimento di gruppi politici", oltre a stabilire i requisiti per la loro composizione e l'appartenenza esclusiva del deputato ad un solo gruppo, statuisce che *"i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche"* [710] le quali – stabilisce l'interpretazione della disposizione – di regola non devono subire un vaglio da parte degli organi preposti del Parlamento, bensì si configura una sorta di presunzione di affinità politica[711]. Particolare è la previsione secondo cui il gruppo politico, che non può essere costituito esclusivamente da membri provenienti tutti dallo stesso Stato[712], nasce anche sulla base di un obiettivo inserito in una dichiarazione politica[713] – sottoscritta da tutti i deputati che condividano la stessa affinità e che vogliano, dunque, entrare a far parte della compagine parlamentare – che costituisce una delle parti della documentazione da indirizzare al Presidente del Parlamento Europeo perché possa perfezionarsi la costituzione del gruppo.

Come garanzia esterna della libertà e dell'indipendenza del deputato si pongono le disposizioni degli articoli 115 e 116 del Regolamento sulla "Trasparenza delle attività del

---

[709] Cfr. l'art. 15, paragrafo 2, Reg.P.E.

[710] La necessità di una affinità politica tra i parlamentari esclude, tra l'altro, la costituzione di gruppi tecnici che in passato aveva portato ad una pronuncia del Tribunale di primo grado della Comunità Europea (cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99) che ha, di fatto, ratificato la decisione del Parlamento di non ammettere la formazione del Gruppo tecnico dei deputati indipendenti – TDI. Sul caso cfr. M. CARTABIA, *Gruppi politici e "interna corporis" del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2000 e G.E. VIGEVANI, *Necessaria l'affinità politica per i gruppi del Parlamento Europeo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2002.

[711] Nello stesso senso cfr. A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *Federalismi.it*, n. 11/2014. Il concetto di affinità politica sembrerebbe fungere da presupposto per il divieto di costituzione di gruppi per la difesa di interessi settoriali e si lega direttamente all'indipendenza del mandato parlamentare in quanto *"poiché è verosimile presumere che il vincolo di mandato si addica prevalentemente all'azione di corporazioni o gruppi di pressione con finalità particolari, la formazione di aggregazioni parlamentari espressione di tali corporazioni si deve ritenere vietata"*. Cfr. G. GUIDI, *Il Parlamento europeo: assemblea di gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare)*, in *Dir. com. sc. int.*, anno XXI, n.3, 1982, p. 590 citato in A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009. La presenza di intergruppi, può essere un non difficile *escamotage* per aggirare tale finalità. Gli intergruppi, infatti, rappresentando una convergenza di interessi dei deputati, sono essenzialmente il luogo ideale in cui il divieto di mandato imperativo può essere o esaltato – qualora prevalga la libertà e l'indipendenza del parlamentare – ovvero mortificato – se a prevalere è l'interesse particolare –. È necessario, dunque, che le disposizioni dell'art. 34 Reg.P.E. assumano una sempre crescente effettività. Sul punto cfr. tra gli altri E. LEVI – R. DASI MARIANI – E. PAPARELLA, *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.

[712] *«Il dato dell'appartenenza nazionale, se non ha rilievo giuridico esterno, riveste importanza politica all'interno di ciascun gruppo. Vi coesistono, infatti, "delegazioni nazionali", a volte composte da più partiti (in qualche caso "separati in casa"), che in genere si riuniscono prima che il gruppo definisca la posizione sui singoli temi in discussione. La loro influenza può portare il gruppo, nei casi più controversi, ad assumere posizioni di compromesso o alla dichiarazione di libertà di voto dei componenti. Vi è dunque una dimensione nazionale non irrilevante all'interno della loro dimensione transnazionale».* Cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, *Il parlamento europeo. Una introduzione*, cit., p. 36.

[713] La dichiarazione politica può non necessariamente essere "europeista": nella più recente esperienza, infatti, si sono affacciate al Parlamento Europeo aggregazioni "sovraniste" – "euroscettiche" o "euro-ostili" – che, nonostante la loro presenza ossimorica, sono indispensabili per la vita democratica dell'assemblea. Cfr. più ampiamente N. LUPO – A. MANZELLA, *Ibidem*, p. 41 e ss.

Parlamento" e sul "Diritto di accesso del pubblico ai documenti"[714]. La prima prevede la pubblicità delle sedute del Parlamento e delle commissioni le quali hanno la potestà, però, di decidere la trattazione a porte chiuse di alcuni punti all'ordine del giorno: ciò non comporta necessariamente la secretazione degli atti, potendo, questi, essere comunque resi pubblici. La seconda disposizione, ulteriormente, fissa il diritto per ciascun cittadino dell'Unione Europea o per qualsiasi persona – fisica o giuridica – residente in uno Stato membro di accedere liberamente ai documenti del Parlamento, ossia a qualsiasi atto elaborato o ricevuto dai titolari di cariche, dalle commissioni, dalle delegazioni interparlamentari o dal Segretariato, purché rispetti i principi, le condizioni e le limitazioni previste dal Regolamento (CE) n. 1049/2001 del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione.

Il riferimento all'indipendenza personale torna alle previsioni dell'articolo 118 Reg.P.E. ed al richiamato Allegato VI al Regolamento interno con riguardo alle figure dei commissari europei la cui designazione, ad opera del Presidente della Commissione *"in linea con gli orientamenti politici"*, deve essere approvata (o respinta) dal Parlamento, tra l'altro, sulla base della conoscenza del portafogli – ossia del pacchetto di deleghe e competenze – che gli viene assegnato e della propria capacità di comunicazione, dell'impegno a livello europeo e del programma politico che intende adottare nel corso del suo mandato, dell'assenza di potenziali conflitti di interesse ed, in ultima istanza, dell'indipendenza personale[715]. Il mandato dei commissari viene sottoposto a verifica periodica da parte del Parlamento Europeo il quale valuta l'operato di ciascun membro della Commissione sul parametro degli impegni assunti e le priorità enunciate durante le audizioni[716].

Regole specifiche che determinano una razionalizzazione del diritto/dovere di proposizione di atti di sindacato ispettivo ad opera dei deputati vengono previste dagli articoli 128 e seguenti del Regolamento interno. Tali norme, volte indubbiamente ad ottimizzare le attribuzioni degli europarlamentari, rischiano, però, in concreto, di rivelarsi degli argini proprio a quella libertà e quell'indipendenza che si vogliono garantire con l'assenza di vincolo di mandato. Tra queste, ad esempio, appare limitante la previsione[717] secondo cui l'assenza dell'illustratore (che non è necessariamente il presentatore) di un'interrogazione con richiesta di risposta orale determina la decadenza dell'atto stesso, senza possibilità di sostituzione del deputato assente. Con riferimento alle interrogazioni

[714] Dette previsioni affondano la loro base giuridica sull'articolo 1, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea, sull'articolo 15 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e sull'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

[715] Requisiti simili – volti ad accertare l'indipendenza e l'idoneità dei candidati – sono previsti anche per le nomine, da parte del Parlamento, di altre figure essenziali per la vita dell'Unione (cfr. gli articoli 120-122-*bis* Reg.P.E.).

[716] Il *"Monitoraggio degli impegni assunti durante le audizioni"* previsto dall'articolo 6 dell'Allegato VI al Regolamento del Parlamento Europeo non sembra, però, avere delle conseguenze sanzionatorie particolarmente incisive sul mandato del commissario che non si attenga al proprio programma. Né l'Allegato, né il Regolamento, infatti, prevedono misure – come, ad esempio, la richiesta al Presidente della Commissione di sfiduciare il (*rectius* ritirare la fiducia al) commissario prevista, invece, in caso di sopravvenuto conflitto di interessi (art. 118, paragrafo 10, Reg.P.E.) – per far valere la responsabilità del commissario la quale parrebbe fermarsi esclusivamente sul piano politico.

[717] Cfr. art. 128, paragrafo 4, Reg.P.E.

con richiesta di risposta scritta, ulteriormente, viene previsto[718] che ogni deputato, gruppo politico o commissione può presentare al massimo venti interrogazioni in 90 giorni consecutivi[719]: tale limitazione è, però, mitigata dalla possibilità di escludere dal novero le interrogazioni per le quali il parlamentare risulti quale sostenitore o cofirmatario. Altra previsione riguarda le cosiddette interpellanze principali, ossia quelle interrogazioni di interesse generale con richiesta di risposta scritta rivolte da un gruppo politico al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione o all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che non possono superare il numero di trenta all'anno in totale (una al mese per ciascun gruppo politico cui vengono equamente distribuite)[720]. Una al mese è il numero massimo anche di risoluzioni che ciascun deputato può presentare su un argomento rientrante nell'ambito delle attività dell'Unione Europea[721].

Riguardo poi alle norme inerenti allo svolgimento delle sedute dell'assemblea parlamentare europea, torna il concetto di affinità politica nella disposizione regolamentare secondo la quale il Presidente del Parlamento può concedere, previo consenso del deputato in quel momento oratore, che un altro parlamentare rivolga a quest'ultimo una domanda a seguito di alzata di un cartellino blu. Tale scambio tra i deputati, però, sottolinea l'articolo 162 Reg.P.E., non deve né perturbare l'andamento della discussione, né dar luogo ad un grave squilibrio delle affinità dei gruppi politici cui appartengono i deputati che prendono la parola nel dibattito. La norma qui richiamata – al netto del fatto che la *blue-card question* viene più comunemente usata avverso un deputato di una fazione opposta – sembra sottendere, comunque, la consapevolezza che tale strumento possa essere utilizzato anche tra membri dello stesso gruppo politico in quanto in esso possono convergere più anime che danno luogo a *cleavage* diversi. Il gruppo politico, infatti, non ha all'interno solo parlamentari di diverse provenienze statali, ma vede nel proprio consesso espressioni partitiche anche molto differenti ed eterogenee tra loro creando, in tal modo, quello che viene definito un *multi-level political system*. Ecco, dunque, che, pur nel rispetto dell'ordinato e regolare svolgimento delle operazioni assembleari, il Regolamento consente la manifestazione di opinioni e scambi entro un limite tale da non sconvolgere gli equilibri politici anche nel novero dello stesso gruppo.

Molte delle attribuzioni degli europarlamentari hanno la necessità di essere svolte attraverso una soglia numerica di membri del Parlamento o della medesima compagine politica. Secondo il Regolamento, la cosiddetta "soglia bassa", il numero minimo di deputati utile per lo svolgimento di determinate potestà (la presentazione delle candidature alle cariche apicali del Parlamento, il deferimento alla commissione competente della proposta di atto legislativo che non rispetti i diritti fondamentali dell'Unione, l'eventuale proposta di reiezione immediata del progetto di atto legislativo in prima lettura…) è pari ad

[718] Cfr. art. 130 Reg.P.E.

[719] Gli articoli 131 e 131-*bis* Reg.P.E. prevedono un numero massimo di sei interrogazioni al mese che ciascun deputato, sotto la propria responsabilità, può presentare alla Banca Centrale Europea – anche concernenti il meccanismo di vigilanza unico e il meccanismo di risoluzione unico –. Questo numero, quasi pari a quello previsto dall'articolo 130, paragrafo 3, Reg.P.E. tradisce la pregnanza potenziale del sindacato ispettivo nei confronti della BCE e della sua politica monetaria e di vigilanza e risoluzione bancaria.

[720] Cfr. art. 130-*ter* Reg.P.E. Anche qui viene previsto che se il deputato designato quale illustratore in Aula dell'interpellanza principale risultasse assente, l'atto decadrebbe.

[721] Cfr. art. 133 Reg.P.E.

un ventesimo di parlamentari o di appartenenti allo stesso gruppo[722]. Ad esclusione delle attribuzioni per il cui esercizio servono le soglie appena ricordate, la più importante delle potestà individuali del singolo deputato è indubbiamente il diritto di voto previsto dall'articolo 177 del Regolamento interno secondo il quale *"il diritto di voto è personale"* ed *"i deputati esprimono il loro voto individualmente e personalmente"*. I parlamentari votano per alzata di mano, tramite procedimento elettronico – su decisione del Presidente – o per appello nominale[723]. Quest'ultima modalità, prevista di regola quando si decide sulla base di una relazione procedendo a votazione unica e/o finale (ad esclusione delle procedure in materia di immunità di un deputato), può anche essere richiesta per iscritto dal gruppo politico o dalla soglia bassa di parlamentari fino alla sera prima della votazione (o alla ulteriore scadenza fissata dal Presidente). Tale metodo di decisione – che si svolge con modalità elettroniche o, in mancanza, con appello in ordine alfabetico di sorteggio – non può essere richiesta più di cento volte per tornata mensile da ogni singolo gruppo politico. Ogni parlamentare ha, poi, il diritto di dichiarare oralmente il proprio voto per non più di un minuto e non più di tre volte per tornata. Diversamente da quanto accade con la votazione per appello nominale, grazie alla quale è possibile accedere pubblicamente alle espressioni di voto dei singoli parlamentari, questa forma di pubblicità non è contemplata qualora venga richiesto, prima dell'inizio della votazione, lo scrutinio segreto da un numero di deputati pari alla soglia alta. Com'è naturale, ciò consente al deputato di avere maggiore libertà ed indipendenza rispetto al proprio gruppo politico dal quale può dissociarsi senza subire la responsabilità di una eventuale scelta dissenziente rispetto al resto della propria forza di appartenenza.

La correlazione tra l'europarlamentare e il gruppo politico di riferimento viene in luce anche nelle norme del primo capitolo del Titolo VIII inerenti alle commissioni. Queste sono composte da deputati designati dai gruppi e da deputati non iscritti riflettendo possibilmente in maniera proporzionale la composizione dell'Aula. Nella prima tornata del neoeletto Parlamento si procede alla formazione delle commissioni[724]. La nuova formulazione dell'articolo 199 Reg.P.E., valida dalla prima tornata della IX legislatura, ha inglobato – abrogandolo – l'articolo 200 ("Membri supplenti"), ha recepito le interpretazioni precedenti ed ha ratificato la prassi più consolidata. Tra le modifiche più rilevanti[725] si segnala come sia stato eliminato il riferimento all'"elezione dei membri", bensì è stata inserita la (più aderente alla prassi) nomina – entro un termine fissato dalla Conferenza dei presidenti – ad opera dei gruppi politici e dei deputati non iscritti. È stata, poi, introdotta la previsione, fino a questo momento esclusivamente di natura interpretativa, secondo cui *"la ripartizione dei*

[722] L'articolo 168-*bis* Reg.P.E. prevede anche la "soglia media" e quella "alta" composte da *"un decimo dei deputati che compongono il Parlamento, comprendente uno o più gruppi politici o singoli deputati oppure una combinazione di entrambi"*, la prima, e da *"un quinto dei deputati che compongono il Parlamento, comprendente uno o più gruppi politici o singoli deputati oppure una combinazione di entrambi"*, la seconda.

[723] Per le varie modalità di votazione cfr. gli articoli 178-180-*bis* Reg.P.E.

[724] L'articolo 196 Reg.P.E., nella versione della VIII legislatura, stabiliva che le commissioni avessero una durata di due anni e mezzo: a metà legislatura, infatti, era prevista la possibilità per i gruppi di rimodulare integralmente, fino a fine mandato, la loro composizione. A seguito delle modifiche, l'articolo 204 Reg.P.E. prevede che ad essere rinnovato dopo due anni e mezzo sia soltanto l'ufficio di presidenza delle commissioni.

[725] Conseguentemente sono state ritoccate anche le disposizioni dell'articolo 212 Reg.P.E., concernente le delegazioni interparlamentari, che riproducevano – adattandole – le previsioni alle modifiche dell'articolo 199 Reg.P.E.

seggi tra i gruppi politici in seno a una commissione deve corrispondere al numero intero più vicino arrotondato per eccesso o per difetto rispetto al risultato del calcolo proporzionale" e *"qualora i gruppi politici non raggiungano un accordo sulla ripartizione proporzionale in seno a una o più commissioni, la decisione è presa dalla Conferenza dei presidenti"*. Il nuovo articolo ha, inoltre, formalizzato l'interpretazione che prevedeva che un gruppo politico potesse liberamente decidere di non occupare seggi in seno ad una commissione: nel caso di specie, i seggi resterebbero vacanti riducendo, quindi, la composizione numerica della commissione senza che possa essere ammessa la cessione o lo scambio di posti tra gruppi politici differenti. Ulteriormente, l'interpretazione inerente ai "cambi di casacca" per i membri di commissione è stata codificata in un'apposita norma che prevede un intervento della Conferenza dei presidenti se, a seguito del passaggio di un deputato ad un altro gruppo, la ripartizione proporzionale dei seggi risulti alterata e se i gruppi non raggiungono un accordo in grado di garantire il rispetto di quella che, nella vecchia formulazione, era chiamata "*l'equa rappresentanza degli orientamenti politici"*. A differenza dell'interpretazione precedente, secondo la quale, in assenza della lesione della proporzionalità, il parlamentare, salvi i suoi diritti, restava comunque libero di mantenere il proprio posto in commissione – fino alla decorrenza dei due anni e mezzo –, la nuova interpretazione vieta che il deputato, una volta cambiato gruppo politico, possa mantenere (per lo meno in maniera automatica) la propria qualità di membro titolare o di membro supplente permanente assegnatagli dallo schieramento d'origine: in nessun caso, infatti, il membro di una commissione può essere sostituto da un collega appartenente a un altro gruppo politico. I membri appartenenti ai gruppi politici, dentro ogni commissione, sono rappresentati da un coordinatore che ha il diritto di partecipare a riunioni convocate dal Presidente di commissione mentre i deputati non iscritti, poiché non costituiscono un vero e proprio gruppo politico, partecipano agli incontri dei coordinatori, tramite un membro della segreteria dei deputati non iscritti ed hanno diritto all'accesso ed alla trasmissione delle informazioni nel rispetto del principio di non discriminazione[726].

2.3 I partiti politici europei ed il mandato parlamentare

Il Titolo XII del Regolamento interno del Parlamento Europeo, insieme al Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee[727], affronta, proprio nel più ampio contesto delle "alleanze politiche" dell'Unione, anche il tema della libertà e dell'indipendenza del mandato parlamentare. Tale Regolamento rappresenta il testo di riferimento per la rappresentanza partitica europea e per le

[726] Cfr. art. 205 Reg.P.E.

[727] GU L 317 del 4.11.2014, pag. 1. Il Regolamento del 2014 abroga il precedente Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (GU L 297 del 15.11.2003, pag. 1) e ss.mm.ii. rispondendo alla necessità di migliorare il quadro giuridico e finanziario dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee in modo da consentire loro di diventare soggetti più visibili ed efficaci nel *multi-level political system* dell'Unione. Nel 2018 il Regolamento ha subito delle modifiche ad opera del Regolamento (UE, Euratom) 2018/673 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 maggio 2018 al fine di una maggiore incisività del ruolo dei partiti politici europei e delle fondazioni nella riduzione delle distanze tra cittadini ed istituzioni europee.

disposizioni regolamentari del Parlamento dell'Unione che, in tema di partiti, richiamano tutte la fonte sullo statuto e sul finanziamento.

Prima ancora dell'articolato, è il preambolo del Regolamento n. 1141/2014 a fornirci – nei considerando – un quadro completo delle *ratio* e degli obiettivi della fonte regolamentare: viene, principalmente, messa in luce la necessità che i cittadini europei siano posti nelle condizioni di esercitare i diritti fondamentali di libertà di associazione, di espressione e di opinione, specialmente in campo politico e civico, per poter partecipare pienamente alla vita democratica dell'Unione. In tal senso, a svolgere un ruolo cruciale devono essere proprio quelle fondazioni e partiti politici europei[728] *"autenticamente transnazionali"*[729] fungendo non solo da portavoce dei cittadini, ma anche e soprattutto da *trait d'union* tra la politica nazionale degli Stati membri e quella comunitaria contribuendo, così, a *"creare un forte legame tra la società civile europea e le istituzioni dell'Unione, in particolare il Parlamento Europeo"*.

Per semplificare e rendere maggiormente effettiva questa missione conferita ai soggetti politici, il Regolamento del 2014 definisce le modalità e le condizioni perché questi ottengano un apposito *status* a livello europeo istituendo un'*Authority* indipendente[730] che possa gestire le procedure di registrazione, controllo ed irrogazione di eventuali sanzioni. Fondamentale è la considerazione secondo la quale le fondazioni ed i partiti politici europei per ottenere la registrazione e poter accedere a finanziamenti pubblici[731] devono – pena la

[728] Secondo le definizioni dell'articolo 2, numeri 1-4, del Regolamento n. 1141/2014 il *"partito politico"* è *"un'associazione di cittadini che persegue obiettivi politici, e che è riconosciuta o istituita conformemente all'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro"*; l'*"alleanza politica"* è *"la cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini"*; per *"partito politico europeo"* si intende *"un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee"*; la *"fondazione politica europea"* è, invece, *"un'entità formalmente collegata a un partito politico europeo, che è stata registrata presso l'Autorità"* e che *"sostiene e integra gli obiettivi del partito politico europeo"* attraverso lo svolgimento di *"attività di osservazione, analisi e arricchimento del dibattito sui temi di politica pubblica europea e sul processo di integrazione europea"*, *"attività di organizzazione e sostegno relative a seminari, azioni di formazione, conferenze e studi su tali temi a cui partecipino i soggetti maggiormente implicati, tra cui organizzazioni giovanili e rappresentanti della società civile"*, *"sviluppo della cooperazione volta a promuovere la democrazia, anche nei paesi terzi"* e la *"creazione di un contesto in cui promuovere la collaborazione, a livello europeo, tra fondazioni politiche nazionali, rappresentanti del mondo accademico e altri soggetti interessati"*. Sulla base del comunicato stampa dell'*Authority* rilasciato il 27 settembre 2018, ad aver ottenuto la registrazione in seguito alle modifiche del Regolamento del 2014 sono stati dieci partiti politici europei (e dieci fondazioni) con la cancellazione dal registro – per assenza dei requisiti – dell'Alleanza Europea dei Movimenti Nazionali – AEMN e dell'Alleanza per la Pace e la Libertà – APF (e della sua fondazione politica affiliata Europa Terra Nostra – ETN).

[729] Un partito politico europeo è autenticamente transnazionale se i suoi partiti membri hanno conseguito eletti nelle assemblee rappresentative (da quelle regionali fino al Parlamento Europeo), in almeno un quarto degli Stati Membri, ovvero se i partiti nazionali membri dell'alleanza politica hanno ottenuto, in almeno un quarto degli Stati UE, almeno il 3% dei voti per Stato in occasione delle precedenti elezioni del Parlamento Europeo. Naturalmente, un partito nazionale può far parte di un'unica alleanza politica europea.

[730] L'*Authority* introdotta dal Regolamento del 2014 sostituisce ed amplia le competenze che il precedente Regolamento (CE) n. 2004/2003 ed i soppressi articoli 224 e 225 Reg.P.E. attribuivano all'Ufficio di presidenza del Parlamento Europeo, alla commissione competente ed al Parlamento in seduta plenaria.

[731] È, inoltre, previsto che per ricevere finanziamenti sia necessario che vengano soddisfatti requisiti che riflettano oggettivamente l'ambizione europea e l'effettivo sostegno elettorale di un partito politico europeo i quali possono essere verificati al meglio solo analizzando l'esito delle elezioni al Parlamento Europeo poiché queste forniscono un'indicazione precisa del riconoscimento elettorale di un partito politico europeo. *"L'ammissibilità al finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea dovrebbe, pertanto, essere limitata ai partiti politici europei che sono rappresentati nel Parlamento europeo da almeno un deputato e alle fondazioni politiche europee che ne fanno richiesta per il tramite di un partito politico europeo rappresentato nel Parlamento europeo da almeno uno dei suoi*

loro revoca – soddisfare determinate condizioni e rispettare, in particolare nel loro programma e nelle loro attività, alcuni principi che vengono, tra gli altri, riconosciuti essenzialmente nei valori di libertà, democrazia, legalità e rispetto del pluralismo, della dignità e dei diritti umani come sanciti dai Trattati istitutivi. Questi valori, insieme agli elementi essenziali che lo statuto di un partito politico europeo o di una fondazione politica europea devono contenere, vengono sottoposti a verifica periodica da parte dell'Autorità[732]. Quest'ultima se, su richiesta dello Stato Membro in cui il partito o la fondazione ha sede, dovesse, poi, accertare gravi violazioni al diritto nazionale pertinente con particolare riguardo ai valori su cui si fonda l'Unione, può applicare sanzioni fino alla cancellazione dal registro[733].

Lo statuto di un partito politico europeo, cui è allegato un elenco dei partiti che ne fanno parte, deve includere, tra l'altro, disposizioni sulla sua organizzazione interna – come le regole per l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei suoi membri, le modalità di partecipazione e i diritti di voto, gli organismi interni al partito politico europeo (poteri, responsabilità, composizione, selezione, nomina e revoca) – e sulle prassi democratiche interne[734] – tra cui i processi decisionali, le procedure di voto e gli eventuali *quorum* deliberativi –. Analoghe previsioni riguardano gli statuti delle fondazioni politiche europee: queste devono ulteriormente esplicitare il nome del partito politico europeo a cui sono direttamente collegate ed una descrizione del rapporto formale che intercorre tra i due soggetti, entrambi privi di scopo di lucro.

In riferimento allo *status* giuridico, questo conferisce capacità e riconoscimento giuridici in tutti gli Stati Membri dell'Unione. Tale capacità giuridica e il riconoscimento della personalità giuridica non autorizzano, però, i partiti e le fondazioni a designare candidati

---

deputati" (cfr. considerando n. 23 del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014). Gli importi massimi finanziabili dal bilancio dell'Unione ammontano al 90% delle spese annue rimborsabili come esplicitate dal bilancio del partito politico europeo ed al 95% dei costi sostenuti da una fondazione politica europea. Gli importi non utilizzati devono essere recuperati conformemente al Regolamento (Ue, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (Regolamento finanziario). I fondi a carico del bilancio generale dell'Unione Europea destinati alle fondazioni ed ai partiti politici europei vengono ripartiti in parti uguali per il 10% mentre il restante 90% viene assegnato proporzionalmente in ragione della quota di deputati eletti al Parlamento Europeo.

[732] Le decisioni connesse al rispetto dei valori su cui si fonda l'Unione, quali enunciati nell'articolo 2 del TUE, vengono adottate in applicazione di una specifica procedura previa consultazione di un comitato composto da sei personalità indipendenti nominate dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Secondo l'articolo 223-*bis* Reg.P.E. la richiesta di verifica all'Autorità può essere azionata anche dal Consiglio, dalla Commissione o dal Parlamento Europeo qualora a richiederla sia un quarto dei deputati, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici, o da un gruppo di almeno cinquanta cittadini attraverso una richiesta motivata, non promossa o firmata da deputati, che includa prove sostanziali che dimostrino che il partito politico europeo o la fondazione politica europea in questione non soddisfa le condizioni del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014.

[733] Una fondazione politica europea perde automaticamente il proprio status se il partito politico europeo al quale è collegata è cancellato dal registro. Dal 2018, con l'inserimento dell'articolo 27-*bis*, il Regolamento del 2014 prevede anche l'eventuale responsabilità delle persone fisiche.

[734] Secondo certa dottrina, erano necessarie norme sulla democrazia interna maggiormente stringenti ma si è osservato come *"evidentemente la rinuncia ad imporre requisiti di democrazia interna ai partiti politici europei è stata determinata dalla difficoltà da parte di alcuni ordinamenti giuridici nazionali di accettare il principio dell'organizzazione democratica dei partiti politici imposto per legge, essendo i partiti libere associazioni di cittadini e, come tali, caratterizzate dall'autonomia organizzativa […] Così, però, si è persa un'occasione importante per incentivare gli ordinamenti giuridici nazionali ad orientare per legge i partiti nazionali verso un'organizzazione interna su base democratica"*. Cfr. M.R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2014.

alle elezioni nazionali o a quelle del Parlamento Europeo né a partecipare a campagne referendarie poiché questo genere di diritti rientra nella sfera di competenza dei singoli Stati Membri in cui le fondazioni o i partiti politici europei hanno la propria sede. Gli stessi Stati, poi, sono liberi di integrare i requisiti e le disposizioni del Regolamento – vietando modifiche *in peius* – con proprie previsioni normative. Differente dalla capacità giuridica è la personalità giuridica europea la cui acquisizione – o conversione da quella nazionale a quella europea[735] – è subordinata a procedure di valutazione del possesso di requisiti a tutela sia della fondazione o del partito politico europeo, sia dello Stato membro in cui hanno sede, che di eventuali soggetti terzi.

Strettamente connesse al tema dell'indipendenza e della libertà del mandato politico dei partiti sono le disposizioni sui finanziamenti e sulle risorse economiche le quali, oltre agli obblighi di trasparenza, contabilità, *audit* e controllo finanziario nella gestione dei fondi, statuiscono il divieto o la limitazione all'accettazione di donazioni e contributi provenienti da fonti diverse dal bilancio europeo per *"rafforzare l'indipendenza, l'obbligo di rispondere del proprio operato e la responsabilità"*[736]. Il divieto è esteso anche al finanziamento, pure indiretto, destinato alle campagne referendarie e ai partiti politici o candidati nazionali. Nel 2018 è stata introdotta una disposizione che prevede l'obbligo per il partito politico europeo di inserire nella domanda di finanziamento *"elementi comprovanti che i partiti dell'UE che sono suoi membri hanno di norma pubblicato sui loro siti web il programma politico e il logo del partito politico europeo, in maniera chiaramente visibile e con possibilità di agevole consultazione"*.

Il Regolamento del 2014 prevede, poi, la possibilità per i partiti politici europei di *"informare i cittadini durante le elezioni al Parlamento Europeo dei legami esistenti tra di essi e i loro partiti politici e candidati nazionali di riferimento"* ed impone al Parlamento la pubblicazione *online* di informazioni di rilevante interesse pubblico tra cui quelle sullo statuto, la composizione, i bilanci, i donatori e le donazioni[737], i contributi e le sovvenzioni,

[735] È possibile anche il caso opposto ossia il passaggio dalla personalità giuridica europea all'acquisizione della personalità giuridica ai sensi del diritto dello Stato membro in cui si trova la sede. In questo caso, gli eventuali diritti e obblighi individuali in capo alla precedente entità giuridica europea verranno trasferiti all'entità giuridica nazionale. Se, invece, all'estinzione della personalità giuridica europea – seguita dall'Autorità e dall'ordinatore del Parlamento Europeo per il recupero dei finanziamenti dell'Unione e di eventuali sanzioni pecuniarie – non fa seguito la conversione alla personalità giuridica nazionale, si procederà allo scioglimento del partito o della fondazione ai sensi del diritto dello Stato membro in cui ha sede.

[736] Cfr. considerando n. 26 del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014.

[737] Affinché la divulgazione consenta un controllo diffuso dei rapporti tra donatori e partiti politici europei, l'obbligo di pubblicare l'identità dei donatori è valido per le donazioni superiori a 3.000 euro annui, è consentito per le donazioni da 1.500 a 3.000 euro subordinatamente ad autorizzazione del donatore ed è escluso per le donazioni fino a 1.500 euro annui. È vietata l'accettazione e devono essere restituite le donazioni che superino i 18.000 euro annui per donatore (a meno che questi non sia un membro eletto del Parlamento Europeo, di un parlamento nazionale, di un parlamento regionale o di un'assemblea regionale), le donazioni o i contributi anonimi, le donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento Europeo, provenienti dalle autorità pubbliche, da uno Stato membro o da un paese terzo o da imprese sulle quali una siffatta autorità pubblica possa esercitare direttamente o indirettamente un'influenza dominante a motivo del suo diritto di proprietà, della sua partecipazione finanziaria o della normativa che disciplina tali imprese, le donazioni provenienti da entità private con sede in un paese terzo o da persone fisiche di un paese terzo che non hanno il diritto di votare alle elezioni del Parlamento Europeo. I membri di un partito politico europeo o i membri di una fondazione (compreso lo stesso partito europeo al quale è affiliata) possono effettuare donazioni al partito o alla fondazione fino ad un ammontare massimo del 40% del bilancio annuale dell'ente in questione. Secondo il sito dell'*Authority* da aprile ad ottobre 2018 sono state effettuate donazioni tra i 13.000 ed i 18.000 euro in favore del Partito dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa – ALDE (tra

per *"promuovere la parità di condizioni e un'equa concorrenza tra le forze politiche e mantenere aperti, trasparenti e democratici i processi elettorali e legislativi, rafforzando così la fiducia dei cittadini e degli elettori nella democrazia rappresentativa europea e, più in generale, prevenendo corruzione e abusi di potere"* e per *"incentivare lo sviluppo di una coscienza politica europea nei cittadini e promuovere la trasparenza del processo elettorale"*[738]. In tal modo si rafforza il potere di controllo da parte dei cittadini e, conseguentemente, la responsabilità democratica dei soggetti politici.

Analizzando le regole di procedura dei due principali gruppi parlamentari dell'VIII legislatura, quello del Partito Popolare Europeo – PPE[739], ad esempio, all'articolo 3 ("Appartenenza al gruppo"), statuisce che per poter appartenere al gruppo è necessario – specialmente per i non eletti nelle liste del partito – aderire al programma politico ed accettare le regole interne del gruppo[740], impegnarsi politicamente nel rispetto del *"processo di unificazione federale e di integrazione europea"* e definendo i propri valori e scopi *"secondo principi quali libertà e democrazia, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani e sussidiarietà"*[741]. Riguardo all'indipendenza e alla libertà del mandato dei membri del gruppo, il regolamento interno del PPE prevede, all'articolo 6 ("Votazione in plenaria e in commissione"), che i deputati *"si impegnano a sostenere, di norma, la linea di gruppo durante le votazioni; tuttavia, hanno il diritto di votare secondo la loro coscienza ed il loro convincimento politico"*. In quest'ultimo caso, però, è necessario che, almeno il giorno prima di un voto su questioni rilevanti, ne venga data comunicazione al capogruppo o all'intera plenaria del gruppo. In caso di assenza dell'europarlamentare ad una votazione importante, questi ne dovrà dare comunicazione – anche a mezzo telematico – ad uno dei vice-capigruppo. I parlamentari del PPE sono liberi di presentare proposte di legge in maniera autonoma ma devono preventivamente informare la presidenza del gruppo o il coordinatore della commissione permanente competente per materia. Ogni organo del gruppo, che in assemblea plenaria non prevede un *quorum* strutturale, delibera a maggioranza semplice dei voti espressi.

Il regolamento interno del gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici – S&D[742] – che norma in maniera ampia e dettagliata la sua vita democratica – si apre con un preambolo sui valori e sui principi ispiratori[743] e prevede che per poter

---

cui figurano le donazioni di Google Ireland Limited, Deloitte Touche Tohmatsu, Uber BV, Bayer AG) ed in favore dell'Alleanza dei Conservatori e dei Riformisti Europei – ACRE mentre nel giugno 2018 il *Wilfried Martens Centre for European Studies*, il *think tank* ufficiale del Partito Popolare Europeo – EPP, è stata l'unica fondazione ad aver pubblicato la donazione di 18.000 euro ricevuta dalla Microsoft NV/SA.

[738] Cfr. considerando n. 32 e n. 33 del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014.

[739] Quello del PPE è l'unico regolamento interno di un gruppo parlamentare europeo reperibile liberamente *online* sul sito *web* del gruppo http://www.eppgroup.eu. La versione utilizzata per la redazione del presente contributo è quella approvata ad ottobre 2013 (t.d.a.).

[740] Per coloro che, pur non appartenendo al PPE, volessero allearsi al gruppo è necessaria la sottoscrizione delle sue *basic policies* e del suo regolamento interno.

[741] Previsioni simili sono sancite dallo statuto del Partito Popolare Europeo per chiunque voglia aderirvi. Per la consultazione degli statuti dei partiti politici europei e delle relative fondazioni è possibile consultare il sito dell'Autorità http://www.appf.europa.eu.

[742] Ci si riferisce al testo in vigore nel corso della VIII legislatura approvato il 18 giugno 2014 e modificato il 7 febbraio 2017.

[743] Gli stessi valori, con un *focus* maggiore sui diritti civili e sociali, sono sanciti anche dallo statuto del Partito del Socialismo Europeo consultabile sul sito *web* dell'*Authority*. L'allegato I dello statuto elenca, poi, un dodecalogo di principi d'azione che pone in apertura il valore di democrazia. Questa *"deve prevalere in tutti gli ambiti della vita*

aderire al gruppo (articolo 2), qualora non si tratti di appartenenti ad un partito membro del PSE,*"il gruppo, su proposta dell'ufficio di presidenza, decide a maggioranza di due terzi dei suoi componenti*[744] *in merito alle domande di adesione, come membri o come alleati"* e che questi accettino e si conformino ai valori individuali e collettivi della compagine politica. Di rilevanza essenziale per il tema dell'assenza di vincolo imperativo è la previsione secondo la quale, durante l'esercizio del proprio mandato, gli eurodeputati del gruppo socialdemocratico *"rappresentano i cittadini e non gruppi d'interesse"* e per questa ragione è fatto loro divieto di usare strumentalmente la propria posizione politica per meri benefici economici. Tale disposizione, per espressa previsione regolamentare, viene assurta ad elevata condotta etica su cui si basa la cultura politica socialdemocratica. Il gruppo mira, poi, a garantire una rappresentanza equa delle delegazioni nazionali nel proprio interesse sia per la designazione dei candidati agli organi parlamentari che nella composizione dell'ufficio di presidenza del gruppo prevedendo, all'articolo 28 del regolamento interno, che il presidente, i vicepresidenti ed il tesoriere non possano provenire dallo stesso Stato Membro e che *"è necessario assicurare la pari rappresentanza di donne e uomini, una rappresentanza regionale equilibrata e una rappresentanza equilibrata di grandi, medie e piccole delegazioni nazionali"*. Lo schieramento parlamentare prevede norme sulla trasparenza delle sue decisioni e vieta, se non autorizzata dal presidente, la presenza di soggetti esterni alle riunioni. Queste sono valide qualora sia presente almeno un terzo dei membri del gruppo, mentre le deliberazioni vengono prese a maggioranza semplice dei voti espressi. Prima della votazione, i deputati possono notificare *"gravi ragioni politiche"* di dissenso: in tal caso la decisione della maggioranza non è per loro vincolante. L'articolo 40 del regolamento disciplina la ripartizione del tempo di parola stabilendo che, su proposta del coordinatore competente, venga redatto un elenco degli oratori tenendo conto di coloro i quali abbiano assunto una posizione dissenziente rispetto alla maggioranza del gruppo garantendo, così, un'equa ripartizione dei tempi tra maggioranza e membri aventi opinioni differenti. Ulteriormente, l'indipendenza del deputato si esplica nella disposizione per la quale qualora il gruppo non presentasse a nome proprio interrogazioni, risoluzioni o emendamenti, questi possono comunque essere presentati liberamente dai membri che le hanno sottoscritte, specialmente in presenza delle gravi ragioni politiche di dissenso. La sottoscrizione del parlamentare, previa comunicazione al presidente, può anche essere aggiunta ad un testo presentato da deputati non appartenenti al gruppo.

2.4 Conclusioni

Volendo trarre delle conclusioni sul libero mandato nell'ambito del diritto dell'Unione, con particolare riferimento al Parlamento Europeo, appare opportuno sottolineare come le istituzioni comunitarie si siano concentrate principalmente ed ampiamente su una delle sue sfaccettature: la trasparenza degli interessi, soprattutto per quelli capaci di innescare

---

per consentire ai cittadini di decidere. La democrazia deve essere pluralista, trasparente, realmente rappresentativa della diversità della società e deve consentire la partecipazione di tutti, attraverso una sfera pubblica aperta, mezzi di comunicazione indipendenti ed il libero accesso ad Internet. La libertà di parola è fondamentale per una società democratica" (t.d.a.).

[744] La stessa maggioranza è prevista per le decisioni in merito alla sospensione o all'esclusione dal gruppo del deputato che abbia violato il regolamento del gruppo o il regolamento del Parlamento Europeo.

meccanismi complessi che si riverberano anche sul piano economico-finanziario e che siano, quindi, in grado di influenzare la scelta del *policy maker*. Fiumi di regole e codici di condotta devono, però, poi trovare una stretta connessione con la prassi applicativa e con il reale comportamento degli europarlamentari e di tutti coloro che rivestono, in qualche modo, un mandato rappresentativo nell'intero assetto istituzionale comunitario.

Da quanto emerge dall'analisi delle fonti normative cui si è proceduto, minor attenzione viene data, invece, a quell'ambito dell'assenza di vincolo di mandato immediatamente collegata al concetto di democrazia. Sotto questo profilo sarebbe auspicabile ci si focalizzasse maggiormente sui quei processi che riguardano la democrazia interna ai partiti politici europei e, di riflesso, i principi di libertà ed indipendenza del mandato parlamentare anche con riferimento ai gruppi politici in seno al Parlamento Europeo ed – in ultima istanza – il rapporto *pentangolare* elettore/eletto/partito politico nazionale/partito politico europeo/gruppo politico. La ragione di questa carenza (di effettività) normativa è, presumibilmente, da rintracciarsi proprio nella complessità di tale relazione e nell'intricato intreccio di fonti tra il livello europeo e quello nazionale. Quest'ultimo, infatti, per la diversità storica, culturale e politica che caratterizza tutti gli Stati Membri tra loro, rappresenta lo scoglio principale, per il regolatore europeo, all'armonizzazione delle norme in questa precipua materia. Si assiste, così, ad una riproposizione – in chiave traslata – di quella frammentazione tipica delle istituzioni comunitarie – ed in particolare del Parlamento Europeo – in cui a prevalere è, in relazione ai casi via via oggetto dell'agenda politica, talvolta il *cleavage* territoriale, talaltra quello partitico nazionale, quello partitico europeo ovvero quello del gruppo politico di appartenenza del singolo parlamentare.

3. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE ED EUROPEA. IL PRINCIPIO DEMOCRATICO E IL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

di *Luigi Rignanese*

3.1 Introduzione

Come emerso nei paragrafi che precedono, la natura ibrida dell'Unione Europea ha avuto delle ricadute sulla sua architettura istituzionale. In particolare, la storia del Parlamento Europeo e della sua evoluzione come ricostruite nei paragrafi precedenti non sono che un corollario di una tale configurazione. Quest'ultima ha avuto come conseguenza una tensione il cui apice si è registrato attorno alla questione del *deficit* democratico e della connessa problematica della rappresentanza politica in seno all'Unione Europea.

Tale questione è sempre stata al centro del dibattito dottrinario e giurisprudenziale fin dagli esordi dell'esperienza dell'integrazione europea.

Dalle origini dell'ordinamento comunitario, infatti, tanto le corti costituzionali nazionali - in particolare quella tedesca e italiana - quanto la Corte di giustizia dell'Unione Europea[745] si sono rese protagoniste in questa dinamica. La seconda ha mostrato di avere una peculiare sensibilità rispetto a tale profilo, benché la sua concezione possa apparire distante dalla lettura che del fenomeno forniscono le prime.

In questo paragrafo saranno prese in considerazione alcune delle più significative pronunce rese in merito al "nodo gordiano" dato dai legami che sussistono fra i partiti politici nazionali, i parlamenti nazionali, il ruolo del Parlamento Europeo, i gruppi politici al suo interno, la rappresentanza politica e le elezioni. Insomma, il problema della democrazia rappresentativa. Attorno a questo nodo aleggia la tematica del divieto di mandato imperativo, anche declinato nel principio del libero mandato parlamentare.

Il Tribunale dell'Unione Europea[746], la Corte di giustizia[747], il Tribunale costituzionale federale tedesco[748] (*Bundesverfassungsgericht*) e la Corte costituzionale italiana hanno avuto l'occasione di pronunciarsi ed esprimere il proprio punto di vista in riferimento al nodo gordiano di cui si è detto, a partire dalla questione che ne costituisce il fondamento: il principio democratico. Muovendo da quest'ultimo, i giudici ora menzionati si sono cimentati in una delicata operazione di bilanciamento fra la salvaguardia della funzione di un'istituzione quale è il Parlamento Europeo e la tenuta dell'ordinamento europeo nel suo complesso.

La Corte di giustizia e il Tribunale dell'Unione Europea hanno assunto una posizione molto netta al riguardo.

Questi giudici hanno affrontato il problema da un angolo visuale che di primo acchito potrebbe non risultare adeguato, ma che poi, invece, rivela la sua pertinenza rispetto all'argomento trattato.

Come si vedrà, la Corte di giustizia ha inquadrato il principio della democrazia rappresentativa, il connesso problema della rappresentanza politica, nonché il legame tra la stessa e i gruppi costituiti all'interno del Parlamento Europeo, nell'alveo di un principio che può essere considerato un precipitato dello Stato di diritto[749]: l'equilibrio istituzionale. Dal

---

[745] Con questo termine si intende una macro-istituzione dell'Unione Europea, comprensiva di micro-istituzioni quali il Tribunale dell'Unione Europea e la Corte di giustizia. Infatti, ai sensi dell'art. 19 TFUE "*la Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati"*.

[746] Il riferimento è in particolare a Tribunale UE (Terza sezione ampliata), sentenza del 2 ottobre 2001, *Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national e Emma Bonino e a. c. Parlamento europeo*, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99.

[747] Il riferimento è in particolare a Corte di giustizia UE, sentenza 29 giugno 2004, *Front national c. Parlamento europeo*, C-486/01 P. Tuttavia, anche altre pronunce di questo giudice saranno esaminate nel prosieguo.

[748] Il riferimento al giudice costituzionale tedesco si rende opportuno sia perché non è direttamente oggetto di studio del presente lavoro, sia perché consente di comprendere il legame tra il problema dal medesimo rilevato del *deficit democratico* e il ruolo del Parlamento Europeo nell'ordinamento dell'Unione Europea.

[749] Insieme ad altri valori, quello dello Stato di diritto è assunto a fondamento dell'Unione Europea. Infatti, l'art. 2 TUE così recita: *"l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"*. Cfr. in proposito S. CASSESE, *La democrazia e suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 91, il quale ritiene che alla luce dell'art. 2 TUE *"la democraticità interna degli stati è un problema che riguarda tutti i paesi europei, i quali sono intitolati a salvaguardare l'ordine costituzionale europeo. […] Ne discende che la democrazia è richiesta, imposta e protetta anche a livello sovranazionale"*. Interessante anche la riflessione di A.J. Menéndez e J. E. Fossum, in A. J.

suo ragionamento, dunque, non emerge *ictu oculi* la questione del divieto di mandato imperativo, ma senza ombra di dubbio tali aspetti consentono di coglierne la rilevanza.

Allo stesso modo, il Tribunale costituzionale federale tedesco si è pronunciato in diverse occasioni sul tema dell'integrazione europea e del *deficit* democratico [750] che l'ha accompagnata. Tale giudice costituzionale si è eretto quale custode del principio democratico che caratterizza, come per altri sistemi, l'ordinamento giuridico tedesco.

Anche la Corte costituzionale italiana, come si è detto, non ha mancato di far sentire la sua voce. La Consulta, però, si mostrerà più incline della Corte costituzionale tedesca a recepire l'insegnamento della Corte di giustizia in relazione al principio dell'equilibrio istituzionale di cui si è detto.

L'analisi della giurisprudenza richiamata si rivela quindi essenziale per un duplice scopo: da un lato, comprendere il fenomeno della rappresentanza politica e del principio democratico che, giova ribadirlo, si pone a fondamento della tematica del divieto di mandato imperativo; dall'altro, inquadrare il rapporto sussistente fra i parlamenti nazionali e il Parlamento Europeo.

3.2 La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco: il principio democratico e il ruolo del Parlamento Europeo

3.2.1 Le sentenze del 1952 e del 1979: la soglia di sbarramento per le elezioni nazionali e per le elezioni europee

Come anticipato, il *Bundesverfassungsgericht* si è pronunciato in varie occasioni sul delicato tema del principio democratico in riferimento all'ordinamento nazionale e a quello sovranazionale.

Delle pronunce che saranno esaminate, interessa in questa sede individuare le implicazioni della riflessione del Tribunale costituzionale federale tedesco in materia di elezioni, nazionali ed europee. In particolare, sul ruolo che il Parlamento Europeo dovrebbe ricoprire e il suo rapporto con i parlamenti nazionali.

Tutto questo, naturalmente, considerato nel più ampio tema della democrazia e del diritto di voto che ne costituisce il fondamento e al tempo stesso il corollario.

L'iter giurisprudenziale che ha portato al consolidamento degli orientamenti più recenti del giudice costituzionale tedesco ha origine nel 1952.

MENÉNDEZ — J. E. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze University Press, p. 60. Secondo gli autori l'ordine costituzionale europeo e, più nello specifico, la Costituzione europea che per definizione è composita, è infatti *"formata da norme costituzionali nazionali, e di conseguenza può contare sulla legittimità democratica di cui le stesse furono investite nei processi costituzionali nazionali. In particolare, nel costruire il nuovo ordinamento giuridico sovranazionale sotto questa chiave costituzionale […] il diritto costituzionale sovranazionale si definisce sulla base delle norme costituzionali nazionali la cui legittimità democratica si trasferisce e diffonde in tutto l'ordinamento giuridico sovranazionale […]. Ciò fornisce all'ordinamento sovranazionale uno strumento per misurare la legittimità democratica"*.

[750] Sentenza n. 28 del 1967; sent. 29 maggio 1974 (c.d. *Solange I*); sent. 22 ottobre 1986 (c.d. *Solange II*); sent. 12 ottobre 1993 (c.d. *Maastricht Urteil*); sent. 30 giugno 2009 (c.d. *Lissabon Urteil*); ord. 14 gennaio 2014, causa 2 BvR 2728/13.

Con una sentenza emessa in tale data[751], il Tribunale federale affrontò il tema delle soglie di sbarramento inserite nella legge elettorale per le elezioni nazionali. Ai fini della presente trattazione, della pronuncia in esame merita di essere segnalato un aspetto in particolare perché ha avuto dei riflessi sulla rappresentanza politica nella sede sua propria, ossia il Parlamento tedesco. Il Giudice di Karlsruhe stabilì infatti che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia elettorale, può optare per un sistema elettorale misto (proporzionale e maggioritario), ma non potrebbe alterare il principio di uguaglianza del diritto di voto il quale *"esige che ogni elettore, secondo le norme generali, possa dare il suo voto come ogni altro elettore, e che questi voti validamente espressi siano valutati come gli altri voti; tutti gli elettori devono con il voto che danno avere uguale influsso sui risultati del voto"*.

Così facendo, il Giudice costituzionale tedesco diede rilievo al valore della rappresentatività del Parlamento garantita da un sistema proporzionale.

Nonostante questo, la medesima Corte ritenne che un altro valore fosse meritevole di tutela: la governabilità. Quest'ultima giustificherebbe la scelta del legislatore di introdurre il "correttivo" della soglia di sbarramento per rendere il Parlamento in grado di "governare", ossia di stabilire un chiaro indirizzo politico da implementare[752]. Del resto, *"il voto non ha solo lo scopo di valorizzare la volontà politica degli elettori come singoli, onde creare una rappresentanza popolare che rappresenti lo specchio delle opinioni politiche esistenti nel popolo, ma deve anche produrre un Parlamento come organo statale capace di funzionare"*[753].

L'attenzione prestata dal *Bundesverfassungsgericht* alla legge elettorale per le elezioni nazionali rivelò la sua utilità per affrontare il problema delle soglie di sbarramento in merito alle elezioni europee.

Con una sentenza emessa nel 1979[754] il Tribunale costituzionale federale tedesco tornò sull'argomento. In linea con quanto statuito nella pronuncia del 1952, la giustificazione della clausola di sbarramento venne riscontrata nella funzione da essa svolta, individuata nell'impedire il frazionamento dei partiti, a sua volta strumentale a rendere il Parlamento Europeo idoneo a "governare". A tal fine, il *Bundesverfassungsgericht* enfatizzò, da un lato, il ruolo fondamentale del Parlamento Europeo quale "integratore politico", quindi motore dello sviluppo dell'ordinamento comunitario, essendo comunque investito di facoltà deliberative e di controllo (ad esempio in relazione alla politica di bilancio elaborata dalla Commissione); dall'altro, il ruolo svolto dai gruppi politici in seno allo stesso[755]. Questi

[751] *BVerfGE*, 5 aprile 1952. In tale pronuncia, il Tribunale costituzionale federale tedesco richiama una sentenza del *Bayerische Verfassungsgerichtshof*.

[752] La ragionevolezza delle clausole di sbarramento è stata ravvisata dal giudice costituzionale tedesco nel fatto le stesse sono sorrette da *"un motivo ragionevole derivante dalla natura delle cose o altrimenti oggettivamente evidente"*. Un motivo siffatto può essere rinvenuto nella funzionalità del Parlamento tedesco, che sarebbe gravemente compromessa dall'eccessivo frazionamento partitico che il proporzionale, favorendo i piccoli partiti, inevitabilmente favorisce.

[753] *BVerfG*, 23 gennaio 1957, 2 BvE 2/56.

[754] Decisione 22 maggio 1979 (*BVerfGE* 51, 222).

[755] Questi aspetti venivano messi in luce per avvalorare la precipua funzione del Parlamento Europeo: evitare la frammentazione dei partiti. Il Tribunale costituzionale federale tedesco aveva ritenuto infatti che una tale funzione sarebbe stata menomata dall'ingresso di piccoli partiti in quell'istituzione. Il ruolo dei partiti in generale, in particolare dei gruppi che costituiscono, nonché le caratteristiche che ai sensi del Regolamento interno del

aspetti lo rendevano alquanto simile ai parlamenti nazionali, a tal punto da estendere la possibilità di introduzione della soglia di sbarramento anche per le elezioni europee.

Il Giudice costituzionale tedesco, tuttavia, non mancò di evidenziare le peculiarità di quell'istituzione europea rispetto agli omologhi nazionali; particolarità che valevano a differenziarle [756]. A fronte delle analogie riscontrate, sarebbe difficile non scorgere nell'operato del Tribunale costituzionale federale tedesco un'apertura nei confronti del processo di integrazione europea già dal 1979, ancorché con qualche perplessità[757].

3.2.2 Le sentenze Solange I, Solange II, Maastricht-Urteil e Lissabon-Urteil

Sono da collocare in un contesto siffatto altre pronunce che vennero emesse in riferimento ad una tematica diversa dalle soglie di sbarramento previste dalle leggi elettorali, ma che consentono di comprendere le ragioni del mutamento di prospettiva che sarà delineato nel prossimo paragrafo.

Nonostante non sia questa la sede per soffermarvisi, ci si limiterà a far brevi cenni sulle questioni che più interessano ai fini dell'esposizione.

Con le sentenze "*Solange I*" e "*Solange II*" veniva affrontato il tema del rapporto tra ordinamento tedesco e ordinamento comunitario. Dalle pronunce in esame era emersa la persistenza nel secondo di un *deficit* democratico tale da non consentire di ritenere legittimati il processo di integrazione europea e il ruolo delle istituzioni comunitarie, in particolare del Parlamento Europeo.

Successivamente, non discostandosi da quanto affermato in precedenza, il giudice costituzionale tedesco emetteva la sentenza c.d. "*Maastricht-Urteil*"[758]. In quella pronuncia, il principio democratico [759] veniva evocato quale fattore legittimante l'espansione delle competenze attribuite alla Comunità Europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Veniva in particolare enfatizzato il ruolo del *Bundestag* (il Parlamento tedesco) quale custode della rappresentanza nazionale in quanto legittimato democraticamente. Era rinvenuto in quest'organo e negli omologhi degli altri ordinamenti nazionali, quindi, il fondamento della legittimazione del processo di integrazione europea e delle istituzioni europee. Prima fra tutte, del Parlamento Europeo[760].

Parlamento Europeo e in generale alla luce del diritto dell'Unione Europea devono possedere, sono stati esaminati nello specifico al capitolo 2.

[756] In particolare, la Corte tedesca riteneva che la formazione di un governo capace di agire esulava dalle competenze del Parlamento Europeo ed il suo ruolo non sarebbe paragonabile, se non con qualche riserva, a quello dei parlamenti nazionali.

[757] Merita di essere segnalato in proposito che nel 1979 erano state svolte per la prima volta le elezioni europee secondo le modalità stabilite dall'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto ("l'Atto elettorale"), allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 (Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio (GU L 278 dell'8.10.1976, pag. 1), modificata dalla decisione 93/81/Euratom, CECA, CEE del Consiglio (GU L 33 del 9.2.1993, pag. 15) e dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio (GU L 283 del 21.10.2002, pag. 1).

[758] *BVerfGE* 89, 155.

[759] Insieme ad altri, tra i quali il principio di sussidiarietà.

[760] L'interrogativo che potrebbe porsi è il seguente: come mai il Tribunale costituzionale federale tedesco dubita della "credibilità" del Parlamento Europeo? Non è forse una istituzione rappresentativa? Perché la Corte tedesca vedeva nel *Bundestag* il baluardo del principio democratico e negava una tale prerogativa al Parlamento Europeo? Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), il Parlamento Europeo era già dalle origini del processo di integrazione un organo rappresentativo, ma alquanto peculiare. In effetti, ad esservi rappresentati non

In un momento successivo, dunque, proseguiva la riflessione attorno ad un nodo nevralgico dell'ordinamento comunitario: la sua legittimazione democratica.

Come è stato osservato, *"la sentenza di Maastricht rappresenta l'immediato precedente della sentenza sul Trattato di Lisbona, laddove la Corte costituzionale tedesca si è trovata ad affrontare una più ampia e generale riflessione sulla struttura democratica del processo di integrazione europea"*[761]. Proprio la sentenza resa sul Trattato di Lisbona (c.d. *Lissabon-Urteil*) aveva reso evidente la posizione assunta dal giudice costituzionale tedesco nei confronti dell'ordinamento europeo [762] . Anche in questa occasione, il *Bundesverfassungsgericht* avvalorava un elemento insito nell'ordinamento tedesco nonché in quello degli altri stati dell'Europa occidentale.

Il perno attorno a cui ruotò il ragionamento della Corte tedesca fu infatti l'art. 38 della Legge Fondamentale. Quest'ultimo sancisce che *"i deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza"*.

Il Tribunale costituzionale tedesco attribuiva rilievo preponderante al diritto di voto, specificando che non si esaurisce nell'atto della elezione, ma si estende al controllo dei poteri pubblici e del modo in cui sono esercitati[763].

Un punto fermo emerge dal ragionamento della Corte: la democrazia rappresentativa, indipendentemente dal livello in cui si opera, costituisce elemento essenziale ed imprescindibile[764]. Ne discende che il rapporto di legittimazione democratica tra elettori e

---

erano i cittadini degli Stati membri in quanto tali, bensì i popoli degli stessi. Infatti, ai sensi dell'art. 137 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), l'Assemblea (iniziale denominazione del Parlamento Europeo fino al 1962 quando fu introdotto *de facto* il nuovo *nomen* che verrà cristallizzato *de jure* nell'Atto Unico Europeo del 1987) era composta dai *"rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità"*. Il richiamo ai popoli degli stati giustificava la previsione di cui al primo comma dell'art. 138 TCEE, ossia che *"l'Assemblea è formata di delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri secondo la procedura fissata da ogni Stato membro"*. Questo perché i membri del parlamento erano i rappresentanti del popolo e quindi vi era una logica nella designazione dei membri del Parlamento Europeo ad opera dei parlamenti stessi. È innegabile comunque che un impeto democratico sussistesse già ai prodromi dell'integrazione europea. Ve ne era una conferma nel paragrafo 3 c.1 dell'art. 138 TCEE, ai sensi del quale *"l'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri"*. Solo con il Trattato di Lisbona, tuttavia, i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento Europeo (art. 10 TUE). L'argomento sarà approfondito nel paragrafo 3.4.1, dedicato alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

[761] P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, p. 8.

[762] Con la sentenza 30 giugno 2009, il *Bundesverfassungsgericht* si pronuncia sul ricorso presentato avverso la legge di ratifica del Trattato di Lisbona e le leggi di adattamento al medesimo da parte dell'ordinamento tedesco.

[763] Cfr. A. A. DEMMIG, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella sentenza 'Lissabon' del Tribunale costituzionale federale tedesco*, p. 6.

[764] V. punto 174 della sentenza: *"l'art. 38 commi 1 e 2 Legge fondamentale garantisce il diritto soggettivo di partecipare alle elezioni dei deputati del Bundestag tedesco. Questo contenuto di garanzia individualizzata implica che il cittadino sia titolare del diritto di voto per il Bundestag tedesco e che nelle elezioni si rispettino i principi costituzionali in materia elettorale. La garanzia si estende anche al contenuto democratico fondante di tale diritto. Al punto 175 della sentenza, la Corte afferma che «l'atto elettorale perderebbe il suo senso, se l'organo statale eletto non disponesse più in misura sufficiente di compiti e poteri nei quali possa esprimersi la potenza di azione (Handlungsmacht) legittimata. In altre parole, il Parlamento non ha soltanto un'astratta "responsabilità di garanzia" (Gewährleistungsverantwortung) per l'agire autoritativo di altre organizzazioni di imperio (Herrschaftsverbände), ma la responsabilità concreta per l'agire dell'organizzazione dello Stato. La Legge*

potere pubblico non avrebbe potuto non riflettersi necessariamente nella dimensione europea. In particolare, continuava la Corte, il diritto di voto è espressione del principio democratico che non sarebbe bilanciabile con altri valori in quanto costituisce l'essenza stessa dell'ordinamento costituzionale tedesco[765].

Rilevante ai fini dell'analisi è il fatto che il giudice di Karlsruhe non negava l'ammissibilità costituzionale dell'Unione Europea, ma riteneva che la sua struttura organizzativa e il procedimento decisionale dovessero essere permeati dal principio democratico, ancorché in modo non necessariamente corrispondente a quanto avviene nell'ordinamento tedesco[766]. Anzi, la Corte escluse una tale possibilità perché mostrò una forte ritrosia a concepire l'Unione Europea come uno Stato federale analogo alla Germania[767]. Questo distacco, nonostante la previsione dell'art. 10 TUE par. 2 c. 1 (versione consolidata dal Trattato di Lisbona) ai sensi del quale *"i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento Europeo"*.

---

fondamentale ha dichiarato questo nesso di legittimazione tra elettori e potere statale intangibile nell'art. 23 comma 1 per. 3 in combinazione con l'art. 79 comma 3 e art. 20 commi 1 e 2 della Legge fondamentale. L'art. 38 comma 1 per. 1 Legge fondamentale preclude che, nell'ambito di applicazione dell'art. 23 Legge fondamentale, la legittimazione del potere statale e la potestà di influenza sul suo esercizio derivanti dalle elezioni siano, per effetto del trasferimento di compiti e poteri del Bundestag a livello europeo, svuotate al punto da violare il principio di democrazia". Cfr. anche P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, p. 9, secondo il quale *"il rapporto di legittimazione democratica tra elettori e potere pubblico trova, secondo la Corte tedesca, un suo specifico ambito di applicazione anche in una dimensione europea, laddove il diritto alla partecipazione politica del cittadino deve sempre essere mantenuto, nel rispetto dell'art. 38 GG. Ne discende la riflessione secondo la quale la democrazia rappresentativa, indipendentemente dal livello in cui si opera, costituisce elemento essenziale ed imprescindibile, promanando direttamente alla dignità umana e alla libertà individuale, cui è strettamente connesso. Pertanto, se l'atto dell'elezione dei membri del Bundestag secondo criteri di eguaglianza e libertà di voto rappresenta un elemento imprescindibile della democrazia tedesca, tale principio non può che estendersi a tutte le manifestazioni di democrazia rappresentativa per l'esercizio della sovranità"*.

[765] V. il punto 215, *"tutti i sistemi di democrazia rappresentativa hanno tuttavia in comune che una volontà di maggioranza, giustamente rispettosa dell'eguaglianza e liberamente formata, si produce per mezzo dell'atto elettorale, vuoi nella circoscrizione elettorale vuoi nell'assemblea formata con metodo proporzionale. La decisione di indirizzo della maggioranza degli elettori deve ritrovarsi nel parlamento e nel governo; la parte soccombente resta visibile come alternativa politica e opera come opposizione sia nello spazio della libera formazione dell'opinioni sia nelle procedure deliberative formali per avere alle elezioni successive la chance di diventare maggioranza"* e 216 della sentenza: *"il principio democratico non è suscettibile di bilanciamenti, anzi è intangibile"*.

[766] Come affermato da A. COSSIRI, in *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, p. 194, *"la Legge Fondamentale, secondo la Corte, autorizza la partecipazione della Germania all'Unione europea a condizione che questa, nella sua struttura organizzativa e nei suoi procedimenti di decisione, corrisponda al principio democratico. Non è però necessario che il principio democratico sia realizzato nel medesimo modo e con le stesse prescrizioni in cui vige negli Stati, poiché l'UE non è uno Stato, ma una associazione di Stati sovrani che esercita un potere pubblico derivato. È prescritta, tuttavia, una forma democratica adeguata allo stadio di sviluppo dell'UE"*. Proprio la Corte al punto 107 della sentenza in esame afferma che *"il Trattato di Lisbona violerebbe infine il principio democratico dell'alternanza delle maggioranze. Il processo democratico implicherebbe la concorrenza per il potere politico, cioè il gioco dell'alternanza tra minoranza e maggioranza. Questa concorrenza tuttavia non avrebbe luogo a livello europeo. Le istituzioni europee non si collocherebbero intorno alla centralità del conflitto politico. L'irriconoscibilità delle linee di conflitto politico provocherebbe apatia politica nella forma dell'astensionismo alle elezioni per il Parlamento europeo"*.

[767] Questa circostanza emerge al punto 219 della sentenza: *"la nuova forma di potere politico (politische Herrschaft), resa possibile in questo modo, non è soggetta in modo schematico ai canoni dello Stato costituzionale vigenti all'interno dello Stato e pertanto non deve essere commisurata alle connotazioni concrete del principio di democrazia in uno Stato membro o firmatario dei trattati"*.

Tale scetticismo sembra derivare dall'assenza – paventata dalla Corte tedesca – di un *demos* tale da costituire veri e propri partiti europei in grado di coordinare le politiche europee in quanto tali e non come insieme frammentato delle politiche nazionali [768].

Venne dunque enfatizzato il ruolo dei parlamenti nazionali e dei partiti nazionali [769] anche come definito dall'art. 12 TUE ai sensi del quale i primi contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione attraverso varie attività[770].

---

[768] Il *Bundesverfassungsgericht* richiama a tal fine l'art. 20 della *Groundnorm* ai sensi del quale *"tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e per mezzo di organi speciali investiti di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario"*. Altro punto di riferimento è l'art. 21 GG, ai sensi del quale *"i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai princìpi fondamentali della democrazia"*.

[769] Del resto, l'art. 21 della Legge Fondamentale tedesca sancisce che *"i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai princìpi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni"*. Un ruolo precipuo è comunque riconosciuto anche ai partiti politici europei. Infatti, ai sensi dell'art. 10 par. 4 TUE *"i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione"*. La Corte tedesca si mostrava fortemente recalcitrante a concepire l'idea di un popolo europeo, capace di organizzarsi in partiti europei autonomi in qualche modo dai partiti nazionali. Lo si evince da quanto affermato dalla stessa al punto 250 della sentenza: *"Democrazia significa non solo il rispetto di principi di organizzazione formali e non semplicemente l'inclusione corporativa di gruppi di interesse. La democrazia vive in primo luogo di (e in) un'opinione pubblica funzionante che si concentra su atti di indirizzo politico centrali e sulla distribuzione periodica delle posizioni di vertice nella concorrenza tra governo e opposizione. Questa opinione pubblica rende visibili le alternative nelle elezioni e nelle votazioni e le richiama continuamente alla memoria anche per le singole decisioni nel merito, affinché la formazione della volontà politica del popolo, per il tramite dei partiti aperti alla partecipazione di tutti i cittadini e nello spazio pubblico delle informazioni, rimanga sempre presente ed efficace"*.

[770] Ai sensi dell'art. 12 TUE, i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea;

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento Europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea.

I protocolli nn. 1 e 2 specificano rispettivamente le caratteristiche del controllo da parte di parlamenti nazionali sull'operato delle istituzioni europee e la verifica da parte degli stessi del rispetto da parte delle medesime dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Principi espressamente enunciati all'art. 5 TUE che, dopo aver stabilito il principio di attribuzione delle competenze dell'Unione Europea e delle sue istituzioni, stabilisce ai parr. 3 e 4 che:

"3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Occorre tuttavia osservare che in dottrina si parla ripetutamente di una doppia legittimazione in seno all'Unione Europea. Questa si sviluppa lungo due direttrici: da un lato, il rapporto tra cittadini e ordinamento europeo; dall'altro, il rapporto tra i popoli e il secondo. In effetti è stato sostenuto che per quanto attiene al principio della democrazia, *"i trattati attuali parlano, da un lato, dei popoli degli Stati membri e, dall'altro, dei cittadini dell'Unione. Alla base dell'Unione vi è, quindi, una doppia struttura di legittimità, costituita dalla totalità dei cittadini dell'Unione e dai popoli dell'UE organizzati dalle costituzioni dei rispettivi Stati membri"*[771]. Il Tribunale costituzionale federale tedesco non si soffermò (anzi, forse volutamente si discostò) su questa peculiarità dell'ordinamento europeo.

Infatti, attribuì rilievo solamente alla prima delle due direttrici menzionate, concludendo che non vi sarebbe in realtà una vera rappresentanza in seno al Parlamento Europeo stante la mancanza di un popolo europeo. Non può sfuggire a questo punto l'atteggiamento "schizofrenico" del *Bundesverfassungsgericht*. Nelle pronunce rese nel 1952 e nel 1979, il giudice tedesco valorizzava il ruolo del Parlamento Europeo quale "integratore politico" e affermava che il ruolo del Parlamento Europeo è funzionale ad evitare la frammentazione dei partiti. Nella sentenza "*Lissabon-Urteil*", per converso, e allo scopo di far emergere l'asserito *deficit* democratico dell'Unione, sminuisce il ruolo di quell'istituzione ritenendola inidonea a rappresentare un popolo europeo perché non se ne sarebbe formato alcuno. Impedendosi, così, la creazione di partiti autenticamente europei[772].

3.2.3 Le sentenze del 2011 e del 2014: il revirement del Bundesverfassungsgericht

Proprio il mutamento di prospettiva richiamato nel precedente paragrafo ha portato il Giudice di Karlsruhe a pronunciarsi nel 2011[773] e nel 2014[774] in modo difforme rispetto alla sentenza emessa nel 1979 in materia di soglie di sbarramento, nonostante il *fil rouge* della sua giurisprudenza (in particolare, per le riflessioni svolte nella sentenza sul Trattato di Lisbona) emerga nitidamente.

In entrambe, il *Bundesverfassungsgericht* continuava ad enfatizzare il ruolo dei partiti politici in seno al Parlamento Europeo affermando che i medesimi sarebbero stati in grado

---

[771] WILHELM LEHMANN, *Democrazia europea, identità costituzionale e sovranità. La sentenza sul trattato di Lisbona della corte costituzionale tedesca: alcune ripercussioni sulla dottrina costituzionale europea*, p. 6. È significativo in proposito quanto sostenuto da Sabino Cassese, in S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 87, in riferimento alla portata dell'art. 10 TUE. Secondo l'autore, in primo luogo *"la democrazia punta a limitare il potere, per cui la circostanza che i governi nazionali debbano rispondere non solo ai loro elettorati, ma anche ad altri popoli e governi europei, con i quali ha deciso di riunirsi in 'condominio', costituisce non un limite alla democrazia, bensì un suo arricchimento»; in secondo luogo «una democrazia concepita soltanto i termini verticali (popolo nazionale – suoi rappresentanti) impedisce di comprendere quella che è stata chiamata 'horizontal accountability'"*. Peraltro, continua l'autore a p. 89, *"era proprio questa duplice responsabilità che volevano i padri fondatori dell'Europa: ritenevano che la legittimazione popolare non bastasse, che la democrazia andasse arricchita, come accade quando si entra in associazioni con altri e si assumono regole comuni che tutti devono rispettare"*.

[772] Per ulteriori riflessioni sulla sentenza "*Lissabon – Urteil*" si vedano S. BONFIGLIO, *prime note sulla sentenza del tribunale costituzionale federale tedesco sul trattato di Lisbona* in *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid, Roma, 21 settembre 2009.

[773] Sentenza del 9 novembre 2011 (2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10).

[774] Sentenza del 26 febbraio 2014 (.2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE6/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, 2 BvE 9/13, 2 BvE 10/13, 2 BvE 12/13, 2 BvR 2220/13, 2 BvR 2221/13, 2 BvR 2238/13).

di impedire la frammentazione politica. Dunque, la soglia di sbarramento non aveva più alcuna ragion d'essere. In effetti, visto il ruolo istituzionale dei grandi partiti era difficile immaginare che non avrebbero "attratto" quelli più piccoli[775]. Ancora, ed ecco la linea di continuità, riteneva che il Parlamento Europeo non fosse assimilabile al Parlamento tedesco e agli altri parlamenti nazionali.

Le ragioni addotte dal Tribunale costituzionale federale tedesco a sostegno della propria tesi erano molteplici, ma colpisce una opinione dissenziente del giudice Müller secondo il quale sebbene il Parlamento Europeo fosse un parlamento *sui generis*, le differenze tra quest'ultimo ed il *Bundestag* non erano da ritenersi tali da giustificare una differenziazione significativa nella valutazione della loro funzionalità. Peraltro, il Tribunale costituzionale federale tedesco evidenziò la correttezza dell'operato del legislatore tedesco che aveva previsto la soglia di sbarramento. Il medesimo avrebbe giustamente profilato la possibilità di un antagonismo tra Governo ed opposizione a livello europeo. Tuttavia, ritenne la Corte, la formazione di una maggioranza stabile è indispensabile per l'elezione di un Governo capace di agire e per fornirgli supporto. Ebbene, un tale sviluppo a livello sovranazionale, con il rafforzamento della legittimazione democratica del Parlamento Europeo, pur se politicamente auspicato, non era, però, ancora riscontrabile in misura sufficiente, essendo per il momento ad uno stadio solo iniziale.

La decisione finale del Tribunale costituzionale federale tedesco fu di incostituzionalità del meccanismo della soglia di sbarramento a fronte della dichiarazione di non incostituzionalità della medesima nelle sentenze del 1952 e del 1979.

3.3 Uno sguardo alla sentenza 239/2018 della Corte costituzionale italiana

Merita di essere analizzata, seppure brevemente, la pronuncia 239/2018[776] del giudice delle leggi della Repubblica italiana.

Da evidenziare è la diversa concezione che mostra avere la Consulta, rispetto al *Bundesverfassungsgericht*, della configurazione del Parlamento Europeo, del suo ruolo e del suo rapporto con i parlamenti nazionali.

Anzitutto, non sorprende che i parametri di costituzionalità invocati dal giudice *a quo* coincidano sostanzialmente con quelli rispetto ai quali il Tribunale costituzionale federale tedesco ha valutato la legittimità delle disposizioni dinanzi allo stesso censurate. La censura

[775] La Corte tedesca escludeva, infatti, un probabile pregiudizio alla funzionalità del Parlamento Europeo. Inoltre, nelle parole della Corte, i gruppi parlamentari hanno una notevole capacità di integrazione e sono riusciti, nel corso degli anni, ad integrare i vari partiti nonostante la molteplicità di tendenze politiche: non si poteva quindi escludere che, anche in assenza della soglia di sbarramento, i nuovi e piccoli partiti riuscissero ad integrarsi nei gruppi parlamentari preesistenti.

[776] Corte cost., sent. 21 dicembre 2018 n. 239. La Corte costituzionale si è pronunciata in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, a seguito dell'ordinanza di remissione emessa dal Consiglio di Stato.

Punto 1, *Considerato in Diritto "Il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione"*.

mossa contro l'atto impugnato riguardava la sua irragionevolezza. Da questo punto di vista, quindi, nessuna differenza sussiste.

Dopo aver inquadrato concettualmente le soglie di sbarramento definendone in particolare la funzione in rapporto al contesto socio-politico-culturale[777], la Corte affermava la necessità di tenere conto di quest'ultimo ai fini della valutazione che è chiamata ad effettuare[778] e che si distinguono in esplicite ed implicite[779].

La Corte in primo luogo spiegava che attraverso il meccanismo delle clausole di sbarramento *"si sacrifica l'esigenza di rappresentare l'"universalità" dei cittadini elettori in nome di altri interessi e valori ritenuti parimenti meritevoli di tutela"*[780]; in secondo luogo individuava questi ultimi *"nell'esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare"*[781]; in terzo luogo ricordava che queste *"due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano"*[782]. Nessuna discrasia, ancora, rispetto a quanto statuito dal *Bundesverfassungsgericht.*

È nel prosieguo del proprio discorso che la Corte costituzionale italiana si discostava dalle argomentazioni del Giudice tedesco. Infatti, la Consulta proseguiva nel proprio *iter* richiamando (non casualmente) le sentenze del 2011 e del 2014 emesse dal Tribunale costituzionale federale tedesco (esaminate nel paragrafo che precede) nonché una sentenza della Corte costituzionale della Repubblica Ceca. In particolare, osservava che lo stesso rilievo del Consiglio di Stato fondato sulla considerazione che per il Parlamento Europeo

[777] Punto 6.2, terzo *alinea*, *Considerato in diritto*, *"Al pari del contesto politico-partitico, anche l'ambiente storico-culturale in cui un dato sistema elettorale si colloca condiziona il giudizio su di esso e sulle sue tecniche di sbarramento. Da questo punto di vista, è chiaro che l'evoluzione dei sistemi elettorali è strettamente legata allo sviluppo storico della natura delle assemblee parlamentari, che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera "registrazione proporzionale della pluralità socio-politica" per porre in essere meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale. Da questi sviluppi è derivata evidentemente l'esigenza – ispiratrice dei meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee, fra i quali si inseriscono le previsioni di soglie minime di accesso al riparto dei seggi – di riconsiderare i meccanismi della rappresentanza politica, che non è soltanto un semplice "specchio" della società di riferimento"*.

[778] Punto 6.2, quarto *alinea*, *Considerato in diritto*, *"Di queste considerazioni occorre tenere conto nella valutazione delle clausole di sbarramento, le quali, conviene ricordarlo, sono di più specie e, in particolare, possono essere esplicite o implicite"*.

[779] Punto 6.2, quarto *alinea*, secondo-quarto periodo, *Considerato in diritto*, *"Nella sostanza, infatti, l'effetto preclusivo che è plasticamente rappresentato dal meccanismo ora al vaglio di questa Corte, cioè dall'esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia, può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi. è chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta. A sua volta, la grandezza dei collegi può realizzare effetti preclusivi, perché dimensioni molto ridotte, determinando un minore numero di candidati eletti per ogni collegio, produrranno un forte risultato di sbarramento, per la evidente ragione che in un collegio molto piccolo potrà non essere sufficiente raggiungere una percentuale significativa di voti per accedere al riparto dei seggi"*.

[780] Punto 6.3., primo *alinea*, primo periodo, *Considerato in diritto*.

[781] Punto 6.3., primo *alinea*, secondo periodo, *Considerato in diritto*.

[782] Punto 6.3., primo *alinea*, terzo periodo, *Considerato in diritto*.

non vi sarebbe un'esigenza di governabilità, non sussistendo un rapporto fiduciario fra esso e la Commissione, aveva portato il giudice tedesco e il giudice ceco, rispettivamente, alla declaratoria di incostituzionalità e di non incostituzionalità della clausola di sbarramento prevista dalle legislazioni nazionali per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo[783].

Ebbene, la Corte giungeva alla conclusione che la previsione di una soglia di sbarramento anche per le elezioni dei membri del Parlamento Europeo fosse funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea, obiettivo che si pone nell'Unione Europea in maniera non diversa da come si pone per gli ordinamenti nazionali[784]. Infatti, anche all'interno del Parlamento Europeo si pongono esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, alle quali la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde, riducendo la frammentazione politico-partitica nel suo ambito[785]. Ecco, dunque, l'elemento dirimente per cogliere la diversa concezione della Corte costituzionale italiana rispetto all'omologo tedesco. Nell'ottica della Consulta, l'esigenza di efficienza di qualunque assemblea legislativa assurge allo stesso rango della governabilità perché il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze[786].

Tale quadro è rafforzato dall'analisi svolta dalla Consulta in riferimento alla forma di governo dell'Unione Europea, quindi al rapporto tra le istituzioni dell'Unione. Sul punto, il giudice delle leggi osservava che indubbiamente si era registrata la *"trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione Europea, quale ha preso a realizzarsi negli ultimi anni anche grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore il 1° dicembre 2009"*[787]. La Corte costituzionale rinveniva infatti nel rafforzamento delle funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento Europeo (art. 14, paragrafo 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE), fra cui spiccano la competenza di quest'ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione (art. 17, paragrafo 8, TUE), tracce di questo sviluppo. Come è stato osservato, *"la pronuncia in questione […], almeno indirettamente, valorizza i contenuti dell'art. 10, par. 2, TUE, che attribuisce al Parlamento Europeo un ruolo centrale per la realizzazione del principio democratico, nonché delle altre disposizioni contenute nei Trattati che rafforzano le prerogative dello stesso, in particolare nel procedimento legislativo"*[788]. Il riferimento alla forma di governo dell'Unione e quindi al rapporto fra le istituzioni della stessa evoca alla mente il delicato tema dell'equilibrio istituzionale. Proprio attraverso quest'ultimo la Corte di giustizia inquadrava il principio democratico nell'alveo dell'ordinamento dell'Unione.

---

[783] Punto 6.4, secondo *alinea*, *Considerato in diritto*.

[784] Punto 6.4, sesto *alinea*, primo periodo, *Considerato in diritto*.

[785] Punto 6.4, quarto *alinea*, *Considerato in diritto*.

[786] Punto 6.4, quinto *alinea*, *Considerato in diritto*.

[787] Punto 6.5, primo periodo, *Considerato in diritto*.

[788] G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione di membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, p. 27.

3.4 La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea

3.4.1 La prospettiva della Corte di giustizia: il principio dell'equilibrio istituzionale e l'avallo della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di giustizia aveva in qualche modo anticipato la prospettazione fatta propria dalla Corte costituzionale italiana esaminata nel paragrafo precedente e quest'ultima sembra averla recepita. In particolare, è stato osservato che la Corte di giustizia *"ha ricostruito il principio democratico come principio implicito nel sistema ben prima che esso venisse menzionato nei Trattati, ricavandolo anzitutto dalle disposizioni che assegnano un ruolo al Parlamento Europeo nelle procedure decisionali"*[789]. Ruolo indispensabile per la tenuta dell'equilibrio istituzionale. Principio, quest'ultimo, che veniva estrapolato dallo spirito del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea quale sostrato fondamentale. Questo principio è strettamente connesso alle funzioni del Parlamento Europeo[790]. Queste, infatti, riflettono *"sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa"*[791].

È d'uopo richiamare in proposito una risalente ma significativa pronuncia della Corte di giustizia. Adita con il meccanismo del rinvio pregiudiziale[792], la Corte di giustizia nella sentenza *Van Gend & Loos*[793] ricostruì il carattere del neonato ordinamento comunitario richiamando il ruolo dei popoli degli Stati Membri, nonché dei loro cittadini. La rilevanza dei primi e, di riflesso, dei secondi venne desunta tanto dal preambolo del Trattato istitutivo della Comunità, quanto dalle disposizioni dello stesso inerenti alle istituzioni fra le quali emergeva l'Assemblea parlamentare[794], che la Corte di giustizia identificava come "Parlamento Europeo". Secondo la Corte, infatti, la circostanza che il Trattato istitutivo della Comunità non si risolvesse in un mero accordo tra Stati era confermata da tre elementi. In primo luogo *"dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i Governi, fa richiamo ai popoli"*; in secondo luogo, *"più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei*

[789] A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, p. 183.

[790] Ciò spiega perché *"la Corte ricostruisce il principio democratico, che implica la partecipazione dell'assemblea rappresentativa ai processi decisionali, come 'un elemento essenziale' del più generale principio di equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati"*. Per un'analisi sul punto si rimanda a A. COSSIRI, Par*titi e rappresentanza*, cit., p. 184 ss.

[791] A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p. 184.

[792] Art. 177 TCEE (ai fini che qui interessano): *"La Corte di Giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, a) sull'interpretazione del presente Trattato, b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità"*.

[793] Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, C - 26/62.

[794] Da notare che nel Trattato CEE del 1957 non appariva l'espressione "Parlamento Europeo", ma quella di "Assemblea parlamentare" e che la medesima risultava composta dai *"rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità"* (cfr. art. 137 TCEE). Inoltre, tale circostanza si rifletteva sulle modalità di designazione dei rappresentanti stessi. Erano infatti i Parlamenti nazionali ad essere incaricati di indicare i propri delegati, quali loro rappresentanti e, indirettamente, rappresentanti dei popoli. Coerentemente, quindi, con la maggioranza delle costituzioni del dopoguerra. Cfr. ad esempio l'art. 1 c. 2 della Costituzione della Repubblica italiana ai sensi del quale *"la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"*.

confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini"; da ultimo, *"i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano, attraverso il Parlamento Europeo e il Comitato Economico e Sociale, alle attività della Comunità stessa"*[795].

L'attenzione prestata al Parlamento Europeo e alle sue funzioni evidenzia un profilo che costituirà una costante nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rilievo ad uno solo dei canali della cosiddetta "doppia legittimazione" democratica. Quest'ultima, come noto, vede quali proprie componenti la legittimazione diretta del Parlamento Europeo, da un lato, e quella indiretta del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione, dall'altro. Ebbene, solo il primo sarà oggetto delle riflessioni della Corte di giustizia e sarà dalla stessa valorizzato. È peraltro significativo che a distanza di quasi un lustro dalla pronuncia della Corte, il Trattato di Lisbona del 1 dicembre 2009 avesse dato rilievo proprio alla partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione Europea, attraverso l'istituzione in cui sono rappresentati [796] . Il principio della democrazia rappresentativa, infatti, *"diventa espressamente un principio che fonda il funzionamento dell'Unione (art. 10, par. 1, TUE) e che dunque ne deve informare l'assetto istituzionale"*[797]. La *ratio* della sistematizzazione della Corte di giustizia emerge a tutto tondo. Se il principio della democrazia rappresentativa deve porsi a fondamento dell'architettura istituzionale dell'Unione, perché attraverso questa l'Unione è posta nelle condizioni di funzionare, allora non può che essere collocato nell'alveo del principio dell'equilibrio istituzionale[798].

La centralità del ruolo del Parlamento Europeo venne ribadita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 1999, con la sentenza *Matthews contro Regno Unito*[799]. Il giudice di Strasburgo fu chiamato a pronunciarsi in materia di diritti elettorali, segnatamente sulla portata dell'art. 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali[800] (CEDU). Dalla pronuncia in esame, il Parlamento Europeo

---

[795] Questi tre elementi emergono dal punto 11 del *Considerato in diritto*. Al successivo punto 12, coerentemente la Corte rilevò che i soggetti dell'ordinamento comunitario erano tanto gli Stati Membri quanto i loro cittadini.

[796] Non è da escludere in effetti che la sentenza *Van Gend & Loos* costituisca la base della progressiva "democratizzazione" del processo di integrazione europea e delle istituzioni che ne hanno preso parte. Non sembra casuale in ultima analisi che una quindicina di anni più tardi (1979) per la prima volta si tennero le elezioni dirette dei membri del Parlamento Europeo. Del resto, l'idea era già parte integrante del progetto europeo per l'instaurazione di un'Europa a tutti gli effetti politica e non solo economica. Ai sensi dell'art. 137 TCEE, infatti, *"l'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri"*.

[797] A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p. 181.

[798] Per costante giurisprudenza della Corte di giustizia, infatti, le prerogative del Parlamento Europeo vanno salvaguardate in quanto *"costituiscono uno degli elementi dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. Questi hanno infatti instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della CE secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatile"* (Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 1991, *Parlamento c. Consiglio*, C-70/88; in senso analogo si vedano Corte di giustizia, sentenza del 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, C-65/93; Corte di giustizia, sentenza dell'11 novembre 1997, *Eurotunnel SA e a. c. SeaFrance*, C-408/95; sentenza 24 ottobre 1989, *Commissione c. Consiglio*, causa C-16/88; sentenza 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-65/93; sentenza 18 giugno 1996, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-303/94; sentenza 24 giugno 2014, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, causa C-658/11).

[799] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews contro Regno Unito.*

[800] Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Art. 3 protocollo n. 1 CEDU *"Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo"*.

risultava essere l'istituzione in cui si consolida una "democrazia politica effettiva". Proprio quest'ultima deve ispirare la riflessione attorno alla nozione di "corpo legislativo" ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU. Ne discende che non è sufficiente considerare esclusivamente i poteri prettamente legislativi del Parlamento Europeo per qualificarlo come "corpo legislativo", ma è altresì necessario verificare quale ruolo svolge nella complessità del procedimento legislativo. Specie in considerazione della natura *sui generis* dell'ordinamento eurocomunitario, riscontrata del resto già dalla Corte di giustizia quasi quarant'anni prima nella sentenza *Van Gend & Loos* sopra richiamata[801]. Il ruolo del Parlamento Europeo non può quindi essere sminuito a tal punto da non considerare questa istituzione in grado di porsi quale nucleo della rappresentanza politica in Europa e quale elemento fondamentale dell'architettura istituzionale dell'Unione. Come tale tassello indispensabile al mantenimento dell'equilibrio istituzionale.

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia nonché dal richiamo alla sentenza del 1999 della Corte EDU si evince che il principio democratico, anche se visto quale parte del più "ampio" principio dell'equilibrio istituzionale, non perde la propria rilevanza ed anzi informa l'intero ordinamento europeo.

3.4.2. La prospettiva del Tribunale dell'Unione Europea: il principio istituzionale e la ratio dell'affinità politica come elemento imprescindibile dei gruppi parlamentari

Il Tribunale dell'Unione Europea si pronunciò nel 2001[802] in merito ad una vicenda che atteneva specificamente al tema dei gruppi politici costituiti nel Parlamento Europeo nonché alla questione del principio del libero mandato parlamentare. È opportuno descrivere brevemente i fatti da cui origina tale giudizio per comprendere il contesto in cui il Tribunale si è pronunciato.

Con lettera datata 19 luglio 1999 alcuni deputati del Parlamento informavano il presidente del Parlamento, in conformità dell'art. 29, n. 4, del Regolamento[803], della

---

[801] Tale circostanza emerge dal punto 12, ultimo periodo, *Considerato in diritto*, là dove la Corte statuì che *"la Comunità costituisce un* ordinamento giuridico di nuovo genere *nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini"*. In riferimento a questo aspetto, la Corte EDU rileva altresì che la particolarità dell'ordinamento comunitario si rinviene nel fatto che non sussiste una divisione tra potere esecutivo e legislativo. In effetti, la medesima Corte pone l'attenzione sulla complessità del procedimento legislativo europeo riscontrando che intervengono la Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio.

[802] Sentenza Tribunale delle Comunità europee (Terza sezione ampliata), 2 ottobre 2001, *Jean-Claude Martinez e a. c Parlamento europeo*, cause riunite T-229/99, T-327/99, e T- 329/99.

[803] Art. 29 del Regolamento del Parlamento Europeo, rubricato «Costituzione di gruppi politici»:

1. I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche.

2. Un gruppo politico deve essere composto da deputati provenienti da più di uno Stato membro. Per costituire un gruppo politico occorre un numero minimo di ventitré se i deputati provengono da due Stati membri, di diciotto se provengono da tre Stati membri e di quattordici se provengono da quattro o più Stati membri.

3. Un deputato può appartenere a un solo gruppo politico.

4. La costituzione di un gruppo politico deve essere dichiarata al Presidente. Tale dichiarazione deve indicare la denominazione del gruppo, il nome dei suoi membri e la composizione dell'Ufficio di presidenza.

5. La dichiarazione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Nella legislatura in corso (2014 – 2019) il contenuto dell'art. 29 è stato trasfuso nell'art 32 del Regolamento, rubricato "costituzione e scioglimento dei gruppi politici" e quest'ultimo collocato all'interno del Capitolo 4 intitolato "gruppi politici". Al n. 1 dell'art. 32 è riportata la nota interpretativa elaborata dalla Commissione affari costituzionali

costituzione del "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI) - Gruppo misto" (in prosieguo: il "gruppo TDI"), la cui finalità dichiarata era di garantire a ogni deputato l'esercizio pieno del mandato parlamentare. La costituzione di tale gruppo era avvenuta secondo il criterio dell'indipendenza politica: ogni membro si sarebbe astenuto dal parlare a nome dell'insieme dei deputati del gruppo e le riunioni del medesimo avrebbero avuto unicamente lo scopo di gestire la propria attività. I presidenti degli altri gruppi politici ritennero non soddisfatto il requisito della affinità politica prescritto dall'art. 29, n. 1, del Regolamento. Pertanto, sottoposero all'esame della commissione per gli affari costituzionali del Parlamento una proposta di interpretazione di quella disposizione[804] e chiesero che i deputati interessati fossero considerati come non iscritti ad alcun gruppo fino alla pronuncia della stessa[805]. Con lettera del 28 luglio 1999 il presidente della commissione degli affari costituzionali informò il presidente del Parlamento che la dichiarazione di costituzione del gruppo TDI non era conforme all'art. 29, n. 1, del Regolamento[806]. Inoltre, la medesima commissione propose di inserire una nota interpretativa a questa disposizione in modo da leggerla nel senso che *"non è ammessa ai sensi di questo articolo la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti"*. A seguito dell'opposizione da parte del gruppo TDI alla nota interpretativa emessa dalla commissione affari costituzionali, la seduta plenaria del Parlamento Europeo la approvò. I ricorrenti chiesero quindi al Tribunale l'annullamento dell'atto con cui il Parlamento Europeo aveva approvato la nota interpretativa in questione e dichiarava sciolto con effetti *ex tunc* il gruppo TDI. Il profilo su cui occorre incentrare l'attenzione è quello dell'affinità politica dei gruppi politici costituiti all'interno del Parlamento Europeo, poiché è proprio da tale aspetto che il Tribunale prende le mosse e sviluppa la motivazione della sentenza.

Il primo dei motivi per i quali i ricorrenti chiedevano l'annullamento dell'atto impugnato riguardava l'interpretazione dell'art. 29 n. 1 del Regolamento interno del Parlamento. Il Tribunale affermò in proposito che fosse da escludere una lettura di quella disposizione che potesse condurre a ritenere meramente facoltativo il requisito dell'affinità politica per la costituzione dei gruppi[807]. Nell'ambito del medesimo motivo, quanto addotto dai ricorrenti

---

approvata in seduta plenaria dal Parlamento Europeo. La nota recita *"Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è stato costituito in conformità del regolamento"*.

[804] Secondo quanto stabilito dall'art. 180 del Regolamento. È opportuno segnalare che ai sensi del c. 6 della citata disposizione, le note esplicative costituiscono un precedente per la futura applicazione e interpretazione dei rispettivi articoli.

[805] Conformemente all'art. 30 del Regolamento interno, concernente i deputati non iscritti, ai sensi del quale: *"1. I deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico dispongono di una segreteria, secondo modalità fissate dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale. 2. L'Ufficio di presidenza disciplina inoltre la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati"*.

[806] Sugli *interna corporis* si rimanda, a titolo esemplificativo, a M. CARTABIA, *Gruppi politici e interna corporis nel Parlamento europeo*, in *Cronache costituzionali dell'Unione europea*.

[807] Punto 81 della sentenza in commento: *"Una disposizione del genere [n. 1 dell'art. 29 del Regolamento interno] posta in un articolo [art. 29] dedicato alla «costituzione dei gruppi politici», dev'essere necessariamente interpretata nel senso che i deputati che scelgono di formare un gruppo presso il Parlamento possono farlo solo sulla base di affinità politiche. I termini stessi dell'art. 29, n. 1, del regolamento, insieme al titolo dell'articolo nel quale si*

circa la mancanza di politicità nell'ipotesi di opinioni eterogenee all'interno di un medesimo gruppo venne smentito dal Tribunale. Quest'ultimo affermò, infatti, che tale comportamento non è altro che l'espressione del principio dell'indipendenza del mandato di ciascun deputato[808].

Il secondo motivo concerneva l'illegittimità del controllo del Parlamento Europeo sulla costituzione del gruppo TDI. A tal proposito il Tribunale ritenne che l'indipendenza politica è manifestazione, al pari della eterogeneità dei voti all'interno di un medesimo gruppo, del libero mandato parlamentare. Quindi, non avrebbe potuto essere considerata *ex se* un indice di mancanza di affinità politica all'interno di uno stesso gruppo.

Con il terzo motivo di ricorso, gli istanti facevano valere la violazione del principio di non discriminazione. Dopo aver osservato che gli artt. 29 e 30 del Regolamento incidono sulle modalità di esercizio del mandato parlamentare, il Tribunale ricordava che *"la strutturazione del Parlamento Europeo in gruppi politici risponde a una serie di obiettivi legittimi dettati al tempo stesso dalla realtà sociopolitica propria delle democrazie parlamentari, dalle sue specificità nei confronti delle assemblee parlamentari nazionali e dalle funzioni e responsabilità affidategli dal Trattato, obiettivi alla cui realizzazione non potrebbero contribuire gruppi tecnici o misti, come il gruppo TDI, che riuniscono deputati che non condividono alcuna affinità politica»*[809].

Come si evince, l'organizzazione del Parlamento Europeo in gruppi politici (*rectius*, connotati da affinità politica al loro interno) era dunque rilevante per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, per via delle peculiarità del Parlamento Europeo rispetto ai parlamenti nazionali. In proposito il Tribunale riteneva una tale organizzazione *"strumentale all'organizzazione efficiente dei lavori e delle procedure dell'istituzione, in particolar modo al fine di consentire l'espressione di volontà politiche comuni e l'adozione di compromessi, i quali sono particolarmente necessari alla luce del numero molto elevato di deputati che compongono la detta assemblea, dell'eccezionale diversità delle culture, delle nazionalità, delle lingue e dei movimenti politici nazionali che vi sono rappresentati, della grande diversità delle attività del Parlamento e del fatto che, a differenza dei parlamenti nazionali, il Parlamento non è caratterizzato dalla tradizionale dicotomia maggioranza/opposizione"*[810].

In secondo luogo, in virtù delle funzioni attribuite al Parlamento Europeo dal Trattato CE, poi incrementate dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam. In relazione a tale profilo il Tribunale osservava che un'organizzazione siffatta era giustificata dall'importanza di quelle funzioni in quanto necessarie a loro volta per l'esecuzione dei

---

inseriscono, inducono quindi a respingere la tesi dei ricorrenti basata sul carattere facoltativo del criterio relativo alle affinità politiche cui si fa riferimento in questa disposizione".

[808] *"Per quanto riguarda l'art. 29, n. 1, del regolamento, nessun elemento può tuttavia essere dedotto, dal comportamento adottato al momento delle votazioni in seduta plenaria da parte dei membri dei gruppi politici che compongono l'attuale assemblea parlamentare. La necessità di affinità politiche tra i deputati di un gruppo non esclude, infatti, che questi esprimano, nel loro comportamento quotidiano, opinioni politiche diverse su tale o tal'altro tema preciso, in conformità al principio di indipendenza del mandato sancito dall'art. 4, n. 1, dell'atto del 1976 e dall'art. 2 del regolamento. L'eterogeneità dei voti dei membri di uno stesso gruppo politico deve essere considerata pertanto non come un indizio di mancanza di affinità politiche tra i suoi membri, ma come la manifestazione del principio d'indipendenza del mandato di deputato".*

[809] Punto 145 della sentenza.

[810] Punto 146 della sentenza.

compiti attribuiti dal Trattato alla Comunità Europea e nell'ambito del processo di adozione degli atti comunitari necessari all'adempimento di tali compiti.

Infine, per consentire al Parlamento Europeo di trascendere i particolarismi politici locali e promuovere così l'integrazione europea cui mira il Trattato. In merito a questo aspetto il Tribunale evidenziava che l'appartenenza a più di uno Stato Membro da parte dei membri dei gruppi politici, questi sarebbero stati in grado di concorrere *"alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'art. 191 CE, vale a dire la creazione di partiti politici a livello europeo come fattori di integrazione in seno all'Unione, di formazione di una coscienza europea e di espressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione. Tale ruolo non potrebbe essere assunto da un gruppo tecnico o misto composto di deputati che neghino qualsiasi affinità politica tra loro"*[811].

Coerentemente il Tribunale conclude statuendo che il combinato disposto degli artt. 29, n. 1, e 30 del Regolamento costituisce una misura funzionale all'organizzazione interna giustificata con riguardo alle caratteristiche proprie del Parlamento, ai suoi obblighi di funzionamento e alle responsabilità ed agli obiettivi assegnatigli dal Trattato[812]. È proprio questa configurazione del Parlamento Europeo a giustificare la diversità di trattamento tra deputati iscritti e non iscritti, escludendo nella fattispecie la violazione del principio di non discriminazione[813]. I primi per definizione fanno parte di gruppi che non possono essere che politici e quindi soddisfano un'esigenza del Regolamento dettata da obiettivi legittimi[814]. Il Tribunale precisa inoltre che almeno sotto un profilo non vi sarebbe una situazione differenziata: sia i deputati iscritti che quelli non iscritti sono *"investiti di un mandato che è stato loro conferito democraticamente dagli elettori e assumono la stessa funzione di rappresentanza politica a livello europeo"*[815]. In questo modo il Tribunale escludeva una violazione del principio di democrazia - che è comune agli Stati Membri, rientra fra i fondamenti della costruzione comunitaria ed implica la partecipazione dei popoli all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa - da parte Parlamento

[811] Punto 148 della sentenza.

[812] Punto 149 della sentenza.

[813] Per un riscontro in tal senso si rimanda a Corte di giustizia, sentenza 29 giugno 2004, *Front National c. Parlamento europeo*, causa C- 486/01, emessa a seguito di impugnazione da parte del Front National della sentenza del Tribunale UE esaminata in questo paragrafo. Al fine di negare la ricevibilità del ricorso proposto in primo grado da quel partito in quanto non "direttamente interessato" dall'atto impugnato e confermando quanto sostenuto dal Tribunale in merito alla ricevibilità del ricorso proposto dai singoli deputati, la Corte di giustizia al punto 40 della pronuncia chiarisce che *"anche se è naturale, infatti, che un partito politico nazionale che presenta candidati in occasione dell'elezione dei membri del Parlamento aspiri a che i suoi candidati, una volta che siano stati eletti, esercitino il loro mandato in condizioni equivalenti a quelle degli altri parlamentari, questo interesse non conferisce ad esso alcun diritto a che i suoi eletti costituiscano un gruppo proprio né a che essi divengano membri di uno dei gruppi che sono costituiti nell'ambito dell'assemblea"*. La Corte di giustizia escludeva quindi indirettamente il consolidarsi di un diritto dei membri di un partito politico nazionale di costituire gruppi o di aggregarsi ad altri gruppi preesistenti semplicemente perché lo desiderano. Di riflesso, si ha una ulteriore conferma del carattere imperativo e non meramente facoltativo della affinità politica condivisa tra deputati per la costituzione di gruppi in seno al Parlamento Europeo.

[814] In riferimento a questo passaggio e ad altri in cui vengono analizzati gli ulteriori motivi di ricorso (su cui non ci si soffermerà in questa sede), il Tribunale rilevava che ad incidere sulle posizioni dei deputati in violazione del principio di non discriminazione non sarebbe stato l'atto impugnato bensì la regolamentazione interna del Parlamento Europeo.

[815] Punto 151 della sentenza.

Europeo [816]. Invero, impedire la costituzione di un gruppo non comporterebbe un pregiudizio all'esplicazione del libero mandato parlamentare. Secondo il Tribunale, infatti, il Parlamento Europeo aveva semplicemente utilizzato la strumentazione a sua disposizione per il perseguimento di obiettivi legittimi stabiliti dai Trattati[817].

Ecco, quindi, l'applicazione del principio dell'equilibrio istituzionale da parte del Tribunale dell'Unione Europea. Recependo le indicazioni della Corte di giustizia, il primo ha messo in evidenza la limitata autonomia del principio democratico. Quest'ultimo, infatti, è collocato sistematicamente nell'alveo del principio dell'equilibrio istituzionale che informa l'ordinamento europeo nel suo complesso. Ciò, tuttavia, non significa che la democrazia non sia un valore tutelato in seno all'Unione Europea, anzi è sicuramente uno degli obiettivi principali da raggiungere. Ne discende che i due profili sono complementari. Del resto, se il Parlamento Europeo agisce in funzione degli obiettivi legittimi fissati dai Trattati per salvaguardare l'equilibrio istituzionale e se il principio di democrazia ne costituisce parte integrante, allora per soddisfare tale esigenza deve essere legittimato democraticamente e deve agire con metodo democratico. *Nulla quaestio* sulla legittimazione democratica del Parlamento Europeo. Occorre, però, l'affinità politica. Questa è necessaria all'interno dei gruppi proprio per la realizzazione di quegli obiettivi. L'indipendenza politica dei deputati, da cui l'impossibilità di essere iscritti ad alcun gruppo, non produce un *deficit* di rappresentanza politica perché per il tramite delle elezioni viene instaurato il rapporto eletto/elettore, senza pregiudizio del libero mandato parlamentare.

Questa lettura del fenomeno democratico si rivela in un'ultima analisi funzionale perché comunque l'esercizio del libero mandato è assicurato a sua volta, senza però il sacrificio dell'esigenza della funzionalità del Parlamento Europeo. Funzionalità garantita dall'affinità politica che necessariamente deve porsi a fondamento di qualsiasi gruppo che voglia definirsi politico e quindi volto al progresso dell'integrazione politica[818]. Non sorprende, dunque, che il Tribunale rigettò la censura inerente alla violazione di una *"tradizione*

---

[816] I ricorrenti deducevano in proposito che *"il divieto di costituire il gruppo TDI priva i deputati indipendenti delle prerogative riservate ai gruppi politici ed ostacola gravemente l'esercizio del mandato che è stato loro democraticamente conferito. Tale divieto inciderebbe quindi anche sulla rappresentanza politica degli elettori"*. I ricorrenti ritenevano quindi esistente un nesso tra gruppo politico e libero mandato parlamentare. Per ulteriori rilievi sull'argomento si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Note a sentenza. I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo,* in *Diritto pubblico contemporaneo europeo*, 2002, pp. 278 ss.

[817] Il Tribunale ricorda al punto 200 che *"sebbene il principio di democrazia costituisca uno degli elementi fondamentali dell'Unione Europea, tale principio non si oppone a che il Parlamento adotti misure di organizzazione interna miranti, al pari del combinato disposto degli artt. 29, n. 1, e 30 del regolamento, a consentirgli di adempiere nel modo migliore, in funzione delle sue caratteristiche, il ruolo istituzionale e gli obiettivi assegnatigli dai Trattati"*. (cfr. *ex plurimis*, Corte di giustizia UE, sentenza del 19 luglio 2012 (Grande sezione), *Parlamento c. Consiglio*, C130/10; Corte di giustizia UE, sentenza dell'11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*, C-300/89; Corte di giustizia UE, sentenza del 10 gennaio 2006, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, C-178/03). Del resto, al punto 207 si legge che *"l'atto 14 settembre 1999, in quanto priva i deputati che, come coloro che hanno dichiarato la costituzione del gruppo TDI, non hanno affinità politiche tra loro della possibilità di formare insieme un gruppo politico ai sensi della regolamentazione interna del Parlamento e conferisce loro lo status di deputato non iscritto, non fa che trarre le conseguenze della loro inosservanza dell'obbligo di affinità politiche posto dall'art. 29, n. 1, del regolamento e applicare loro la soluzione prevista dall'art. 30 del regolamento per i deputati che non soddisfino tale requisito"*.

[818] In relazione al rapporto tra il principio democratico e il principio dell'equilibrio istituzionale, si mostra critica Angela Cossiri, in A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza,* cit., p.190 ss.

parlamentare comune"[819]. Infatti, il giudice non ritenne di poter trarre un elemento idoneo a configurare simili tradizioni dalla circostanza che in molti Stati Membri della Comunità fosse prevista la costituzione di gruppi misti[820].

3.4 Conclusioni

Dall'analisi effettuata è possibile trarre alcune conclusioni in riferimento al principio democratico e al suo modo dinamico di rapportarsi con contesti che non sono suoi propri.

Questo principio, infatti, necessariamente doveva essere riadattato alla dimensione europea. Come ha mostrato la Corte costituzionale tedesca, le difficoltà che si incontrano quando si prova a collocare "fuori ambito" un principio siffatto emergono a tutto tondo. Non v'è da ritenere, comunque, che l'ordinamento dell'Unione Europea e gli ordinamenti nazionali non siano collegati da fitte relazioni che inevitabilmente portano a delle tensioni. È proprio il meccanismo dell'integrazione tra ordinamenti, del resto, che consente lo scambio vicendevole anche di principi fondanti come il principio democratico.

La Corte costituzionale italiana si è approcciata al tema del principio istituzionale non diversamente da come lo ha inteso la Corte di giustizia. Anche questo può essere considerato un sintomo del dialogo tra le corti che negli ultimi anni sembra divenuto inarrestabile.

Le argomentazioni del Tribunale dell'Unione Europea in merito dell'affinità politica quale imprescindibile requisito per la formazione di gruppi, hanno mostrato una particolare attenzione al problema dell'indipendenza politica e al tema del divieto di mandato imperativo, declinato come principio di libero mandato.

Ne è emerso un atteggiamento di fiducia verso il principio dell'equilibrio istituzionale che informa l'intero ordinamento europeo e che non può essere abbandonato, pena il crollo del sistema nel suo complesso. Tale principio si rivela idoneo a mantenere saldo il legame non solo delle istituzioni europee tra loro ma anche fra le stesse e le istituzioni nazionali. Questo non è che un riflesso della natura composita dell'ordinamento dell'Unione Europea, a sua volta conseguenza della reticenza degli stati membri a non voler progredire oltre nel processo di integrazione europea per tenerlo ancorato alle volontà nazionali.

---

[819] Lo scetticismo del Tribunale emergeva chiaramente al punto 240 laddove affermava *"che, anche ammesso che la giurisprudenza secondo la quale il giudice comunitario, garantendo la tutela dei diritti fondamentali, è tenuto ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v., in particolare, sentenze della Corte 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Racc. pag. 1125, punto 4, e 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold/Commissione, Racc. pag. 491, punto 13) si applichi, per analogia, alle tradizioni parlamentari comuni a questi ultimi, l'atto 14 settembre 1999, in quanto vieta la costituzione di gruppi i cui componenti negano, come nel caso di specie, qualsiasi affinità politica tra loro, non può essere ritenuto in contrasto con una tradizione parlamentare comune agli Stati membri".* I ricorrenti richiamarono, tra gli altri, il sistema parlamentare tedesco evidenziandone le caratteristiche. Affermarono che *"tale sistema, che sarebbe di concezione simile a quella del sistema parlamentare europeo, autorizzerebbe la creazione di gruppi parlamentari misti con l'accordo del Bundestag. Inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca garantirebbe ai deputati che non appartengono ad un gruppo politico diritti equivalenti a quelli dei parlamentari facenti parte di tale gruppo"*.

[820] D'altronde, *"esse non consentono […] di escludere che i parlamenti nazionali che, come il Parlamento, subordinano la costituzione nel loro seno di un gruppo ad un obbligo di affinità politiche adottino, nei confronti di una dichiarazione di costituzione di gruppo analoga a quella del gruppo TDI, un'interpretazione identica a quella adottata dal Parlamento nell'atto 14 settembre 1999"*.

La rappresentanza democratica non è assente nell'ordinamento europeo, ma spetterà ai governi implementarla.

4. VERSO UNA PROCEDURA ELETTORALE UNIFORME EUROPEA

di *Maria Chiara Cazzuffi*

4.1 Introduzione

L'art. 10 TUE, nei paragrafi 1 e 2, sancisce il principio secondo il quale *"il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa"*, in quanto *"i cittadini sono direttamente rappresentati a livello dell'Unione, nel Parlamento Europeo"*, il quale è *"composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione"*[821].

Il Trattato di Lisbona, quindi, introduce espressamente un principio che fonda il funzionamento dell'Unione e che dunque ne deve informare l'assetto istituzionale.

Il Trattato inoltre accoglie l'idea della c.d. "doppia legittimazione": da un lato, l'art. 10, par. 2, collega la rappresentanza politica dei cittadini in modo diretto al Parlamento Europeo ma, dall'altro lato, statuisce un'idea di rappresentanza politica indiretta, attraverso i governi nazionali *"a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini"*. Si vuole così esprimere un'idea di sovranità in cui gli individui partecipano al costituirsi della comunità politica sovranazionale, sia come cittadini europei sia come cittadini di uno Stato nazionale.

Questa duplice legittimazione deriva dalla natura stessa dell'Unione Europea, che non è equiparabile né ad uno Stato federale dotato di sovranità[822], né ad un'organizzazione internazionale classica. Se è vero, infatti, che dal punto di vista del negoziato politico condotto dagli Stati Membri in sede di Consiglio o di Consiglio Europeo, l'Unione Europea è assimilabile ad un'organizzazione internazionale, essa presenta invece degli elementi caratteristici della statualità se si esamina l'istituto della cittadinanza europea e quello della rappresentanza politica attraverso il Parlamento[823]. La teoria della c.d. "doppia legittimazione" finora non è mai stata utilizzata dalla Corte di giustizia, dichiarando solo il Parlamento come depositario di una legittimazione democratico-rappresentativa a livello dell'Unione. In nessun caso, infatti, la giurisprudenza ha dato rilievo al Consiglio, come

[821] Cfr. art.14, par. 2 TUE

[822] *"Nei modelli di Stato federale, la rappresentanza universale dei cittadini della federazione, considerati come unità politica indifferenziata, coesiste con la rappresentanza popolare diretta di ciascuno Stato federato, considerato quindi come ente politicamente organizzato. Così, ad esempio, negli Stati Uniti ciascuno Stato federato ha eguale rappresentanza nel Senato, indipendentemente dalla estensione geografica o dalla popolazione. Di converso, nell'Unione europea la rappresentanza popolare universale, assicurata dal Parlamento, coesiste con la rappresentanza di ciascuno Stato membro nel Consiglio europeo e nel Consiglio, assicurata, però, dai rispettivi organi dell'esecutivo nazionale".* E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 53.

[823] M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, n.22/2013, p. 4.

organo composto da soggetti politicamente responsabili verso i Parlamenti nazionali[824]. Fino ad ora, quindi, la legittimazione democratica dell'Unione, nel diritto vivente, sembra risiedere quasi esclusivamente nel Parlamento Europeo.

La democratizzazione della forma di governo europea è avvenuta attraverso un processo evolutivo che ha condotto il Parlamento ad essere un vero e proprio pilastro della democrazia continentale [825] . A partire, infatti, dall'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo[826] del 1976, con il conseguente svolgimento delle prime elezioni europee a suffragio universale diretto nel 1979, sono stati notevolmente rafforzati i poteri del Parlamento. Da questo punto di vista, rilevante è la procedura di nomina del Presidente della Commissione, il quale, dal 2014, è eletto dal Parlamento Europeo su proposta del Consiglio Europeo, sostituendo la mera approvazione parlamentare della designazione effettuata dal Consiglio Europeo. Nonostante questa tendenza, ancora peraltro in via di consolidamento, il rapporto tra Parlamento Europeo e Commissione appare ancora oggi piuttosto sfumato. Agli esecutivi nazionali che partecipano politicamente nel Consiglio per la rappresentanza di interessi nazionali, non corrisponde un esecutivo europeo che sia politicamente legato all'assemblea elettiva e che, quindi, sia in grado di esprimere la volontà e gli interessi dei cittadini europei[827]. Infatti, i componenti della Commissione sono scelti dagli Stati Membri e le sue decisioni comportano l'accordo del Consiglio Europeo e del Consiglio dei ministri. Manca perciò un collegamento diretto tra domanda popolare e politiche europee[828]. Al fine di ricondurre il rapporto politico tra Parlamento e Commissione alla sovranità dei cittadini e, quindi, alla categoria della rappresentanza, uno dei principali problemi che occorrerebbe superare è quello delle elezioni europee.

Si assiste, infatti, in primo luogo, alla mancanza di una procedura elettorale uniforme applicabile in tutti gli Stati Membri e, in secondo luogo, ad una competizione politica fra partiti nazionali, anziché europei, sulla base di questioni nazionali. A causa di ciò, l'esito delle elezioni europee, più che espressione della volontà dei cittadini europei, sembrerebbe risultare una manifestazione delle differenti volontà politiche dei cittadini nazionali[829]. I membri del Parlamento Europeo non sono eletti in base ad un programma europeo, ma su base nazionale, in applicazione di una legge elettorale nazionale e in seguito ad una campagna elettorale che tocca solo parzialmente i grandi temi della politica europea, rimanendo per il resto incentrata su temi di politica nazionale.

Nonostante il fatto che nel Trattato di Lisbona [830] il Parlamento si ponga come rappresentante dell'intera popolazione europea e non solo dei corpi elettorali nazionali, il riferimento ad un "popolo unitario europeo" risulta essere in contraddizione con l'assenza

---

[824] M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 216.

[825] R. POLIN, *Vita di PE: L'evoluzione Storica del Parlamento Europeo e dei suoi Poteri*, in Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), 17 aprile 2014. Consultabile in: www.cise.luiss.it.

[826] Decisione 787/76 CECA, CEE, Euratom.

[827] S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffré, Milano, 2012, p.14.

[828] S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 92-93.

[829] M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, cit., p. 5.

[830] L'art. 14, par. 2, TUE, secondo cui il Parlamento è composto di rappresentanti *"dei cittadini dell'Unione"* ha sostituito la precedente espressione dell'art.189 TCE *"dei popoli degli Stati membri riuniti nella Comunità"*.

di una procedura elettorale uniforme, strumento essenziale per la creazione di uno spazio pubblico europeo.

In conseguenza di questa situazione, non sembra essere del tutto corretto identificare negli orientamenti parlamentari la volontà generale dei cittadini europei. Ne deriva, quindi, l'assenza di un vero e proprio spazio di partecipazione politica per i cittadini dell'Unione nel quale possa esprimersi il conflitto sociale, verificandosi conseguentemente un *deficit* di rappresentanza[831].

4.2 Dal sistema di delegazione alle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo

La creazione di un sistema elettorale uniforme ha sempre caratterizzato i temi delle riforme istituzionali del Parlamento Europeo, a partire dai Trattati istitutivi della Comunità Europea e, contemporaneamente, ha acceso il dibattito dottrinale sui partiti politici europei, il loro finanziamento e la loro disciplina statutaria[832].

In origine, il Parlamento Europeo non era direttamente eletto, ma era composto da delegati dei sei Stati Membri (Italia, Francia, Germania Occidentale e Benelux) che erano soggetti al doppio mandato, in quanto eletti anche al proprio parlamento nazionale. In verità, già i Trattati istitutivi della Comunità Europea del 1951 e del 1957 prevedevano il suffragio elettorale diretto per il Parlamento Europeo, ma solo in seguito ad un periodo di transizione in cui sarebbero stati i delegati nazionali, designati una volta all'anno, a formare l'Assemblea[833]. Il sistema di delegazione in seno all'Assemblea comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, istituita nel 1951 e predecessore storico del Parlamento Europeo, però, già dalla metà degli anni'50, iniziava a creare problemi di assenteismo da parte dei delegati. Per superare il *deficit* democratico, si riteneva che fosse necessaria l'elezione diretta del Parlamento Europeo che, da semplice organo consultivo dell'Alta Autorità[834], con il Trattato di Roma del 1957, iniziava ad acquisire i primi poteri in materia di bilancio.

Così, tra gli anni '60 e '70 furono istituite delle Commissioni in seno al Parlamento con l'obiettivo di uniformare le legislazioni elettorali nazionali. Il primo progetto di Convenzione, *Progetto Dehousse* [835] del 1960, stabiliva la necessità di una fase di transizione in cui doveva essere mantenuto il doppio mandato, ma solo per un terzo dei rappresentanti, mentre i restanti due terzi sarebbero stati eletti direttamente dai cittadini.

---

[831] A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale,* Franco Angeli, Milano, 2018, p. 166.

[832] I. INGRAVALLO, *I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive*, in Annali della facoltà di giurisprudenza di Taranto, Anno V, Cacucci Editore, Bari, 2012; P. CACCAVALE, *Partiti politici europei e gruppi parlamentari nella sesta legislatura del Parlamento europeo*, in *Rassegna Parlamentare*, Isle, n. 4, 2006.

[833] Art. 21 del Trattato CECA del 1951: *"L'Assemblea è composta da delegati che i Parlamenti sono chiamati a designare nel loro seno per un anno, o eletti a suffragio universale diretto, a seconda della procedura fissata da ciascuna Alta Parte Contraente"*. Si veda anche l'art. 138 del Trattato CEE (1957) e l'art.108 del Trattato CEEA (1957).

[834] Era l'organo esecutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) ed era composta da otto membri e da un Presidente, eletto dagli otto membri nominati. Vigilava sul perseguimento e sul raggiungimento degli obiettivi fissati nel Trattato e sul funzionamento del mercato comune (artt. 8-19 Trattato CECA).

[835] Dal nome dell'onorevole socialista belga Fernand Dehousse, autore del progetto e allora Presidente della Commissione per gli affari politici in seno al Parlamento.

Tale tentativo non è riuscito a trovare applicazione a causa dell'opposizione degli Stati (in particolare della Francia) nel Consiglio dei Ministri, decisi a non perdere il controllo del processo di integrazione[836].

Un secondo progetto di suffragio universale diretto, noto come *Progetto Patjin*[837], è stato proposto nel 1973 e discusso nel 1975. Esso introduceva una clausola transitoria che sanciva il diritto, per i parlamenti degli Stati Membri, di stabilire le modalità della procedura di designazione dei membri del Parlamento Europeo; inoltre, stabiliva che l'unico elemento imprescindibile della procedura elettorale uniforme doveva essere il carattere democratico delle elezioni[838]. Ciò che rileva è che, già nel 1975, il progetto Patjin riteneva indispensabile abolire il doppio mandato, sostenendo che dal mandato nazionale non dovesse derivare alcun effetto giuridico sul mandato europeo e viceversa. Il progetto Patjin, quindi, superava i limiti di rappresentanza del progetto Dehousse e, infatti, ha costituito la base per la redazione dell'Atto Unico Europeo del 1976, che ha introdotto la prima elezione diretta del Parlamento Europeo nel 1979[839].

4.2.1 Dall'Atto del 1976 al Trattato di Lisbona: tentativi di adozione di una procedura elettorale uniforme europea

Le elezioni europee a suffragio universale diretto, come già ricordato, sono disciplinate nell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo[840] del 1976, successivamente modificato con la decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio.

L'Atto del 1976, oltre ad aver assegnato puntualmente il numero di seggi che allora spettava ad ogni Paese membro[841], si è limitato a delineare i principi comuni a tutti gli Stati Membri in materia elettorale, lasciando quindi ampia discrezionalità al legislatore statale nell'attuazione dei medesimi. Tra questi, rilevano: il principio generale di elezione a suffragio universale diretto, il principio della proporzionalità tra rappresentanti e popolazione dello Stato membro, l'obbligo di assicurare che le elezioni si svolgano entro lo stesso periodo di tempo in tutti i Paesi dell'Unione e che le informazioni sugli esiti elettorali non vengano divulgate prima della chiusura delle operazioni elettorali in tutti gli Stati membri. Dal 2002, poi, si è aggiunto il divieto di alterare il carattere proporzionale del voto. L'Atto, inoltre, si è occupato di disciplinare aspetti collegati: la durata quinquennale del mandato degli europarlamentari, il divieto di mandato imperativo, la libertà e la personalità del voto espresso dall'eurodeputato, nonché una serie di cause di incompatibilità con il

---

[836] A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., nota 145, p. 263;
N. ROLLÈ, *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo*, Seam, Roma, 2001, p. 24 ss.

[837] Dal nome del relatore, allora deputato danese presso il Parlamento Europeo.

[838] N. ROLLÈ, *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento Europeo*, cit., p. 27 ss.

[839] G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea*, in Centro Studi sul Federalismo, Febbraio 2016, p. 4 ss;
A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea*", in *Osservatorio parlamentare comparato*, Isle, n. 4, Ottobre/Dicembre 2013, p. 881 ss; D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 174 ss.

[840] Si veda nota n.179.

[841] Testo originale dell'art. 2: *"Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: Belgio: 24, Danimarca: 16, Germania: 81, Francia: 81, Irlanda: 15, Italia: 81, Lussemburgo: 6, Paesi Bassi: 25, Regno Unito: 81"*.

mandato parlamentare, come quelle derivanti da incarichi nei Governi nazionali, nella Commissione o in altri organi della Comunità Europea. Al di là di questi aspetti, la materia elettorale rimaneva e, come vedremo, rimane di competenza statale[842]. L'Atto del 1976, come successivamente modificato, infatti, chiarisce che sono le leggi nazionali a stabilire, entro la cornice delineata dal diritto sovranazionale, se utilizzare lo scrutinio di lista o il sistema uninominale con riporto di voti di tipo proporzionale; in che modo designare le circoscrizioni elettorali, pur dovendo mantenere il carattere proporzionale del voto; se e quale soglia di sbarramento adottare (dal 2024, i Paesi che eleggono più di 35 deputati avranno l'obbligo di scegliere una soglia di sbarramento tra il 2% e il 5% dei voti espressi)[843] e quali regole stabilire per le spese elettorali[844].

La disciplina, così delineata, fa emergere un sistema elettorale del Parlamento Europeo multiforme, con sistemi elettorali nazionali diversificati tra gli Stati Membri[845]. Ad esempio, senza entrare nel dettaglio delle discipline elettorali, vi sono Stati che costituiscono un unico collegio nazionale, altri Stati invece suddividono il territorio in circoscrizioni. In molti Paesi è previsto il voto di preferenza mentre, in nove Stati, le liste sono bloccate. Anche il diritto di elettorato attivo e passivo varia: in Austria e a Malta si può votare a partire dai 16 anni e in Grecia a partire dai 17 anni, mentre negli altri Paesi membri dai 18, e le età previste per l'elettorato passivo possono variare dai 18 ai 25 anni[846]. Inoltre, è interessante notare come in tre Paesi membri vi sia l'obbligo del voto e, infatti, sono gli Stati che presentano una maggiore affluenza alle urne. Essi sono: Belgio, Lussemburgo e Grecia ma, in quest'ultimo caso, l'obbligo è solo di natura formale, poiché non vi sono sanzioni per chi non vota. In Bulgaria, l'obbligatorietà del voto, approvata dal Parlamento nel 2016, è stata invece abolita dalla Corte costituzionale nel 2017, anno in cui anche Cipro ha soppresso questa disposizione, ormai desueta[847].

L'Atto del 1976 prevedeva che, dopo le prime elezioni a suffragio universale, una Commissione parlamentare elaborasse un rapporto sulla procedura elettorale uniforme. Tra gli anni '80 e la prima metà degli anni '90, si è tentato di raggiungere l'obiettivo, ma

[842] L'art.7, c. 2, dell'Atto del 1976 sancisce che, fino all'adozione di una normativa uniforme sovranazionale, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali. Dalla lettera della norma, si intuisce l'obiettivo, per il Parlamento, di giungere ad un'integrazione politica in chiave federale. G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea,* cit., p. 12-13.

[843] Fino al 2018, introdurre o meno le soglie di sbarramento per l'ingresso dei propri deputati nel Parlamento Europeo era una facoltà per gli Stati, anche se quasi tutti, ad eccezione di Spagna e Germania, le prevedevano. La soglia di sbarramento in Italia è del 4% dei voti validi, ex art. 21 della legge n. 18 del 1979. Dal 2018, tale facoltà è diventata obbligo per gli Stati che eleggono più di 35 deputati, con la possibilità di scegliere la soglia tra il 2% e il 5%, a partire dalle elezioni europee del 2024. La finalità di questa misura è quella di evitare un'eccessiva frammentazione delle forze politiche in un quadro europeo che sta cambiando. N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, LUISS University Press, 2019, p. 29-30.

[844] A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., p. 255; A. DI CHIARA, *La verifica dei poteri del Parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in *Rivista AIC*, n.3/2018, p. 13 ss.

[845] P. PASSAGLIA, *Le formule elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, in Servizio studi e documentazione della Corte costituzionale, 2010. Consultabile in: www.cortecostituzionale.it.

[846] In dettaglio, A. GRATTERI, *In Europa Votano Così: Costituzioni e Sistemi Elettorali*, in *Quad. cost*, n. 9/2012, p. 5 ss.

[847] M. GIANNATIEMPO – A. VERNETTI, *Elezioni europee 2019: tutti i sistemi elettorali nell'UE*, in You Trend, 29 aprile 2019. Consultabile in: www.youtrend.it.

invano, sia per divisioni all'interno del Parlamento Europeo, sia per l'indisponibilità degli Stati ad armonizzare la legislazione elettorale europea[848].

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, è stato riformulato l'art. 138, par. 3 TCE[849], base giuridica per la procedura elettorale uniforme. Si confermava la procedura per l'adozione di una normativa uniforme in materia elettorale, su proposta del Parlamento e approvata all'unanimità dal Consiglio, come già previsto nel Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea. Segue, nel 1997, il Trattato di Amsterdam, che ha stabilito alcuni principi base in materia di elezione del Parlamento Europeo, in alternativa alla procedura uniforme, adottando, così, un approccio che rispecchiasse le resistenze espresse dagli Stati membri[850]. A seguito di queste modifiche, è stata adottata la decisione 2002/772 CE del Consiglio che ha modificato l'Atto del 1976, introducendo il principio del carattere proporzionale del voto e quello dell'incompatibilità tra mandato parlamentare nazionale ed europeo, fino ad allora non prevista[851].

Il 2002, quindi, segna un passaggio di svolta nel sistema di elezione europeo: dalle elezioni del 2004, infatti, la carica di eurodeputato diventa incompatibile con quella di deputato al Parlamento nazionale; viene, inoltre, codificata l'introduzione in tutti gli Stati Membri del sistema proporzionale, consentendo il voto di preferenza, stabilendo una soglia massima di sbarramento del 5% e lasciando, invece, alla legislazione statale la definizione delle norme riguardo alla decadenza dei mandati e alla copertura dei seggi vacanti.

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, si è intervenuti nuovamente sull'assetto del sistema elettorale europeo. In relazione a quest'ultimo aspetto, è rilevante notare come le norme del Trattato facciano riferimento alla rappresentanza dei "cittadini dell'Unione" e non alla rappresentanza degli "Stati Membri" o "dei cittadini dello Stato nazionale"[852]. Inoltre, nella disposizione dedicata alla democrazia rappresentativa (art.10, par. 3), si indicano gli strumenti attraverso i quali essa può essere esercitata: *"ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini"*. Tale principio trova effettività nei diritti connessi alla cittadinanza europea, come i diritti di elettorato attivo e passivo, nelle elezioni europee, per i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro

[848] In dettaglio, A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea*", cit., p. 889 ss. L'adozione di una procedura elettorale uniforme, inoltre, richiede un *iter* complesso: il Consiglio deve deliberare all'unanimità, previo voto di assenso del Parlamento a maggioranza assoluta e le disposizioni entrano in vigore dopo l'approvazione degli Stati membri, in conformità alle rispettive norme costituzionali.

[849] *"Il Parlamento europeo elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme, previo parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali"*.

[850] In dettaglio, G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea,* cit., p. 14.

[851] G. E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost*, 2003, p. 175 ss.

[852] Art. 10, par. 2 TUE: *"I cittadini dell'Unione sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo"*; Art. 14, par. 2: *"Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione"*. Quest'ultimo ha sostituito l'art.189, par. 1, TCE che utilizzava l'espressione *"rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità"*.

diverso da quello di cittadinanza (art. 22 TFUE[853]). La disposizione è stata interpretata come una volontà di riconoscere un corpo elettorale unico, che non si identifica solo attraverso la cittadinanza nazionale, tentando, così, di superare il concetto della pluralità dei popoli.

4.2.2 I recenti interventi di "armonizzazione"

Nella prima decade degli anni duemila si sono quindi realizzate tappe importanti verso una procedura elettorale uniforme: in tutti gli Stati Membri viene adottato un sistema di rappresentanza proporzionale per le elezioni europee e viene abolito il doppio mandato per gli eurodeputati. Tali riforme sembravano aver concretamente aperto la strada ad una procedura elettorale uniforme, che si riteneva ormai di prossima adozione[854].

Nel 2009, un Rapporto OSCE sulle elezioni del 2009, ha individuato, tra le cause della debolezza del sistema politico europeo, proprio l'eterogeneità delle legislazioni elettorali nazionali, nonché nelle campagne elettorali dei singoli Stati e nella debolezza dei partiti europei, poco conosciuti e identificabili dall'elettorato europeo[855].

Sulla base delle raccomandazioni contenute nel Rapporto, nel 2011 è stata presentata una proposta di sistema elettorale uniforme, nota come *Proposta Duff*, dal nome del deputato liberale inglese che l'ha elaborata, la quale è stata approvata dalla Commissione Affari costituzionali del Parlamento Europeo il 19 aprile 2011. Essa prevedeva l'elezione di una singola circoscrizione europea tramite liste transnazionali, composte da candidati provenienti da almeno un terzo dagli Stati Membri, così che l'elettore avrebbe avuto la possibilità di esprimere due voti distinti: uno per la lista nazionale e l'altro per la lista transnazionale. Si sarebbe poi istituita un'*Authority* elettorale per verificare i risultati di tali liste. La proposta Duff, nonostante la sua approvazione in Commissione, si è fermata in assemblea a causa della resistenza dei vari Paesi membri.

In vista delle elezioni del 2014, sono poi stati adottati due atti di soft law: nel 2012 una risoluzione, approvata dal Parlamento Europeo e, nel 2013, una raccomandazione del Consiglio. La prima sollecita i partiti politici europei a nominare i candidati alla presidenza della Commissione che possano svolgere un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale, presentando personalmente il loro programma in tutti gli Stati Membri dell'Unione; la seconda, invita i Paesi membri a promuovere e ad incoraggiare l'informazione nei confronti degli elettori sui rapporti tra partiti nazionali ed europei. Si raccomanda quindi ai partiti politici europei e nazionali di rendere noti e di diffondere i rispettivi candidati alla carica di Presidente della Commissione Europea, antecedentemente alle elezioni, ed i relativi programmi elettorali.

Indubbiamente si tratta di atti di natura non vincolante ma da essi appare chiaro l'intento di consolidare la dimensione democratico-rappresentativa dell'Unione, creando una relazione più forte tra i cittadini europei e i loro rappresentanti politici di vertice. Tuttavia,

[853] «Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato [...]».

[854] V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, Isle, n. 3/2012, p. 959.

[855] Relazione del gruppo di esperti dell'OSCE/ODHR, *Elections to the European Parliament*, 4-7 June 2009, Warsaw, 22 settembre 2009. Consultabile in: www.osce.org.

alle ultime elezioni europee del 2014, solo cinque partiti politici europei hanno proposto un candidato alla presidenza della Commissione e parallelamente hanno intrapreso campagne elettorali a livello europeo per far conoscere i loro candidati e le loro proposte politiche. I partiti e i relativi candidati erano[856]: il Partito Popolare Europeo (Jean-Claude Junker), il Partito dei Socialisti Europei (Martin Schulz), il Partito dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (Guy Verhofstadt), il Partito Verde Europeo (José Bové e Franziska Keller) e il Partito della Sinistra Europea (Alexis Tsipras).

Alcuni Stati hanno consentito ai partiti nazionali di indicare la loro affiliazione ai partiti europei sulle schede elettorali, potendo quindi indicare il nome o il logo del partito europeo. Tuttavia, solo pochi partiti hanno implementato queste misure e, nonostante esse avessero l'obiettivo di ridurre il fenomeno dell'astensionismo attraverso una maggiore conoscenza dei partiti europei e delle rispettive proposte politiche, l'affluenza alle urne è risultata sempre più in calo (nelle ultime elezioni del 2014 è stata complessivamente del 42,61%, con nette differenze tra i vari Paesi[857], rispetto al 61,99% delle prime elezioni del 1979[858]).

In occasione delle prossime elezioni europee del 2019, vi sono stati due interventi legislativi significativi: dapprima, il Parlamento Europeo ha avviato il procedimento per la modifica dell'Atto del 1976 con la Risoluzione 2015/2035, dell'11 novembre 2015 e, da ultimo, il Consiglio ha adottato la Decisione 2018/994, del 13 luglio 2018, che ha apportato ulteriori modifiche.

La proposta legislativa del 2015, rinunciando all'introduzione di una procedura elettorale uniforme, si è limitata a rafforzare alcuni principi "armonizzatori" in materia elettorale, quali accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione e superare la dimensione prevalentemente nazionale delle campagne elettorali. Si sono introdotti: una soglia di sbarramento obbligatoria, termini uniformi per lo svolgimento della campagna elettorale e per la formazione delle liste, un legame più forte tra partiti europei e partiti nazionali e, infine, la possibile creazione di una circoscrizione elettorale unica europea[859]. Riguardo agli ultimi due aspetti, in particolare, si è disposto di rafforzare la visibilità dei partiti europei, apponendo i rispettivi nomi e simboli sulle schede elettorali, e indicando chiaramente nelle trasmissioni radiotelevisive l'affiliazione tra partiti nazionali e partiti europei. Inoltre, si è stabilito che i partiti politici europei designino i propri candidati alla carica di Presidente della Commissione entro 12 settimane dall'inizio del periodo elettorale, permettendo così agli elettori di conoscere ed approfondire i loro programmi politici. Questo permette ai cittadini di poter scegliere in modo informato e di stabilire un collegamento più stretto con i loro rappresentanti a livello europeo. La misura più significativa di tale Risoluzione, è però formulata nell'art. 2-bis dell'Atto del 1976, il quale prevede la creazione di una *"circoscrizione elettorale comune in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di Presidente della Commissione"*. La

---

[856] G. BONVICINI – G. L TOSATO – R. MATARAZZO, *I partiti politici europei e la candidatura del presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2009, p. 182 ss; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., p. 265-266.

[857] I primi tre Stati membri con maggiore affluenza alle urne sono stati: Belgio (89,64%), Lussemburgo (85,55%) e Malta (74,8 %); gli ultimi tre Paesi, invece, sono stati: Slovacchia (13,05%), Repubblica Ceca (18,2%) e Polonia (23,82%).

[858] Consultabile in: www.europarl.europa.eu.

[859] P8 TA (2015) 0395.

disposizione in questione, se implementata dal Consiglio, permetterebbe ai cittadini dell'Unione di esprimere il proprio voto su di una lista di candidati unica per tutti i Paesi membri e conferirebbe al Presidente della Commissione un mandato popolare indubbiamente forte[860]. Se i cittadini non votassero solo per i candidati nazionali, ma anche per candidati appartenenti ad una lista comune, probabilmente si incentiverebbe il dibattito politico su questioni di carattere propriamente europeo, contribuendo a diminuire la dipendenza delle elezioni europee dalle tematiche nazionali. Per l'adozione di queste misure, però, rimarrebbe l'ostacolo del criterio dell'unanimità in seno al Consiglio, risultando assai difficile, soprattutto in questo momento storico, che si possa giungere ad un tal livello di integrazione politica dell'Unione Europea[861].

La recente Decisione 2018/994 del Consiglio[862], infine, ha apportato le ultime modifiche all'Atto del 1976, che si applicheranno a partire dalle elezioni del 2024, se tutti gli Stati la ratificheranno. In sintesi, prevede:

a) L'obbligo, per gli Stati in cui si utilizza lo scrutinio di lista, di stabilire una soglia minima obbligatoria per l'attribuzione dei seggi, tra il 2% e il 5%, per le circoscrizioni con più di 35 seggi, compresi gli Stati Membri con collegio unico nazionale;

b) La durata per il voto del termine, non inferiore alle tre settimane antecedenti alla data fissata dallo Stato Membro interessato, per la presentazione delle candidature;

c) La facoltà per gli Stati Membri di consentire l'apposizione, sulle schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato;

d) La facoltà per gli Stati Membri di prevedere la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet;

e) La facoltà per gli Stati Membri, conformemente alle rispettive procedure elettorali nazionali, di adottare le misure necessarie per permettere ai propri cittadini, residenti in Paesi terzi, di votare;

f) L'obbligo per ciascuno Stato Membro di designare un'autorità di contatto responsabile dello scambio di dati concernenti gli elettori e i candidati.

4.3 Le elezioni europee 2019: il fattore Brexit

Nelle prossime elezioni europee, che si svolgeranno tra il 23 e il 26 maggio 2019, il Regno Unito, molto probabilmente, sarà ancora uno Stato Membro dell'Unione Europea e, in quanto tale, i cittadini del Paese voteranno per i propri rappresentanti al Parlamento Europeo. Attualmente[863], infatti, sono ancora in corso le trattative sulle modalità di uscita del Regno Unito dall'UE, a causa del mancato accordo che si auspicava di raggiungere entro il 29 marzo 2019. Tuttavia, se il Regno Unito dovesse ratificare l'accordo di separazione entro il 22 maggio, non parteciperà alle prossime elezioni europee; in caso contrario, come altamente probabile, ne prenderà parte per evitare un'uscita dall'Unione

[860] C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e Scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura,* in *Federalismi.it,* n. 11, 2014, p. 5.

[861] G. CAVAGGION, *La nuova "legge elettorale" europea,* cit., p. 24 ss.

[862] Doc. 32018D0994. Consultabile in: www. data.europa.eu.

[863] Ci si riferisce al mese di aprile 2019.

Europea senza accordo, altrimenti prevista per il 1 giugno prossimo. Il vertice straordinario del Consiglio Europeo sulla Brexit, del 10 aprile scorso, ha stabilito una proroga del termine previsto inizialmente per l'uscita, fissando la nuova data al 31 ottobre 2019[864]. Se, però, la proposta di accordo del Governo britannico venisse approvata dal suo Parlamento e, conseguentemente, anche dall'Unione Europea, i tempi per l'uscita del Regno Unito potrebbero essere più celeri[865].

Ciò che interessa, ai fini di questo studio, sono le conseguenze che potrebbero derivare dai due scenari possibili: l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea prima delle prossime elezioni europee, anche se attualmente appare l'ipotesi meno probabile, o, al contrario, la sua partecipazione al voto. Entrambe le decisioni, infatti, seppur in modo diverso, oltre a rilevare a fini politici, inciderebbero sulla composizione del Parlamento Europeo e, di conseguenza, sul concetto di rappresentanza.

Nella prima ipotesi, "se Brexit sarà davvero Brexit"[866], alle prossime elezioni si voterà solo per 705 deputati anziché 751 e, dei 73 seggi britannici, 27 saranno ripartiti tra gli Stati membri. I restanti 46 rimarrebbero vacanti in vista di eventuali nuovi Paesi membri dell'UE. A tal proposito, rilevante è il testo che è stato approvato dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo il 23 gennaio 2018, poi decaduto in Plenaria. Esso suggeriva di creare, con i posti che si sarebbero resi disponibili, un'unica circoscrizione europea, in aggiunta alle attuali circoscrizioni nazionali, senza diminuire il numero di seggi assegnato a ciascuno Stato. Questa decisione era un tentativo di creare una lista paneuropea che avrebbe potuto "europeizzare" la campagna elettorale e interrompere, almeno in parte, la multiformità dei sistemi elettorali, creando un gruppo di eurodeputati svincolati da un'appartenenza territoriale nazionale. Il Parlamento però non ha approvato la proposta e ha deciso di applicare il criterio della "proporzionalità degressiva", scegliendo di redistribuire ai Paesi membri i seggi che eventualmente si renderanno disponibili dall'uscita del Regno Unito.

Significativa, nell'ottica dell'integrazione europea, è anche la Decisione del 7 febbraio 2018 sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione Europea[867], con la quale il Parlamento ha sancito che voterà come Presidente della Commissione solo il "candidato principale" (*Spitzenkandidat*) di un partito politico europeo nelle elezioni di maggio 2019. Se dalle elezioni non dovesse emergere un candidato che raccolga la maggioranza assoluta dei suoi componenti, la scelta del Presidente tornerebbe al Consiglio Europeo che deve comunque *"tenere conto dei risultati delle elezioni europee"*[868].

Se, come molto probabile, il Regno Unito parteciperà alle prossime elezioni europee del 23 maggio, invece, rimarrà in possesso dei 73 seggi che attualmente ricopre. Dal punto di vista tecnico, quindi, non ci sarebbero particolari problemi. L'impatto sarebbe più politico, con una probabile redistribuzione dei seggi tra i diversi partiti[869]. Indubbiamente, la scelta

[864] Doc. 32019D0584. Consultabile in: www.europarl.europa.eu.

[865] P. BARNES, *Brexit: What happens now?*, in BBC News, 11 aprile 2019. Consultabile in: www.bbc.com.

[866] L'espressione è di N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., p. 25.

[867] Consultabile in: www.europarl.europa.eu.

[868] Cfr. art. 17 par. 7 TUE.

[869] Attualmente i 73 deputati britannici sono così schierati: Riformisti conservatori (21), Socialisti democratici europei (20), Alleanza per l'Europa della libertà e della democrazia diretta (20), Verdi (6) e altri singoli deputati si distribuiscono in altri gruppi.

del 31 ottobre 2019 per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea è significativa, poiché consentirebbe l'insediamento della nuova Commissione europea senza la partecipazione del Commissario britannico, la cui presenza inciderebbe notevolmente sui grandi temi europei, dal budget alla stessa Brexit.

Sarà interessante analizzare gli esiti del voto degli elettori britannici per comprendere quale direzione prenderà il "caso Brexit" e quindi come si evolverà il faticoso rapporto tra il Regno Unito e l'Unione Europea. Di non minore importanza saranno i risultati elettorali complessivi, che appariranno significativi per rilevare le criticità del sistema europeo e per capire come raggiungere davvero uno spazio politico democratico-rappresentativo a disposizione dei cittadini.

4.4 Conclusioni

La mancanza di una procedura elettorale uniforme europea, applicabile in tutti gli Stati membri, costituisce uno dei principali problemi alla piena ed effettiva rappresentanza degli elettori in seno al Parlamento Europeo. La multiformità dei 28 sistemi elettorali nazionali e, in particolare, il differente regime giuridico dell'obbligatorietà dell'esercizio del diritto di voto, conducono inevitabilmente ad una disparità del risultato dell'esercizio del diritto stesso. Ne discende necessariamente che la percentuale maggiore di votanti sia presente nei Paesi membri in cui vi è l'obbligo di recarsi alle urne. Questo sistema, come si è visto in particolar modo alle ultime elezioni europee del 2014, crea nette differenze tra gli Stati: vi sono Paesi in cui più del 50% degli aventi diritto al voto esercita il proprio diritto, mentre ve ne sono altri in cui vota poco più del 10% degli elettori.

Ci si potrebbe dunque domandare che tipo di mandato è quello che gli elettori, recandosi alle urne, trasferiscono ai loro rappresentanti europei. È un mandato "differenziato" poiché le condizioni di partenza, ovvero le procedure elettorali, sono eterogenee e quindi ne deriva una rappresentanza europea multiforme discendente dai diversi sistemi elettorali degli Stati Membri. Il rapporto elettore-eletto è dunque variabile e dipende dai molteplici fattori insiti nel sistema elettorale nazionale.

D'altra parte, non si può negare la complessità e la peculiarità della natura dell'Unione Europea, la quale si colloca in una dimensione né prettamente internazionalista né federale. Questa può essere considerata una delle cause della mancata realizzazione di una vera e propria identità culturale europea che accomuna i cittadini degli Stati Membri. Ed è proprio in questo contesto che una procedura elettorale uniforme, accompagnata da campagne elettorali propriamente europee, potrebbe inserirsi per contribuire a creare davvero il "popolo unitario europeo" e colmare il deficit di rappresentanza.

I recenti interventi di armonizzazione, approvati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, hanno la chiara intenzione di riavvicinare il cittadino alle istituzioni europee e di ridurre le distanze che, dalle prime elezioni dirette, si sono allargate.

Per rafforzare la credibilità dell'Unione Europea è però necessario spostare il quadro elettorale europeo nel contesto politico transnazionale. Se questo non avviene, il principio democratico, che sta alla base del sistema dell'Unione è destinato a non incidere in modo significativo sulla trasformazione dell'Unione Europea che si ritiene necessaria.

La creazione di una circoscrizione elettorale transnazionale potrebbe essere davvero indispensabile per accrescere la legittimazione democratica dell'Unione. Rafforzando le federazioni transnazionali e trasformandole in soggetti politici direttamente rappresentativi dell'elettorato e politicamente responsabili difronte ad esso è possibile giungere ad un vero e proprio spazio di partecipazione politica e, quindi, di effettiva rappresentanza dei cittadini dell'Unione Europea.

ACCOUNTABLE TO WHOM? LA RAPPRESENTANZA NEL PARLAMENTO EUROPEO

di *Alice Perini*

5.1. Introduzione

Giovanni Sartori illustra in maniera molto chiara le tre diverse direzioni che lo studio della rappresentanza ha intrapreso nella letteratura e tra le discipline. La rappresentanza può essere interpretata in senso giuridico, in senso sociologico e, infine, in senso politologico. La rappresentanza in senso giuridico deriva dal diritto privato e sottende l'idea di mandato o di delega. La rappresentanza in senso sociologico è legata all'aspetto della rappresentatività, vale a dire la somiglianza e la similarità. Infine, la rappresentanza politica va intesa come responsabilità. Questi tre aspetti della rappresentanza rimangono ovviamente inscindibili e si completano l'un l'altro.[870]

Se fino ad ora ci siamo occupati della rappresentanza in senso giuridico, delle sue fonti e della giurisprudenza che è stata prodotta al riguardo, passeremo adesso a uno studio della rappresentanza di tipo politico: verso chi i parlamentari europei sono effettivamente responsabili? Verso chi si sentono responsabili nell'esercizio delle loro funzioni?

Nei complessi sistemi politici caratteristici delle società occidentali contemporanee Duverger[871] suggerisce che al parlamentare venga affidato un doppio mandato: uno dai suoi elettori, e uno dal partito. Questo risulta evidente nell'ambito di sistemi politici caratterizzati dalla presenza di partiti di massa rigidamente e capillarmente organizzati. Sia Sartori che Duverger infatti sostengono che il mandato di partito ad oggi prevalga su quello elettorale.

Già estremamente complesso e multiforme a livello nazionale, quando lo studio della rappresentanza politica si interessa del sistema sovranazionale, il quadro si complica ulteriormente.

La struttura di governo dell'Unione Europea è definita come *multi-level governance*. Questa locuzione ha da sempre trovato ampia diffusione nella letteratura scientifica, fino ad essere adottato dalla stessa Unione nei propri documenti. Risale infatti al "Libro bianco del

[870] Cfr. G. SARTORI, *Rappresentanza*, in *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 285-328.

[871] Cfr. M. DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la répresentation politique*, in *L'Evolution du droit publique*, Sirey, Parigi, 1956, pp. 211-220.

Comitato delle Regioni sulla *Governance* Multilivello" del 2009 la definizione della stessa come *"un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di governance implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti"*[872]. Dovendo tenere in considerazione tutti i livelli di governo coinvolti nella rappresentanza all'interno dell'Unione Europea il quadro si complica.

5.2. La Rappresentanza nella governance multi-livello europea

I partiti politici sono presenti formalmente a livello europeo in due strutture e forme diverse, oggetto di approfondimento all'interno del dibattito scientifico: da una parte, abbiamo i così detti partiti europei – organizzazioni extra-parlamentari che possono assumere la forma di federazioni transnazionali o più semplici organizzazioni di cooperazione internazionale[873] – dall'altra, si collocano i gruppi politici europei[874], nati in seno alla prima Assemblea della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Infine, nel complesso quadro europeo, è necessario prendere in considerazione anche i partiti nazionali, i quali costituiscono ancora ad oggi il principale contatto tra la politica europea e la società civile.

Queste tre dimensioni della rappresentanza europea convivono in un sistema partitico multidimensionale e dinamico[875]. Rielaborando la teorizzazione di Katz e Mair[876] dell'organizzazione del partito a livello nazionale e applicandola a livello europeo, Luciano Bardi[877] suggerisce la denominazione di *network party* per descrivere il complesso insieme di relazioni di rappresentanze che vanno a formare il quadro di *accountability* a livello europeo.

Katz e Mair teorizzarono tre dimensioni dell'azione partitica: *party in public office*, *party on the ground* e *party in central office*. La struttura organizzativa del partito nazionale si articola in queste tre forme, mantenendo comunque un'unità interna e un'intesa verso l'esterno. Una volta che il dibattito si sposta a livello sovranazionale queste tre funzioni del partito si disaggreghino.

La prima funzione svolta dal partito è quella di *party in public office*, il partito nelle cariche pubbliche, vale a dire il ruolo svolto dal partito in Parlamento o nelle funzioni di

---

[872] Cfr. Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello, 2009, www.europarl.europa.eu.

[873] Cfr. F. ATTINÀ, *The voting behaviour of the European Parliament Members and the problem of Europarties* in *European Journal of Political Research*, 18(3), 1990, pp. 557-579; S. HIX E C. LORD, *Political Parties in the European Union*, Macmillan, Londra,1997; L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento Europeo*, il Mulino, Bologna, 2004.

[874] Cfr. M. DOUVERGER, *Vers les parties européens*, Le Monde, 25 gennaio 1992; D. S. BELL - C. LORD, *Transnational parties in the European Union*, Ashgate, Aldershot, 1998; D. HANLEY, *Beyond the Nation State. Parties in the era of European integration*, Palgrave McMillan, Basingstoke, 2008.

[875] *Cfr. L. VIVIANI, L'Europa dei partiti: per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea, Firenze, Firenze University Press, 2009.*

[876] Cfr. R. S. KATZ - P. MAIR, *The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization*, in *American Review of Politics*, vol. 14, 1993, pp. 593-617.

[877] Cfr. L. BARDI, *Parties and party system in the European Union*, in K. R. LUTHER E F. MULLER-ROMMEL, *Political parties in the new Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 293-322.

Governo. A livello europeo questa funzione è espletata dai gruppi politici europei in seno al Parlamento Europeo, che ne conducono i lavori e ne direzionano le decisioni di policy.

La seconda funzione svolta dal partito a livello nazionale è quella di *party on the ground*, partito sul territorio: questo ruolo è svolto sia nel sistema partitico nazionale che in quello sovranazionale dai partiti politici nazionali; con *party on the ground* si intende il contatto con la società civile ma anche - e nel nostro caso di studio risulta molto importante - la scelta dei candidati.

L'ultima funzione svolta dal partito nell'epoca contemporanea è quello di *party in the central office*, l'organizzazione centrale del partito, vale a dire la *leadership*, l'organizzazione e l'indirizzo politico che, a livello sovranazionale, è svolto, in maniera ancora indubbiamente fragile, dai partiti europei, i quali fungono da tramite e da centro di coordinamento tra le delegazioni nazionali e i gruppi politici del Parlamento Europeo.

Risulta evidente che siano i partiti politici nazionali ad avere uno spazio maggiore rispetto agli altri attori della *multilevel accountability* che si viene a profilare a livello europeo. I parlamentari europei devono rendere principalmente conto ai partiti nazionali del loro operato a Strasburgo e Bruxelles.

Innanzitutto, i partiti nazionali mantengono un contatto diretto con l'elettorato, ruolo in verità affidato dal Trattato sull'Unione Europea, all'articolo 10, agli Europartiti. Sono i partiti nazionali in realtà incaricati di formare una coscienza civile europea nel loro rapporto diretto con gli elettori.[878] Quello però che rende il partito nazionale il principale *agent* dei parlamentari europei è il fatto che è esso il responsabile del ruolo chiave di *gatekeeping*: è il partito a livello nazionale e locale a fare la scelta dei candidati da presentare alle elezioni europee; è quindi al partito nazionale che il MEP[879] dovrà guardare per mantenere il suo *status* nella legislazione successiva. Questo ovviamente ha un'influenza sul comportamento del MEP nell'esercizio delle sue funzioni a livello sovranazionale. I partiti nazionali poi sono presenti, sempre secondo quanto previsto dall'art 10 del TUE, nella figura dei rappresentati degli Stati Membri in seno al Consiglio Europeo e al Consiglio dell'Unione Europea. Non solo i partiti possono influenzare decisioni di massima importanza e centralità in queste due istituzioni, ma contribuiscono anche alla scelta di candidati a posizioni istituzionali chiave, quali i commissari, il Presidente della BCE e molti altri.

Va però sottolineato che se i partiti nazionali operano notoriamente sulla base di identità politiche, al contrario la struttura di *governance* dell'UE tende a disattivare i riferimenti ideologici per favorire processi di *bargaining* e compromessi. La *multilevel governance* europea si configura come una struttura deterrente per i programmi politici articolati, e incentiva anzi *sector based policies*, di fatto rendendo inapplicabile un classico sistema partitico fondato sulla *responsiveness* e sull'*accountability* tipiche di un sistema

[878] Cfr. H. KRIESI, *The Politicization of European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 54, 2016, pp. 32-47, in cui l'Autore sostiene che la politicizzazione della narrazione sull'Unione Europea, e sul discorso europeo, è una politicizzazione ad intermittenza, che si attiva solo in momenti focali del processo di integrazione, quali elezioni, *referendum*, firma di nuovi trattati, crisi e scandali. Allo stesso modo, la politicizzazione delle questioni europee si ha da parte dei partiti politici nazionali quasi esclusivamente in occasione delle elezioni, per le quali essi sono obbligati a condurre una campagna elettorale *ad hoc*. In circostanze di ordinaria amministrazione, invece, difficilmente i partiti nazionali svolgono il ruolo di tramite tra istituzioni europee e cittadini.

[879] Member of the European Parliament.

tradizionale. Il sistema di rappresentanza nella *multilevel governance* europea risulta quindi più simile alla struttura a geometria variabile delle *lobbies*[880].

5.3. I Partiti Europei

Come detto nel precedente paragrafo, i partiti europei rappresentano il *party in central office* nel contesto dell'*European network party*, o Europartito. L'articolo 10 del TUE affida loro la formazione di una coscienza politica europea; non solo, dovrebbero essere i partiti europei ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. I partiti europei nascono solo con le prime elezioni dirette del 1979, ma non afferiscono né all'area parlamentare sovranazionale, né a quella delle società nazionali.

I partiti europei non hanno iscritti individuali, non strutturano le campagne elettorali e non selezionano i candidati alle elezioni europee. Sono però in grado di articolare una "compensazione" fra livello sovranazionale e livello intergovernativo e svolgono un ruolo di coordinamento delle tre facce del partito attraverso luoghi di scambio; ad esempio i *summit* dei leader europei di partito costituiscono un momento di particolare rilevanza per definire le linee politiche che i gruppi afferenti ai partiti seguiranno nelle votazioni in aula e sono estremamente importanti per armonizzare le posizioni dei partiti nazionali affiliati al medesimo partito su questioni di politica europea.

Per essere definito come partito politico di livello europeo la compagine deve innanzitutto avere personalità giuridica nello stato membro in cui ha fissato la sua sede legale; il partito per essere riconosciuto come tale deve essere rappresentato, in almeno ¼ degli Stati membri, da membri del Parlamento Europeo (o dai parlamenti nazionali o regionali o dalle assemblee regionali), o deve aver ricevuto (almeno in ¼ degli Stati Membri) almeno il 3% dei voti espressi in ciascuno di questi Stati Membri alle ultime elezioni del Parlamento Europeo; il partito deve rispettare nel suo programma e nelle sue attività i principi fondamentali dell'Unione Europea; infine, un partito per essere riconosciuto come partito europeo deve aver concorso nelle elezioni del Parlamento Europeo, o almeno deve aver espresso l'intenzione di gareggiarvi.

Ad oggi i partiti europei sono 13: il Partito Popolare Europeo (EPP), il Partito dei Socialisti Europei (PES), il Partito dei Verdi Europei (EGP), l'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa (ALDE), il Partito Democratico Europeo (EDP), l'Alleanza per un'Europa Libera (EFA), l'Alleanza dei Riformisti e Conservatori Europei (AECR), il Movimento Politico Cristiano Europeo (ECPM), il Partito della Sinistra Europea (EL), l'Alleanza per un'Europa di Democrazie (EUDemocrats), il Movimento per un'Europa di Libertà e Democrazia (MELD), l'Alleanza dei Movimenti Nazionali Europei (AEMN) e l'Alleanza Europea per la Libertà (EAF).

Come è noto, i partiti europei vivono ancora un livello embrionale di sviluppo, ma sicuramente l'introduzione nel 2003 dello schema di finanziamento pubblico ai partiti europei ha portato a una maggiore convergenza transnazionale.[881] I partiti europei ricevono

[880] Cfr. P. MAGNETTE - K. NICOLAIDIS, *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, in West European Politics, 27(3), 2004, pp. 381-404.

[881] Cfr. L. BARDI - E. BRESSANELLI - E. CALOSSI - W. GAGATEK - P. MAIR - E. PIZZIMENTI, *How to Create a Transnational Party System*, Brussels, European Parliament, 2010.

ad oggi finanziamenti sia diretti che indiretti dal budget europeo, e questo è sicuramente un forte stimolo esterno alla strutturazione ed istituzionalizzazione dei partiti.

5.4. I Gruppi Politici

La funzione di *party in public office* all'interno della struttura multilivello dell'europartito è, come detto, svolta dai gruppi politici in seno al Parlamento Europeo.

Il 10 settembre 1952 si riunì per la prima volta l'Assemblea Comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e i rappresentanti dei parlamenti nazionali in questa sede si riunirono in delegazioni nazionali.[882] Il 16 giugno 1953 venne approvato il Regolamento dell'Assemblea: l'articolo 33 prevedeva l'istituzionalizzazione dei gruppi politici in seno all'Assemblea. Originalmente quindi i gruppi dovevano esser formati da almeno nove parlamentari che condividessero le stesse visioni politiche; i parlamentari potevano aderire a un solo gruppo[883]. Negli anni la regolamentazione dei gruppi è cambiata diventando più stringente e complessa; il Regolamento del Parlamento Europeo all'articolo 32 prevede che il numero minimo di parlamentari necessari per costituire un gruppo politico sia di 25 che rappresentino un quarto degli stati membri, ad oggi quindi 7. Il requisito dell'affinità politica è rimasto invariato nel tempo, anche se il Parlamento non è tenuto ad indagare sull'effettività dell'affiliazione, a meno che non richiesto da un deputato.[884]

Inizialmente i gruppi che si formarono furono tre, e rappresentavano le principali famiglie politiche presenti in Europa occidentale nel secondo dopo guerra. I gruppi erano i Democristiani, i Socialisti e i Liberali.

Ad oggi vi sono otto gruppi politici nel Parlamento Europeo: il Gruppo del Partito Popolare Europeo (EPP), il Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo (S&D), il Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR), il Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e Liberali per l'Europa (ALDE), Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL), il Gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea (Greens/EFA), il Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia diretta (EFDD) e il Gruppo Europa delle Nazioni e della Libertà (ENF). I gruppi più numerosi sono da sempre l'EPP e S&D, seguiti da ALDE e i conservatori britannici.

5.5. Voting behaviours dei MEPs

Come descritto nei precedenti paragrafi, il sistema delle fonti europee garantisce al parlamentare europeo un'effettiva libertà di mandato, avvalorata inoltre dalle corti sia nazionali che sovranazionali.

---

[882] Cfr. L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento Europeo*, il Mulino, Bologna, 2004.
[883] Art 33 Regolamento dell'Assemblea della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.
[884] Art 32 e ss. del Regolamento del Parlamento Europeo.

Rimane però irrisolto il quesito alla base del nostro ragionamento: verso chi il parlamentare europeo è *accountable*? Quale direzione prende il vettore della rappresentanza in un contesto multilivello?

Per rispondere a queste domande crediamo sia necessario interrogarci sul *voting behaviour* dei parlamentari europei. Sicuramente variabili quali il funzionamento istituzionale e la regolamentazione interna alla camera europea, o i rapporti di pressione e contrattazione tra le diverse istituzioni possono essere importanti contributi per comprendere i rapporti di *accountability* che intercorrono tra i parlamentari, il gruppo politico di appartenenza, il partito europeo, il partito nazionale e soprattutto il proprio elettorato; nondimeno il comportamento di voto dello stesso parlamentare può a nostro avviso meglio indicare verso chi egli sente di dover essere *accountable* ed, in ultima istanza, quale attore egli rappresenti.

Due scuole possono essere individuate nello studio e nella concettualizzazione dell'atteggiamento dei parlamentari europei nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti: la prima è quella di Simon Hix - la teoria degli "agenti parlamentari con due mandanti"[885] - la seconda fa invece capo a Nils Ringe - la "preferenza percepita di coesione nelle commissioni"[886].

Hix teorizza, prendendo spunto principalmente dalla teoria economica basata sul *principal-agent dilemma*, che il fattore di influenza principale nei confronti dei parlamentari sia la posizione politica assunta dai partiti nazionali di appartenenza.

I MEPs si trovano a dover rispondere a due "mandatari" che a volte[887] si trovano in conflitto tra loro per quanto riguarda le scelte di *policy* e di indirizzo politico, o anche solo di voto strategico: il partito nazionale e il gruppo politico europeo. Da una parte il gruppo politico fornisce considerevoli benefici, quali le assegnazioni dei ruoli nelle commissioni specializzate, i tempi di intervento e l'influenza sull'agenda legislativa; dall'altra però, come già sottolineato, il partito nazionale svolge il principale ruolo di *gatekeeper* nella scelta dei candidati alle elezioni. Considerando che i parlamentari hanno tre principali obiettivi nell'espletare i loro incarichi – la rielezione, l'acquisizione di ruoli all'interno sia del partito che dell'assemblea e, non ultimo, il voler influenzare le scelte di *policy* - Faas[888]dimostra che quei parlamentari che vedono meno sicura la loro rielezione saranno più disposti a seguire le linee di voto indicate dal partito nazionale anziché quelle del gruppo politico europeo. Ecco quindi che secondo la teoria del *parliamentary agent with two principals*, i MEPs, in caso di contrasto tra le direttive del partito nazionale e quelle del gruppo politico nel Parlamento Europeo, tenderanno a votare conformemente alle prime.[889]

---

[885] Cfr. S. HIX, *Parliamentary behaviour with two principals: preferences, parties, and voting in the European Parliament*, in *American Journal of Political Science*, 46(3), 2002, pp. 688-698.

[886] Cfr. N. RINGE, *Who decides and how? Preferences, uncertainty, and policy choice in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2010. Il nome originale della teoria è: *Perceived preference cohesion in committee's theory.*

[887] Dobbiamo qui tenere in considerazione che tendenzialmente i gruppi politici europei, i partiti europei, e i partiti nazionali che ne fanno parte condividono le stesse scelte di policy, e quindi i momenti di frizione sono molto limitati.

[888] Cfr. T. FAAS, *To defect or not to defect? National, institutional and party group pressure on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament*, in *European Journal of Political Research*, 42, 2003, pp. 841-866.

[889] Cfr. S. HIX, *Parliamentary behaviour with two principals*, cit.

Ringe, nel disegnare la sua teoria, si concentra principalmente sul *voting behaviour* all'interno delle commissioni specializzate, reali fucine della legislazione europea.[890] L'autore divide i parlamentari tra MEP esperti e MEP non esperti. Secondo la teoria della *perceived preference cohesion*, i parlamentari meno esperti su un tema tenderanno a votare conformemente a quei parlamentari, da loro ritenuti più esperti, con i quali condividono gli stessi interessi in termini di *policy outcomes.* Il parlamentare non esperto, dunque voterà, a seconda del caso concreto, in maniera conforme al gruppo europeo o al partito nazionale.

Come votano quindi i parlamentari europei? Verso chi si sentono *accountable*? Chi rappresentano nell'esercizio delle loro funzioni?

Per rispondere a queste domande dobbiamo indubbiamente spostarci verso un tipo di studio microscopico: risulta doveroso studiare il comportamento dei singoli parlamentari.

In un contributo del 2007, Farrel e Scully[891] indagano specificatamente su come i parlamentari europei percepiscono il loro ruolo di rappresentanti: chi rappresentano nell'esercizio delle loro funzioni? La letteratura al riguardo è sicuramente scarsa, e questo contributo di tipo quantitativo è sicuramente isolato ma centrale nella comprensione della questione della rappresentanza in seno al Parlamento Europeo. I dati riportati nella tabella sono stati raccolti tramite sondaggio individuale nella primavera del 2006 e il campione è composto da 272 parlamentari.

Agli intervistati è stato chiesto di rispondere dando un punteggio da 1 (poco importante) a 5 (molto importante) alla domanda: "Quanto è importante per te rappresentare i seguenti gruppi di persone nello svolgimento delle tue funzioni come parlamentare europeo?". Vengono riportate per ogni gruppo e per ogni voto le percentuali dei rispondenti; nella seguente tabella è riportata la media delle votazioni per ogni gruppo e il numero totale di rispondenti per la domanda.

Tabella 1 Rappresentanza dei parlamentari europei (Farrel e Scully 2007).

	Poco importante			**Molto importante**	**Media di importanza**	**Numero di rispondenti**
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	
Tutti quelli che hanno votato il mio partito europeo	1,4	6,8	4,5	8,3	48,3	4,35	207
Tutti i cittadini del mio stato di appartenenza	1,0	6,7	3,5	7,7	57,7	4,28	208
Tutti i cittadini della mia circoscrizione/regione	2,0	4,9	2,3	3,5	63,5	4,16	203
Il mio partito nazionale	2,0	6,4	7,7	9,4	39,4	4,03	203
Il mio gruppo politico al PE	6,8	3,9	6,8	6,1	36,1	3,81	205
Tutti i cittadini europei	10,6	8,7	8,3	1,3	31,3	3,64	208

[890] Cfr. M. WESTLAKE, *A modern guide to the European Parliament*, Londra, Pinter, 1994.

[891] D. M. FARRELL - R. SCULLY, *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Come possiamo vedere, a livello aggregato i dati forniscono evidenti, anche se non sostanziali, differenze. I parlamentari nelle loro funzioni sentono di dover rappresentare principalmente gli elettori del proprio partito di appartenenza (il partito europeo), i cittadini del proprio Stato di provenienza e i cittadini della propria circoscrizione. Rimangono comunque importanti anche i dati sulla rappresentanza del partito nazionale, di tutti i cittadini europei e di quelli sulla rappresentanza del proprio gruppo politico al Parlamento Europeo.

Possiamo evincere da questi dati che i parlamentari europei hanno ben chiaro come il loro ruolo di rappresentanti sia multidimensionale e si articoli su più livelli, come risulta logico in un sistema politico multilivello, quale è quello europeo. I risultati dell'analisi multivariata effettuata dagli autori dimostrano che la variazione nelle risposte dei parlamentari non sono da ricondurre alla differente nazionalità dei rispondenti, né ad altre variabili prese in considerazione, come ad esempio il genere, l'età o l'esperienza pregressa in assemblee legislative. Un importante fattore da tenere in considerazione è che l'appartenenza politica non viene presa in considerazione in questa analisi; non ci è quindi possibile capire se parlamentari afferenti a partiti tendenzialmente più europeisti interpretano in maniera più universalistica il loro ruolo di rappresentanti rispetto a parlamentari affiliati a partiti tendenzialmente più euroscettici.

Questi dati vengono comprovati da un contributo del 2003[892] facente parte della serie "*The future of European democracy*". In questo volume vengono raccolte una serie di testimonianze dirette di parlamentari europei ai quali è chiesto di parlare della propria esperienza quali rappresentanti nel Parlamento Europeo. Dai numerosi contributi si evince che l'ampiezza degli aspetti della rappresentanza sovranazionale è ben chiara agli eurodeputati, i quali spesso si trovano in difficoltà nelle loro scelte di voto, consapevoli di dover rappresentare sia i propri elettori di circoscrizione che gli elettori di partito in senso più lato, nonché gli interessi dell'Unione in generale.

5.6. Coesione all'interno dei gruppi politici: l'Agreement Index

Fin dai primi studi quantitativi sul comportamento di voto dei deputati europei, risalenti agli anni 90, il principale strumento di indagine è stata l'analisi del voto per appello nominale (*roll call vote*).

Secondo il Regolamento del Parlamento Europeo, art. 179 "*Quando decide sulla base di una relazione, il Parlamento procede a qualsiasi votazione unica e/o finale ricorrendo al voto per appello nominale in conformità dell'articolo 180, paragrafo 3*". Viene inoltre utilizzato il voto per appello nominale "*qualora un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa*[893] *lo chiedano per iscritto al più tardi la sera prima della votazione, a meno che il Presidente non fissi un'altra scadenza*"[894]. In pratica, solo il 30%

[892] R. MORGAN – M. STEED, *Choice and representation in the European Union*, in *The federal trust series*, Future of the European Parliament Democracy 3, 2003

[893] Ai sensi dell'art. 168 *bis*, Regolamento del Parlamento Europeo, per "soglia bassa" si intende un ventesimo dei deputati che compongono il Parlamento o un gruppo politico.

[894] Art. 180 comma 1, Regolamento del Parlamento Europeo.

delle votazioni avviene secondo voto palese[895]. Quando viene utilizzato il *roll call vote* il nominativo del parlamentare viene registrato nel verbale della seduta con la propria scelta di voto, per questo motivo il suddetto dispositivo è così utile per studiare il comportamento di voto dei parlamentari europei. La procedura ordinaria prevede il voto palese tramite alzata di mano e, di conseguenza, l'influenza del gruppo o del partito sulla scelta di voto del parlamentare è forte.

Sulla base del voto palese sono stati creati numerosi indici per studiare la coesione all'interno dei gruppi. Con coesione intendiamo, nell'ambito degli studi sulle assemblee legislative, la coerenza interna di un attore politico, nella fattispecie di votare in maniera coesa e coerente, esprimere la stessa preferenza in un ventaglio di possibilità. Risulta importante studiare la coesione all'interno dei gruppi per capire quanto in definitiva il parlamentare europeo sia *accountable* nei confronti del gruppo politico. Inoltre, ai fini di colmare lo iato democratico all'interno del Parlamento Europeo, gruppi politici omogenei risultano cruciali per fornire agli elettori un'offerta programmatica significativa[896].

Ad oggi l'indice al quale tutti gli studiosi fanno riferimento è indubbiamente l'*Agreement Index* (AI). Teorizzato da Hix, Noury e Roland[897], l'AI tiene in considerazione il numero di voti favorevoli e contrari, nonché il numero di astenuti per votazione all'interno di uno stesso gruppo. Risulta uguale a 1 quando tutto il gruppo vota in maniera coesa, uguale a 0 invece quando i voti a favore e i voti contrari si eguagliano.

Nella successiva tabella vengono riportati gli AI per i gruppi parlamentari dalla prima alla settima legislatura.

Tabella 2 Agreement Index dei gruppi politici nel Parlamento Europeo 1979-2014[898].

	EP1 (79-84)	**EP2 (84-89)**	**EP3 (89-94)**	**EP4 (94-99)**	**EP5 (99-04)**	**EP6 (04-09)**	**EP7 (09-14)**
PES	0.76	0.87	0.90	0.90	0.90	0.91	0.93
EPP	0.90	0.93	0.91	0.90	0.87	0.88	0.93
ELDR	0.85	0.85	0.85	0.86	0.88	0.89	0.90
LEFT	0.81	0.87	0.86	0.80	0.80	0.85	0.83
GAUL	0.80	0.84	0.85	0.79	0.75	0.76	

[895] Cfr. L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational? National affiliation and political group membership in the European Parliament*, Pisa, Pisa University Press, 2016

[896] Cfr. L. BARDI - E. BRESSANELLI - L. CICCHI - E. CALOSSI - W. GAGATEK - E. PIZZIMENTI, *Political parties and political foundations at European level. Challenges and opportunities*, Bruxelles, Parlamento Europeo, 2014.

[897] Cfr. S. HIX - S. NOURY - G. ROLAND, *Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, in *British Journal of Political Science*, 35, 2005, pp. 209-234.

[898] PES: Partito Socialista Europeo, dal 2009 Alleanza progressiva dei Socialisti e Democratici. EPP: Partito Popolare Europeo, Democristiani e Conservatori e i Conservatori italiani, dal 2009 solo Partito Popolare Europeo. ELDR: Partito Europeo dei Liberali, Democratici e Riformisti, dal 2004 Alleanza dei Liberali e Democratici per l'Europa. LEFT: Sinistra Radicale, Comunisti italiani e alleati, oggi Sinistra Europea Unitaria – Sinistra Nordica Verde. GAUL: Gaullisti e alleati, dal 2009 Riformisti e Conservatori Europei (ECR). GRN: Verdi e alleati, oggi Alleanza dei Verdi Europei. CON: Conservatori Britannici (ED). RIGHT: estrema destra (ER). ANTI: vari gruppi euroscettici. REG: vari gruppi regionalisti. IND: Gruppo Tecnico Indipendente, fino al 2001. NA: gruppo dei non iscritti. La tabella è contenuta in L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational?*, cit., pp. 72-73.

GRN		0.81	0.85	0.91	0.92	0.91	0.96
CON	0.89	0.92	0.89				
RIGHT		0.93	0.88				
ANTI			0.83	0.67	0.50	0.47	0.49
REG			0.87	0.91			
IND	0.78				0.64		
NA	0.74	0.79	0.81	0.63	0.44	0.44	0.42

Il primo dato che risulta evidente dai dati è che tendenzialmente tutti i gruppi risultano molto coesi. Possiamo osservare che col passare del tempo i gruppi politici all'interno del Parlamento Europeo sono diventati molto più coesi, eccezion fatta ovviamente per il gruppo dei Non Iscritti, compagine che negli anni è diventata sempre più numerosa ma estremamente eterogenea.

Fin dai primi studi sulla coesione all'interno dei gruppi politici europei due conclusioni furono chiare. Innanzitutto, i gruppi politici europei presentano una forte coesione interna[899]: vale a dire che tendenzialmente gli eurodeputati facenti capo a un medesimo gruppo politico tendono a votare in conformità con i colleghi di gruppo. A questa coesione inter-gruppo si lega una forte competizione politica *intra* gruppo. Ciò che fu subito evidente, inoltre, è che questa competizione si struttura secondo i *cleavages* politici teorizzati da Rokkan e quindi più che un confronto tra pro e anti-europei, il dibattito si struttura più secondo una logica destra-sinistra. [900] L'ultima constatazione fu che l'appartenenza nazionale non influenza in maniera rilevante il comportamento di voto degli eurodeputati, e che quindi il Parlamento Europeo funziona sorprendentemente come un parlamento nazionale.

Recenti ricerche condotte da Lorenzo Cicchi [901] dimostrano che a differenza dalla *Parliamentary agents with two principals' theory* - dove in caso di contrasto tra la linea dettata dal partito nazionale e quella dell'gruppo il deputato seguirà la linea del partito nazionale - non è tanto il partito nazionale a contare come *principal* per il deputato, ma la sua nazionalità. I casi in cui il parlamentare si ritrova costretto a votare in maniera difforme dal gruppo riguardano spesso questioni legate alla circoscrizione nazionale o alla circoscrizione regionale alle quali il parlamentare afferisce, ed è in ultima analisi la circoscrizione di voto che il parlamentare tende a rappresentare nell'esercizio delle sue funzioni a livello sovranazionale.

5.7. Conclusioni

Abbiamo visto in questo breve elaborato come la questione della rappresentanza al livello sovranazionale sia di non semplice comprensione. Muovendosi all'interno di una

[899] Cfr. F. ATTINÀ, *The voting behaviour of the European Parliament Members,* cit.*;* S. HIX E C. LORD, *Political Parties in the European Union,* cit.; T. RAUNIO, *The European perspective: transnational party groups in the 1989-1994 European Parliament,* Ashgate, Aldershot, 1997.

[900] Cfr. L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational?,* cit.

[901] Cfr. L. CICCHI, *Is eurovoting truly supranational?,* cit.

governance multilivello ed avendo innumerevoli mandanti, i MEP hanno molte difficoltà a rendersi *accountable* verso ogni attore, né risulta a noi studiosi facile delineare una teoria univoca e concisa. Senza dubbio il sistema politico europeo è ad oggi sufficientemente istituzionalizzato da armonizzare le scelte politiche di partiti nazionali, gruppi politici europei e partiti europei: sono poche le occasioni in cui il partito europeo non dà una linea comune ai parlamentari. Nei casi in cui però il MEP riceva diverse indicazioni di voto sarà la circoscrizione in cui è stato eletto il mandante verso il quale il parlamentare si renderà *accountable*. Vediamo quindi come, per quanto a livello europeo non sia *de iure* previsto l'istituto del mandato imperativo, *de facto* si assiste a un condizionamento nei confronti dei MEP: similmente ai primi delegati britannici, ancora i rappresentanti europei sentono, in ultima istanza, forte il legame con i propri mandanti.

6. CONCLUSIONI

In questo elaborato si è cercato di riscostruire un quadro quanto più esaustivo in merito alle problematiche legate al divieto di mandato imperativo nell'ordinamento europeo. Partendo da un'analisi storico-concettuale si è, poi, immediatamente passati allo studio delle principali fonti giuridiche sull'assenza di vincolo di mandato.

Posto che all'articolo 10 TUE l'Unione Europea è definita quale democrazia rappresentativa, è all'articolo 2 del Regolamento interno del Parlamento Europeo che è statuita la libertà di mandato per i parlamentari europei: *"...i deputati esercitano il loro mandato liberamente e in modo indipendente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo"*. Parallelamente, altri strumenti normativi prevedono regole di trasparenza per gli eurodeputati, i gruppi politici ed i partiti che li compongono. Gli statuti di questi ultimi e le *internal rules* dei gruppi parlamentari europei sopperiscono alla perdurante assenza di normative di dettaglio sulla democrazia interna alle compagini politiche. Appare, infatti, opportuno sottolineare come le istituzioni comunitarie si siano concentrate principalmente su una sola delle sfaccettature dell'istituto in esame: la trasparenza degli interessi, soprattutto di quelli che si riverberano sul piano economico-finanziario e che sono, quindi, in grado di influenzare la scelta del *policy maker*. Da quanto emerge dall'analisi delle fonti normative cui si è proceduto, minor attenzione viene data, invece, all'ambito dell'assenza di vincolo di mandato direttamente collegato al concetto di democrazia.

La questione del divieto di mandato imperativo non è stata oggetto di riflessione unicamente del legislatore e della dottrina, ma anche – e, forse, soprattutto – della giurisprudenza. Infatti, tanto le Corti Costituzionali nazionali quanto la Corte di giustizia dell'Unione Europea hanno preso parte all'intenso dibattito sviluppatosi attorno alla problematica in esame. Ponendo l'attenzione rispettivamente sul principio democratico e sul principio dell'equilibrio istituzionale, i giudici hanno inquadrato la tematica del libero mandato parlamentare in modo tale da non poterla considerare come un *aliud* rispetto al contesto in cui è inserita. Di particolare rilevanza è la sentenza del Tribunale delle

Comunità Europee del 2 ottobre 2001, *Jean-Claude Martinez e a. c Parlamento Europeo*, relativa alla formazione del "Gruppo Tecnico dei Deputati Indipendenti – Gruppo misto". Il Tribunale ha, in questa sede, sottolineato come l'affiliazione politica sancita all'articolo 29 del Regolamento del Parlamento Europeo sia un requisito necessario alla formazione di un gruppo politico. Così facendo, l'Unione ha cercato di rafforzare la coesione politica all'interno dei gruppi e di conseguenza di presidiare la rappresentatività del Parlamento Europeo a detrimento, però, della libertà d'azione del singolo parlamentare.

Nondimeno, la mancanza di una procedura elettorale uniforme europea costituisce uno dei principali ostacoli alla piena ed effettiva rappresentanza dei cittadini degli Stati Membri in seno al Parlamento Europeo. Nonostante il Trattato di Maastricht abbia introdotto l'istituto della cittadinanza europea in nome della creazione di un "*dèmos* unitario europeo", la pluralità dei sistemi elettorali tuttora vigenti sembra andare in direzione opposta alla formazione di uno spazio pubblico europeo. Tale aspetto non contribuisce a colmare il cosiddetto *deficit* di rappresentanza dell'Unione Europea ma, anzi, sembra alimentarlo. L'assenza di una procedura elettorale uniforme incide sul rapporto elettore-eletto risultando "differenziato" il mandato parlamentare che gli elettori degli Stati Membri conferiscono in capo ai loro rappresentanti politici.

In ultima battuta si è, poi, passati allo studio della rappresentanza politica europea analizzando la peculiare struttura del sistema politico europeo e il *voting behaviour* degli eurodeputati. Ci si è chiesti, in tal senso, verso quale attore di questo sistema il MEP sia effettivamente *accountable*. Ciò che viene definito come europartito o *european network party* è, infatti, l'insieme dei tre attori istituzionalizzati afferenti alla sfera politica: il partito politico nazionale, il partito politico europeo e il gruppo politico europeo. Il MEP deve interfacciarsi e rispondere, in termini di *voting behaviour*, a questi tre attori, oltreché all'elettorato. Da sempre gli studi sulla coesione dei gruppi politici hanno dimostrato come i parlamentari europei tendano a votare conformemente al proprio gruppo di appartenenza e che anzi, negli anni, i gruppi risultino sempre più coesi. Poiché, tendenzialmente, la linea di voto seguita dai tre soggetti è la medesima, maggiori spunti di riflessione suscita la circostanza nella quale il partito nazionale, da un lato, ed il partito e il gruppo europei, dall'altro, diano indicazioni di voto diverse. Sulla base di studi sia quantitativi che qualitativi che utilizzano maggiormente sondaggi e interviste ai MEP, si evince come questi votino a favore degli interessi degli elettori della propria circoscrizione territoriale. Si osserva, quindi, come, per quanto a livello europeo non sia *de iure* previsto l'istituto del mandato imperativo, *de facto* si assiste ad un condizionamento nei confronti dei MEP: similmente a quanto accadde ai primi delegati britannici, oggi i rappresentanti europei sentono forte il legame con i propri mandanti.

Le motivazioni alla base di questa forte relazione con i propri elettori circoscrizionali sono molteplici. Sicuramente, però, almeno tre manifeste variabili risultano esplicative del fenomeno preso in esame. Innanzitutto, risulta evidente come il sistema politico europeo fatichi ancora ad istituzionalizzarsi: l'assenza di partiti transnazionali fa sì che il parlamentare avverta un vuoto d'appartenenza a causa del quale è portato a rappresentare la dimensione che ritiene più vicina e concreta, vale a dire la propria circoscrizione territoriale. In secondo luogo, l'assenza di una legge elettorale europea crea senza dubbio un legame particolare dell'eletto con l'elettore in forza del quale il primo, nella maggioranza dei casi, si sentirà *accountable* principalmente verso il secondo, comportandosi di conseguenza in

sede parlamentare. Infine, il fatto che l'Unione sia essenzialmente e da sempre fucina di politiche pubbliche porta l'attenzione del parlamentare, nell'esercizio del voto, sugli interessi ed i bisogni del proprio livello locale.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R. – TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014;

ALLEGRI M. R., *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 22/2013;

ALLEGRI M. R., *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2013;

ALLEGRI M. R., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2014;

ATTINÀ F., *The voting behaviour of the European Parliament Members and the problem of Europarties* in *European Journal of Political Research*, 18(3), 1990, pp. 557-579;

BALAGUER CALLEJÓN F., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 1/2017;

BARDI L., *Parties and party system in the European Union*, in LUTHER K. R. - MULLER-ROMMEL F., *Political parties in the new Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2002;

BARDI L. - BRESSANELLI E. - CALOSSI E. - GAGATEK W. - MAIR P. – PIZZIMENTI E., *How to Create a Transnational Party System*, European Parliament, Brussels, 2010;

BARDI L. - BRESSANELLI E. - CICCHI L. – CALOSSI E. – GAGATEK W. – PIZZIMENTI E., *Political parties and political foundations at European level. Challenges and opportunities*, Bruxelles, Parlamento Europeo, 2014;

BARDI L. - IGNAZI P., *Il Parlamento Europeo*, il Mulino, Bologna, 2004;

BARNES P., *Brexit: What happens now?*, BBC News, 11 aprile 2019, www.bbc.com;

BELL D. S. – LORD C., *Transnational parties in the European Union*, Ashgate, Aldershot, 1998;

BILANCIA P., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2016;

BONOFIGLIO S., *Prime note sulla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Lisbona* in *La cittadinanza europea*, fasc. 1-2, anno VI, 2009;

BONVICINI G. – TOSATO G.L. – MATARAZZO R., *I partiti politici europei e la candidatura del presidente della Commissione*, *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2009;

BONVICINI G. (a cura di), *Il Parlamento Europeo per la nuova Unione*, in *Quaderni IAI*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2014;

CACCAVALE P., *Partiti politici europei e gruppi parlamentari nella sesta legislatura del Parlamento europeo*, in *Rassegna Parlamentare*, Isle, n.4, 2006;

CALANDRI E. – GUASCONI M. E. – RANIERI R., *Storia politica e economica dell'integrazione europea: dal 1945 ad oggi*, Edises, Napoli, 2015;

CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2017;

CARTABIA M. –LUPO N.– SIMONCINI A., *Democracy and subsidiarity in the EU: national parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013;

CARTABIA M., *Gruppi politici e "interna corporis" del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2000;

CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017;

CATALANO N., *I poteri dell'Assemblea parlamentare europea*, Roma, Tipografia PUG, 1961;

CAVAGGION G., *La nuova "legge elettorale" europea*, in *Centro Studi sul Federalismo*, febbraio 2016;

CERUTTI C., *La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo: il divieto di mandato imperativo*, Cedam, Padova, 2017;

CHALMERS D. – DAVIES G. – MONTI G., *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014;

CIAFFI A. – ODONE C. (a cura di), *Le regioni e le politiche europee, Atti del «Secondo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee» del Cinsedo – Roma*, Maggioli Editore, Rimini, 2015;

CIANCIO A., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009;

CIANCIO A., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 11 settembre 2015;

CICCHI L., *Is eurovoting truly supranational? National affiliation and political group membership in the European Parliament*, Pisa University Press, Pisa, 2016;

CORBETT R. – JACOBS F. – NEVILLE D., *The European Parliament*, IX ed., Harper, London, 2016;

COSSIRI A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli, Milano, 2018;

COSSIRI A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, Milano, 2018;

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze University Press, Firenze, 2004;

CURTI GIALDINO C., *Elezioni europee del 2014 e Scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in Federalismi.it, n. 11, 2014;

DE TOGNI G., *L'iniziativa dei cittadini europei (ICE). Tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio costituzionale Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014;

DEMMING A.A., *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella sentenza Lissabon del Tribunale costituzionale federale tedesco* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009;

DI CHIARA A., *La verifica dei poteri del Parlamento europeo tra normative elettorali difformi e principio di autonomia*, in Rivista AIC, n. 3/2018;

DUVERGER M., *Esquisse d'une théorie de la répresentation politique*, in *L'Evolution du droit publique*, Sirey, Parigi, 1956;

DUVERGER M., *Vers les parties européens*, Le Monde, 25 gennaio 1992;

FAAS T., *To defect or not to defect? National, institutional and party group pressure on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament*, in *European Journal of Political Research*, 42, 2003, pp. 841-866;

FABBRINI S., *The parliamentary election of the Commission President: constraints on the parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, Luiss Guido Carli, Roma, ottobre 2013;

FARRELL D. M. – SCULLY R., *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford University Press, Oxford, 2007;

FASONE, C., – LUPO, N., *Il Parlamento Europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012, pp. 329-357;

GETI P.L., *Il contributo della giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione europea* in *Nomos*, 2015;

GIANFRANCESCO E., *Note a sentenza. I limiti alla costituzione dei gruppi politici all'interno del Parlamento europeo* in *Diritto pubblico contemporaneo europeo*, 2002: pp. 278 ss;

GIANNATIEMPO M. – VERNETTI A., *Elezioni europee 2019: tutti i sistemi elettorali nell'UE*, You Trend, 29 aprile 2019, www.youtrend.it;

GIANNITI L., – LUPO N., *The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, Volume 11, Issue 2-3, 2016, pp. 144-160;

GILBERT M., *Storia dell'integrazione europea*, Laterza, Roma, 2007;

GRATTERI A., *In Europa Votano Così: Costituzioni e Sistemi Elettorali*, in *Quad. cost*, n. 9/2012;

GUIDI G., *Il Parlamento europeo: assemblea di gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare)*, in *Dir. com. sc. int.*, anno XXI, n.3, 1982;

HANLEY D., *Beyond the Nation State. Parties in the era of European integration*, Palgrave McMillan, Basingstoke, 2008;

HENNETTE S., – PIKETTY T., – SACRISTE G., – VAUCHEZ A., *Democratizzare l'Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa*, La nave di Teseo, Milano, 2017;

HIX S., *Parliamentary behaviour with two principals: preferences, parties, and voting in the European Parliament*, in *American Journal of Political Science*, 46(3), 2002, pp. 688-698*;*

HIX S. - LORD C., *Political Parties in the European Union*, Macmillan, Londra,1997;

HIX S. – NOURY S. – ROLAND G., *Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, in *British Journal of Political Science*, 35, 2005, pp. 209-234;

HÖGENAUER A. – NEUHOLD C. – CHRISTIANSEN T., *Parliamentary Administrations in the European Union*, Palgrave-MacMillan, Londra, 2016;
INGRAVALLO I., *I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive*, Annuali della facoltà di giurisprudenza di Taranto, Anno V, Cacucci Editore, Bari, 2012;

KATZ R. S. – MAIR P., *The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization*, in *American Review of Politics*, vol. 14, 1993, pp. 593-617;

KRIESI H., *The Politicization of European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 54, 2016, pp. 32-47;

LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016;

LEHMANN W., *Democrazia europea, identità costituzionale e sovranità*, Parlamento europeo, Direzione generale politiche interne, Affari costituzionali, 2010;

LEVI E. – DASI MARIANI R. – PAPARELLA E., *Intergruppi parlamentari, rappresentanza fluida e recenti evoluzioni del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.

Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello, 2009, www.europarl.europa.eu;

LIPPOLIS V., *I partiti politici europei*, in Rassegna parlamentare, Isle, n.3, 2012;
LUPO N. – MANZELLA A., *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2019.
LUPO N., *Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE: le diverse letture possibili*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014;

MAGNETTE P. – NICOLAIDIS K., *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, in *West European Politics*, 27(3), 2004, pp. 381-404;

MANZELLA A. – LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014;

MANZELLA A., *La Presidenza UE e le procedure*, 2014-II, in *La Repubblica*, 17 giugno 2014;

MANZELLA A., *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *Federalismi.it*, n. 11/2014;

MENÉNDEZ A. J. — FOSSUM, J. E., *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2013;

MORGAN R. – STEED M., *Choice and representation in the European Union*, The federal trust series, Future of the European Parliament Democracy 3, 2003;

NORDSIECK W., *Parties and elections in Europe: parliamentary elections and governments since 1945, European Parliament elections, political orientation and history of parties*, BoD, Norderstedt, 2017;

PANICO G., *L'istituzione parlamentare comunitaria di fronte ai suoi futuri sviluppi*, in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco per il quarantesimo anno d'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1977;

PASQUINO G., *Deficit democratico*, in *Società Italiana di Scienza Politica*, 2011;

PASQUINUCCI D., *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano, 2013;

PASSAGLIA P., *Le formule elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo*, in Servizio studi e documentazione della Corte Costituzionale, 2010;

POLIN R., *Vita di PE: l'Evoluzione Storica del Parlamento Europeo e dei suoi Poteri*, Centro Italiano Studi Elettorali, 17 aprile 2014, www.cise.luiss.it;

RAUNIO T., *The European perspective: transnational party groups in the 1989-1994 European Parliament*, Ashgate, Aldershot, 1997;

RAZZA A., *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una "legge elettorale europea"*, in *Osservatorio parlamentare comparato*, Isle, n.4, Ottobre/dicembre 2013;

RIDOLA P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, P. 679-699, Padova, 1986;

RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in BLAKE H. J. – MANGIAMELI S. (a cura di), *The European Constitution*, Springer, Berlino, 2005;

RIGNANESE L., *La dottrina dei contro-limiti nella giurisprudenza della Corte di giustizia*. Tesi di laurea in Giurisprudenza. Università degli Studi della Tuscia, a.a. 2017/18;

RINGE N., *Who decides and how? Preferences, uncertainty, and policy choice in the European Parliament*, Oxford University Press, Oxford, 2010;

ROLLÈ N., *La procedura elettorale uniforme per l'elezione al Parlamento europeo*, Seam, Roma, 2001;

ROSIGNOLI F., *Il deficit democratico dell'Europa. Due punti di vista,* in *Nomos*, 2/2014;

SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995;

SASSI S., *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffé, Milano, 2012;

SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2005;

STARITA M., *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2011;

STAVRIDIS S. – IRRERA D. (a cura di), *The European parliament and its international relations*, Routledge, Londra – New York, 2015;

STAVRIDIS S. – JANČIĆ D. (a cura di), *Parliamentary diplomacy in European and global governance*, Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2017;

TARLI BARBIERI G., *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sentenza 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*;

VIGEVANI G. E., *Necessaria l'affinità politica per i gruppi del Parlamento europeo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2002;

VIGEVANI G. E., *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost*, 2003;

VIVIANI L., *L'Europa dei partiti: per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2009;

WESTLAKE M., *A modern guide to the European Parliament*, Pinter, Londra, 1994;

ZANON N. –BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001;

ZORZI GIUSTINIANI A. – CASELLA R. (a cura di), *I parlamenti nazionali nella governance economica europea: un'analisi comparata*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

RISORSE ONLINE

CORTE COSTITUZIONALE:
www.cortecostituzionale.it

OSCE:
www.osce.org

UNIONE EUROPEA:
Eur-lex, https://eur-lex.europa.eu/
Parlamento Europeo, www.europarl.europa.eu
Publications office of the EU, https://data.europa.eu
Unione Europea, http://europa.eu

IV

Gli Stati Uniti d'America

di

Giovanni Aversente

Andrea Catani

Antonio Celella

Antonio Folchetti

Valentina Fredianelli

1. GLI STATI UNITI: UN MODELLO ATIPICO DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

di *Antonio Folchetti*

SOMMARIO: 1.1. *RECALL, INITIATIVE, REFERENDUM:* LA *RATIO* POLITICA. – 1.2. IL MANDATO A LIVELLO FEDERALE: PROSPETTIVE E CRITICITÀ.

1.1 Recall, initiative, referendum: la *ratio* politica.

Nel panorama delle democrazie occidentali, l'assetto istituzionale statunitense si contraddistingue per la sua unicità, sia sul piano dell'equilibrio fra i diversi poteri dello Stato che su quello dell'organizzazione interna dei diversi organi costituzionali[902]. Il presidenzialismo del "modello Washington", un bicameralismo rigidamente improntato al modello federale, uno *spoil system* diffuso su tutti i livelli governativi, l'ampia eterogeneità normativa derivante dall'autonomia di cui gode ogni singolo Stato: questi (e molti altri) elementi fanno sì che anche le istituzioni politiche, nella loro particolare configurazione, possano essere ascrivibili a quell'idea di "eccezionalismo americano" che, da Tocqueville in poi[903], continua ad animare il dibattito filosofico, storico-politico e culturale sugli Stati Uniti d'America.

In un quadro sinottico di tal genere, il tema oggetto della ricerca nella quale si inserisce il presente contributo, il mandato imperativo, ricopre una notevole rilevanza. Dal momento che tale istituto giuridico è – nella sua stessa essenza – legato al concetto di libertà, non è da trascurare il fatto che la Costituzione statunitense sia permeata da costanti riferimenti alla libertà, un valore fondante nello spirito dei padri costituenti, e ancora oggi saldamente vivo nella popolazione americana[904]. In questo senso, emerge con ulteriore chiarezza la *ratio* dell'assenza del vincolo di mandato per i rappresentanti della Camera e i senatori. La Carta Costituzionale degli Stati Uniti non fa alcun riferimento al mandato imperativo: a livello federale, pertanto, non è previsto alcun legame di "fedeltà" che obblighi il rappresentante a perseguire puntualmente la volontà del rappresentato. Tuttavia, in virtù dei vasti margini di

[902] Per uno sguardo d'insieme, si segnalano G. BOGNETTI, Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. 1, La Costituzione liberale, Giappichelli, Torino, 1998; G. BOGNETTI, Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. 2, La Costituzione democratica, Giappichelli, Torino, 2000; M. COMBA, Gli Stati Uniti d'America, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), Diritto costituzionale comparato, Laterza, Roma-Bari, 2013, III ed., p. 127 ss.; C. LODICI, Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso, in S. VASSALLO (a cura di), Sistemi politici comparati, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 248 ss.

[903] Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, UTET, Torino, 1968, ed. it.

[904] A tal proposito, lo storico Eric Foner afferma che «non esiste idea più essenziale al senso di sé degli americani, come individui e come nazione, dell'idea di libertà» cfr. E. FONER, *Storia della libertà americana*, Donzelli, Roma, 1998, p. 3.

federalismo legislativo costituzionalmente sanciti[905], a ciascuno Stato è concessa la possibilità di predisporre formule giuridico-politiche più o meno forti di contenimento delle libertà relative al mandato elettivo.

Partendo da una panoramica generale, è interessante notare la forte eterogeneità territoriale per quel che riguarda la diffusione di istituti di revoca del mandato. In relazione a ciò, il politologo Thomas E. Cronin, che sulla materia ha curato uno degli studi più completi e apprezzati degli ultimi decenni[906], traccia una mappa del Paese nella quale i diversi Stati sono classificati sulla base del possesso o meno di forme di democrazia diretta[907]. Da questa ricostruzione cartografica, emerge una sostanziale differenza tra gli Stati dell'Ovest, tutti contraddistinti dalla presenza di almeno un congegno normativo ascrivibile all'idea di revoca del mandato, e quelli dell'area orientale (in particolare della East Coast), la maggior parte dei quali ne sono privi. La distribuzione, invece, appare piuttosto trasversale rispetto al colore politico delle regioni: sono previste diverse modalità di "controllo" dei rappresentanti all'interno di Stati storicamente repubblicani (Arixona, Alaska, Idaho ecc.), ma non in altri (tra i quali spicca il Texas). Analogamente, una roccaforte democratica come la California dispone di un'ampia normativa in tal senso, mentre quasi tutti gli Stati – da sempre vicini ai democratici – della costa atlantica non riconoscono alcuna forma di mandato imperativo[908].

Ma in che modo gli Stati possono legiferare in materia di vincolo di mandato? La principale fattispecie prevista dall'ordinamento è il *recall*, uno strumento che «permette ai votanti, mediante petizioni, di mettere ai voti la questione della rimozione di un pubblico funzionario eletto prima che scada il suo mandato, riconoscendo così l'elettorato come fonte di potere sovrano»[909]. Presente in 19 Stati[910] (in due dei quali, Michigan e New Jersey, è previsto, ma inattuabile, anche nei confronti dei rappresentanti eletti al Congresso), il *recall* si applica generalmente ai *public officers*, ma anche in questo caso l'autonomia legislativa dei singoli Stati ne diversifica le modalità d'azione[911]. Alcuni Stati escludono esplicitamente procedure di *recall* per la magistratura, mentre nel South Dakota esse possono essere mosse soltanto nei confronti di cariche municipali[912]. Quest'ultimo caso, tra l'altro, dimostra la peculiarità del modello americano anche per quel che concerne le *polities* più ridotte, con una struttura del governo municipale del tutto differente rispetto alle giunte e ai consigli comunali di stampo europeo[913].

---

[905] Così recita il X Emendamento della Costituzione americana: «I poteri non demandati dalla Costituzione agli Stati Uniti, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati, o al popolo».

[906] T.E. CRONIN, Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, Harvard University Press, Harvard, 1989.

[907] Ivi, p. 47

[908] Per un'evoluzione storica della revoca del mandato negli Stati Uniti, si rimanda a *infra*, Cap. II.

[909] La definizione è di J.F. ZIMMERMAN, *The Recall, Tribunal of the People,* Praeger Publishers, Westport, 1997, p. VII, trad. it.

[910] Oltre ad essi deve essere menzionato anche il District of Columbia.

[911] Cfr., *infra*, Cap. III.

[912] Un'esauriente schematizzazione delle forme di *Recall Elections* suddivise per Stato è presente in D.G. BIANCHI, *La revoca degli eletti* (recall) *nel mondo anglosassone: case studies a confronto*, in *www.metabasis.it*, XVIII, 2014, p. 12 ss.

[913] Una figura peculiare del sistema di governo locale americano (e poi "esportata" anche fuori dal continente) è quella del *city manager*, un soggetto di comprovata esperienza – e spesso di estrazione

Viste le evidenti difficoltà nel ricondurre questo articolato istituto ad un discorso univoco, non vi sono dati precisi sul numero di *recall elections* attuate a livello federale[914], pertanto appare a dir poco arduo proporre ipotesi interpretative sul rendimento di tale dispositivo, e che possano trovare un riscontro quantitativamente esaustivo e avalutativamente affidabile. In ogni caso, nei paragrafi successivi saranno esaminati nel dettaglio alcuni singoli casi di studio; per il momento, si limiterà l'analisi a considerazioni puramente teoriche. Un punto di partenza utile può essere rintracciato nella ricostruzione concettuale compiuta da Bernard Manin, il quale identifica tra i principi cardine dei regimi rappresentativi anche «un certo grado di indipendenza dai desideri dell'elettorato» da parte di «coloro che governano» [915]. Un'asserzione di questo tipo pone già degli aspetti problematici, anche solo sul piano terminologico: espressioni come «un certo grado di indipendenza» implicano la possibilità di concepire non soltanto il *recall* ma l'idea stessa di mandato imperativo secondo letture più o meno estensive. Consentire ai cittadini di revocare un legittimo incarico elettivo per ragioni di carattere soggettivo non svuota un modello di democrazia rappresentativa della sua stessa ragion d'essere? Il diritto di voto – il cui esercizio è l'atto di legittimazione politica per eccellenza in regime di democrazia – non perde così il suo valore "performativo"? E infine, ampliare i poteri di controllo sugli eletti non significa forse cedere alle spinte populiste?

Il *recall* chiama in causa tali questioni, ed è oggetto di ampio dibattito accademico. È certamente possibile riferirsi ad esso nel quadro di «una struttura politica tripartita in cui i governati controllano i loro rappresentanti, che a loro volta non sono i detentori della sovranità, ma agiscono secondo dei mandati ed esercitano un potere limitato dai poteri dei governati» [916]. E infatti, l'applicazione di questo strumento può comportare indubbi vantaggi: l'eletto avrà costante cura della propria *accountability* e gli elettori manterranno un elevato interesse nei confronti dell'operato svolto dal rappresentante, fornendo così garanzie di stabilità e riduzione del conflitto politico[917]. Al tempo stesso, però, non sono da trascurare i rischi della dimensione "divisiva" e "polarizzante" che il *recall* può assumere in dati contesti, in quanto può diventare un mezzo di costante pressione e intimidazione verso chi vi è potenzialmente sottoposto[918]. Il fatto che il *recall* non sia quasi mai attuabile con procedure semplici – richiedendo una serie di passaggi e precondizioni tanto sul piano normativo che su quello dell'impegno politico – presuppone un certo grado di consapevolezza per chiunque abbia interesse a far sì che la revoca del mandato si

---

professionale economico-finanziaria – a cui i Consigli Comunali affidano funzioni esecutive, che possono eventualmente revocare. Inoltre, in alcuni Stati, anche per tali figure (che non sono elettive) è possibile avviare procedure di *recall*. Cfr. ivi, p. 26.

[914] «Si giunge a una stima che oscilla fra le 4mila e le 5mila *Recall elections* di ogni tipo, mentre un numero decisamente superiore di tentavi è stato operato senza che vi fosse il raggiungimento del numero necessario di firme per lo svolgimento del referendum di revoca. Fra le iniziative di *Recall elections* che sono giunte effettivamente al termine dell'iter previsto, le ricerche attestano un successo della petizione di revoca per il 50% circa dei casi». C. VIGILANTI, *Forme e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (Il caso del recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, realtore Prof. P. Carrozza, p. 23.

[915] B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010, ed. it., p. 9.

[916] M. TOMBA, *Who's afraid of imperative mandate?*, in *Critical Times*., 2018, p. 115.

[917] T. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, cit., p. 134.

[918] Ivi, p. 136-138.

concretizzi: ciò può costituire una barriera all'eventuale uso spropositato e demagogico di questo strumento.

Esistono poi altre due macro-categorie di istituti di democrazia diretta, che toccano anche il tema del mandato imperativo e si intrecciano con il *recall*: l'iniziativa (*initiative*) e il referendum. Analogamente a quanto avviene nel resto del mondo, anche negli Stati Uniti l'iniziativa popolare è uno strumento che permette a ciascun cittadino di sottoporre all'attenzione dei suoi governanti un determinato provvedimento, raccogliendo un numero di firme che varia di Stato in Stato, così come variano le norme che disciplinano tale istituto[919]. Particolarmente interessante è la definizione dell'*Initiative* fornita dalla *National Conference of State Legislatures*: *«a process that enables citizens to bypass their state legislature»* [920] . L'utilizzo di una siffatta formula, sembra voler evidenziare i tratti marcatamente "democratizzanti" dell'iniziativa, che è quindi vista come un mezzo giuridico di garanzia, attraverso il quale un cittadino vede allargato il proprio campo d'azione nell'ambito di una verticalità dei rapporti di potere che spesso appare difficile da alterare. È certamente vero che l'opportunità di incidere sui processi decisionali fornisce un apporto positivo all'intera comunità, incrementando il livello generale di *civicness*; è altrettanto vero, però, che un'eccessiva (e incontrollata) dilatazione degli spazi di democrazia partecipativa può tendere, in una logica di lungo periodo, all'erosione del sistema di contrappesi che sta alla base di un regime di governo rappresentativo. Da questo punto di vista, il frammentato quadro della natura normativa e dei limiti dell'iniziativa a seconda dello Stato in cui viene applicata può costituire un utile freno a possibili degenerazioni dei processi di democrazia "dal basso": in questo modo le specificità politiche, socio-economiche e culturali che contraddistinguono le diverse aree del Paese possono essere inscritte in "contenitori" normativi autonomi e ben distinti, rendendo così la variabile contestuale tutt'altro che irrilevante.

Un risvolto inverso ma speculare riguarda l'altro istituto di democrazia diretta cui si è accennato, il referendum, attraverso il quale avviene il processo inverso: sono i rappresentanti a chiedere ai rappresentati di pronunciarsi in merito ad una determinata decisione. Come è facile supporre, regole e modi di attuazione del referendum si diversificano a livello statale: mai, nella storia degli Stati Uniti d'America, l'intero corpo elettorale è stato chiamato alle urne per esprimersi su un provvedimento del governo federale. Anche in questo caso è necessario che l'equilibrio di *check and balance* sia solido e inscalfibile, e che il sistema goda di un elevato livello di istituzionalizzazione, così da garantire quegli "anticorpi" politici grazie ai quali la connotazione rappresentativa del sistema stesso non possa mai essere messa in discussione[921]. Un elemento considerevole si sostanzia poi nel fatto che gli elettori siano frequentemente interpellati, mediante

[919] Generalmente si suddivide l'iniziativa in due gruppi: diretta (cioè sottoposta direttamente al voto) e indiretta (che approda nella sede del legislatore preposto e da lì può essere approvata o modificata entro certi limiti).

[920] NCSL: Initiative, Referendum and Recall – *www.ncsl.org*.

[921] Uleri osserva che «c'è ancora ampio spazio per un'articolazione dell'istituto referendario che, senza rompere l'equilibrio della democrazia rappresentativa, offra una continua possibilità, aggiuntiva al voto elettorale, di controllo specifico dei governati sui governanti». P.V. ULERI, *Referendum*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, III ediz., p. 811.

referendum, a ratificare norme concernenti le Costituzioni dei singoli Stati[922]: si tratta – almeno in linea teorica – di un attributo "forte" della dimensione partecipativa al processo decisionale da parte del cittadino-elettore, soprattutto se si tengono in considerazione gli ingenti tassi di astensionismo che storicamente contraddistinguono gli appuntamenti elettorali negli Stati Uniti.

1.2. Il mandato a livello federale: prospettive e criticità.

Si è detto in precedenza che la Costituzione non prevede, per i rappresentanti eletti al Congresso, alcuna forma di mandato imperativo. D'altra parte, apparirebbe a dir poco discutibile l'efficacia di misure di tal genere in un contesto come quello degli organi parlamentari americani. Com'è noto, il sistema politico americano si innesta su un solido bipartitismo che ovviamente si riproduce anche nel Congresso: tutti i parlamentari sono iscritti o al gruppo Partito Repubblicano o a quello del Partito Democratico, e i pochi che si dichiarano indipendenti mantengono comunque un'affiliazione con l'uno o l'altro gruppo[923]. Se appare un'eccessiva semplificazione la formula secondo cui negli Stati Uniti non esisterebbero solo due partiti, ma ben cento (cioè due per ciascuno dei cinquanta Stati), è sicuramente da rimarcare l'impronta federale di cui anche i partiti americani risentono. L'elezione dei rappresentanti mediante un sistema maggioritario puro, in cui è sufficiente ottenere un voto in più dell'avversario per potersi aggiudicare il collegio (*first-pass-the-post*) garantisce la continuità dell'assetto bipartitico, perché obbliga le diverse anime di un partito a cooperare per la conquista del seggio, in particolare nei distretti considerati incerti e negli *Swing States*[924]. Inoltre, la regolarità temporale con la quale si tengono le elezioni (il mandato per la Camera dura appena due anni, mentre il Senato si rinnova per un terzo dei suoi componenti ogni due anni) assicura un'ulteriore stabilità agli equilibri politico-istituzionali[925].

Per quel che riguarda i lavori parlamentari, il lavoro dei due gruppi è ben strutturato, con all'interno vari organi ai quali vengono assegnate specifici compiti (come gli *steering committees* e i *policy committees*) e una disposizione gerarchica delle cariche. Infatti, oltre ai *leader* (che corrispondono ai capigruppo nel Parlamento italiano), esiste anche una figura particolare, legata soprattutto ai modelli di derivazione anglosassone, chiamata *whip* (letteralmente "frusta"). I *whips* di un gruppo parlamentare sono addetti a disciplinare il comportamento degli aderenti al gruppo stesso, armonizzando le attività nelle varie sessioni di lavoro e limitando l'eventuale conflittualità interna[926]. Quest'ultimo, peraltro, è un

[922] Per un'analisi più specifica, si rimanda a: T.E. CRONIN, Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, cit.

[923] Il caso più noto è quello di Bernie Sanders, il senatore del Vermont che nel 2016 ha sfidato Hillary Clinton alle primarie per la nomination del candidato democratico alla presidenza. Nonostante non sia formalmente iscritto al gruppo dei Democratici in Senato, è ad esso affiliato.

[924] Sono detti *swing states* ("Stati in bilico") gli Stati in cui, solitamente, non c'è un partito egemone, e sono contendibili dai due principali partiti.

[925] Cfr. C. LODICI, *Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso*, cit., p. 256 ss.

[926] Cfr. G. BOGNETTI, Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. 2. La Costituzione democratica, cit., p. 256.

aspetto non secondario in relazione al tema oggetto della ricerca, giacché un ruolo come quello dei *whips* – peraltro chiaramente istituzionalizzato – può configurarsi come una sorta di "antidoto" *ex ante* a pratiche di frazionismo interno che potrebbero poi condurre alla fuoriuscita di componenti più o meno ampie. Inoltre, è importante considerare anche le funzioni di primo piano che, in seno al Congresso, vengono svolte dalle singole commissioni: stabilite in un numero piuttosto alto e suddivise in sottocommissioni, queste rappresentano l'arena entro la quale prende corpo gran parte dell'*iter* legislativo[927]. L'imprescindibilità di una sinergia tra i colleghi di partito operanti in commissione, che in questa sede devono interloquire anche con soggetti esterni (a partire dai lobbisti, molto influenti negli Stati Uniti), spinge i rappresentanti a responsabilizzare il proprio ruolo, evitando così condotte eccessivamente disgreganti, le cui conseguenze negative andrebbero a riversarsi anzitutto verso loro stessi.

Oltre agli elementi strutturali, sono anche le dinamiche intrapartitiche a scoraggiare comportamenti di transfughismo parlamentare. Com'è noto, le campagne elettorali americane richiedono ingenti risorse finanziarie, oltre ad essere piuttosto impegnative in termini logistico-organizzativi, con un consistente impiego di personale (volontario e non). Un discorso analogo può essere fatto per le primarie, nel corso delle quali non di rado la dialettica tra i candidati assume contorni a dir poco serrati. Tuttavia, una volta che le primarie sanciscono il vincitore della competizione, intorno a quest'ultimo si ricompatta l'intero partito, comprese le aree ad esso più critiche: il dissenso, dunque, resta contenuto entro uno spazio comune, secondo un criterio di *loyality* che nei decenni si è affermato nella visione politica americana. Inoltre, la scarsa (se non assente) componente ideologica dei partiti americani, che possono rientrare nel novero del *catch-all-party*[928], fa sì che al loro interno possano coesistere anime piuttosto differenti fra loro, il che rende poco convincente, per l'elettore medio statunitense, il "cambio di casacca", soprattutto da parte di coloro che escono sconfitti da un processo di selezione interna quale quella delle primarie. Infine, i rappresentanti del Congresso di solito godono di un'ampia libertà di mandato. Accade frequentemente, infatti, che possano esprimere un voto non in corrispondenza alle indicazioni di partito, ma secondo la propria coscienza[929]; in tutti i casi, in base a quella stessa idea consolidata di lealtà cui si accennava poc'anzi, apparirebbe inconcepibile l'ipotesi di un'espulsione (o anche di un allontanamento volontario) del parlamentare "dissidente" dal suo gruppo[930]. Alla luce di quanto visto, il sistema politico bipartitico

[927] Lodici le definisce «unità funzionali che corrispondono alle diverse burocrazie dell'esecutivo», nonché «piccoli legislativi», C. LODICI, *Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso*, cit., p. 271.

[928] Con la definizione *catch-all-party* ("partito pigliatutti"), il politologo Otto Kirchheimer tratteggia un partito che travalica le fratture sociali, culturali, territoriali, economiche tipiche del partito di massa, guardando trasversalmente all'intero elettorato, con una logica proposta interclassista, non ideologica e del tutto aperta. Cfr. O. KIRCHHEIMER, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, p. 177 ss.

[929] M.D. BREWER, J.M. STONECASH, *Dynamics of American Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

[930] Un caso che ha suscitato un certo clamore mediatico è stato quello del senatore repubblicano John McCain, il quale – sebbene in condizioni di malato terminale – si è recato, nel luglio 2017, a votare in dissenso con le direttive del partito e in aperta polemica al presidente Trump.

(variabile dipendente), a sua volta incardinato in un sistema parlamentare (variabile indipendente), può essere visto come un disincentivo a fenomeni di camaleontismo o migrazione partitica, grazie a previsioni normative che salvaguardano il legame fra rappresentante e territorio, a consuetudini e "ritualità" proprie della tradizione federale[931].
È opportuno poi accennare anche alla figura del Presidente, i cui poteri – sebbene direttamente legittimati dal voto popolare – non sono certo smisurati (come vorrebbero talvolta far intendere alcune ricostruzioni semplicistiche) ma vengono adeguatamente controbilanciati da quelli del Congresso[932]. Il Presidente degli Stati Uniti non è sottoposto ad alcun tipo di *recall*, tuttavia può incorrere in una procedura di *impeachment*, che costituisce sostanzialmente la "messa in stato d'accusa" del Presidente per motivi gravi[933]. L'*impeachment* non rientra propriamente tra gli istituti di revoca del mandato, almeno secondo un'accezione politica: si tratta perlopiù di un *judicial process*, «assistito da tutte le garanzie proprie del processo giurisdizionale americano»[934]. Infatti, tale procedura non attiene a questioni di merito e, quindi, non va a sindacare sui contenuti dell'attività politica dell'individuo come nel caso del recall; *l'impeachment* – che, oltretutto, non riguarda solo il Presidente ma anche il Vicepresidente e tutti i titolari di cariche pubbliche[935] (giudici federali compresi) – si applica in presenza di circostanze che abbiano una ben precisa rilevanza giuridica.

Ben altro discorso, invece, è quello relativo alla modalità di elezione del Presidente, che si presenta indubbiamente come un *unicum* tra i sistemi elettorali. Il Capo dello Stato, negli Stati Uniti, è sì scelto direttamente dai cittadini, ma proclamato solo dopo esser passato attraverso il "filtro" dei cosiddetti *electors*, noti in italiano come "grandi elettori". Questi ultimi (538 in totale, suddivisi per Stato in proporzione al numero di abitanti[936]) sono coloro che compongono il cosiddetto "Collegio Elettorale" e che, riunendosi in ciascuno Stato nel mese di dicembre successivo alle elezioni presidenziali, concretamente eleggono (o meglio, dichiarano formalmente il proprio voto verso) i candidati Presidente e Vicepresidente a cui erano collegati. Inoltre, è proprio in ragione dell'assegnazione dei grandi elettori in ogni Stato secondo il sistema del *winner-takes-all* (eccetto Maine e Nebraska, dove avviene con metodo proporzionale) che può essere eletto Presidente il candidato che non ha ottenuto la maggioranza dei voti[937].

Solitamente, si evidenzia il carattere puramente formale di questo sistema elettorale, che implica un sostanziale automatismo della scelta che l'*elector* deve compiere, rientrando così

---

[931] Tra queste, la costante presenza dello Stato di elezione nelle diciture ufficiali dei rappresentanti.

[932] C.O. Jones parla di «un governo di istituzioni separate che competono per un potere condiviso»: C.O. JONES, *The Separated Presidency*, in A. KING (a cura di), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington DC, 1990, p. 3.

[933] Costituzione degli Stati Uniti, art. II, §4: «II Presidente, il Vicepresidente e tutti i titolari di cariche pubbliche negli Stati Uniti saranno destituiti dal loro ufficio qualora, in seguito ad accusa mossa dalla Camera, risultino colpevoli di tradimento, di corruzione o di altri gravi reati».

[934] C. VIGILANTI, Forme e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (Il caso del recall), cit., p. 196.

[935] Si applica a tutti i Governatori statali, con la sola eccezione dello Stato dell'Oregon.

[936] Il numero complessivo dei grandi elettori è dato dalla somma dei deputati e dei senatori, a cui si aggiungono i tre rappresentanti del District of Columbia, che non ha rappresentanti al Congresso.

[937] Negli ultimi decenni, tale circostanza si è verificata alle elezioni del 2000 (George Bush vs Al Gore) e in quelle del 2016 (Donald Trump vs Hillary Clinton).

in un'accezione piuttosto restrittiva del concetto di rappresentanza[938], ammesso che si possa parlare di "rappresentanza" per un organismo collegiale che si riunisce una volta ogni quattro anni (peraltro in assemblee separate). Tuttavia, non sempre in sede di Collegio Elettorale americano il delegato esprime fedelmente la volontà del delegante. Esiste infatti un fenomeno noto come *faithless elector*: si tratta, sostanzialmente, di grandi elettori che decidono di votare un Presidente (o un Vicepresidente) diverso da quello per il erano stati designati. C'è da dire che, fino ad oggi, episodi di tal genere si sono verificati con una frequenza molto limitata[939], e mai hanno inciso al punto da modificare gli esiti del voto popolare; ad ogni modo, la possibilità – anche solo formale – che un numero limitato di delegati vada a compromettere la scelta di milioni di persone è sintomatica della complessa (e da molti giudicata contraddittoria) configurazione politico-isitituzionale statunitense. Proprio per evitare rischiose conseguenze da questo punto di vista, la maggior parte degli Stati americani adotta misure riconducibili a vincolo di mandato, giacché non ci sono previsioni costituzionali o leggi federali che disciplinino la materia. La legge elettorale del Michigan, ad esempio, dispone che il voto di un *faithless elector* si annulla[940], mentre altre leggi statali prevedono multe e sanzioni di vario genere, fino alla rimozione dell'elettore "infedele" a favore di un sostituto[941].

Inoltre, non meno rilevante è l'aspetto meramente politico della questione, che fa automaticamente da argine a possibili derive assembleariste all'interno del Collegio Elettorale. I grandi elettori, infatti, sono nominati dai partiti, seppur con prassi diverse di Stato in Stato, e talvolta sottoposti anch'essi a modalità di selezione interna come le primarie[942]. Dal momento che la Costituzione vieta ai membri del congresso di essere nominati grandi elettori[943], solitamente per tale carica vengono indicati soggetti di comprovata lealtà al partito, e che spesso si trovano nel pieno del loro *cursus honorum*. In ragione di ciò, compiere una scelta in aperto dissenso rispetto alle indicazioni del proprio elettorato (peraltro in un'occasione di tale solennità) potrebbe comportare conseguenze fortemente penalizzanti per chi ambisce a portare avanti una carriera politica nei ranghi del medesimo partito. Pertanto, i meccanismi di nomina dei grandi elettori, uniti alle sanzioni – esplicite ed implicite – in cui questi ultimi possono incorrere, fanno sì che, all'atto della dichiarazione di voto per il Presidente, difficilmente prevalga l'interesse particolare, al di là del reale grado di fiducia o comunanza di idee.

Per concludere, il fenomeno dei *faithless electors* – benché sporadico e quantitativamente ininfluente – appare tutt'altro che trascurabile, e si inserisce a pieno titolo nella discussione sul mandato imperativo negli Stati Uniti, visti anche alcuni tentativi di

---

[938] Per gli aspetti definitori della "rappresentanza" e le tipologie ad essa collegate, si veda G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 285 ss.; M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, cit., p. 800 ss.

[939] Nella storia delle elezioni presidenziali, i dati dimostrano che oltre il 99% dei grandi elettori hanno attribuito il proprio voto al candidato a cui erano collegati. Cfr. National Archives and Records Administration – *www.archives.g*.

[940] Michigan Electoral Law, §168.47.

[941] National Archives and Records Administration, About the Electors – *www.archives.gov*.

[942] Ibidem.

[943] Const. Art. II, §1, clause 2: «(…) né senatori, né rappresentanti, né altri che abbiano incarichi fiduciari o retribuiti alle dipendenze degli Stati Uniti, potranno essere nominati Elettori».

abolizione del sistema dei grandi elettori. Nel corso dei decenni, in seno alla Camera e al Senato si sono succedute più proposte di riforma delle elezioni presidenziali, comprensive anche dell'abolizione dei grandi elettori. Il più noto fu il caso del *Bayh-Celler Amendament*, che – tra il 1969 e il 1971 – seguì un animato *iter* parlamentare, ma fu poi bloccato a causa di rimostranze di alcuni senatori delle aree meridionali degli Usa, i quali ravvisavano nell'abbandono del sistema degli *electors* il timore di un ridimensionamento dell'influenza esercitabile dagli Stati che loro rappresentavano[944]. Inoltre, attualmente sono depositati presso i due rami del Parlamento delle risoluzioni congiunte (*joint resolutions*) anch'esse finalizzate al superamento dell'attuale collegio elettorale, sostituendolo con l'elezione diretta del Presidente e del suo vice[945].

Nelle pagine che seguiranno, l'attenzione sarà dedicata ad aspetti prettamente normativi e giurisprudenziali, con l'analisi dettagliata di alcuni *case studies* e delle problematiche ad essi connesse. Chiudendo questa parte introduttiva, è opportuno osservare questi strumenti alla luce dell'articolato dibattito sulla democraticità del testo costituzionale americano. Robert Dahl, uno dei massimi studiosi del concetto di democrazia, ha dedicato un importante saggio critico in materia[946], ponendo all'attenzione una serie di aspetti che rendono poco democratica la Costituzione degli Stati Uniti, anche per quel che riguarda i partiti politici, la prospettiva di rappresentanza che essi esprimono, le suddivisioni geografiche in cui essi competono. Non è certo questa la sede per contestare o convalidare le teorie di Dahl, ma non ci si può sottrarre alle problematiche che egli pone. Gli strumenti passati in rassegna in queste pagine (*recall*, *initiative*, *referendum*) rafforzano la democrazia americana apponendo ad essa un "supplemento" di legittimità popolare? O, al contrario, non fanno altro che delegittimare gli eletti?

Come si è visto, non mancano tesi a supporto dell'una e dell'altra posizione. Probabilmente, la differenziazione su base statale di tali istituti fornisce una tutela aggiuntiva allo studio del fenomeno, perché fa sì che ogni caso possa essere letto nella sua singolarità, evitando così approcci a-teoretici e pressapochisti. Guardando agli sviluppi futuri degli studi concernenti gli istituti di revoca del mandato, un'interessante linea interpretativa è quella che ne coglie l'intreccio con le forme di populismo, sempre più ramificate negli Stati Uniti, o forse insite nell'identità culturale del Paese[947]. Il processo di metamorfosi che investe le democrazie contemporanee impone anche ai legislatori di confrontarsi con un'opinione pubblica sempre più adusa ad esercitare un ferreo controllo sugli organismi deputati al *policy-making*; tuttavia, incentivare indistintamente gli strumenti di democrazia diretta conduce al progressivo logoramento della legittimità di chi viene eletto, fino allo scenario estremo di una volontà popolare non meglio precisata che priva completamente il rappresentante della propria autonomia decisionale.

---

[944] E. KATZ, *The Case against the Electoral College* in *www.georgiapoliticalreview.com*, 3 marzo 2016.

[945] Cfr. S.J.RES.16-17, 116th Congress, 1st Session; H.J.RES.7, 116th Congress, 1st Session, in *www.congress.gov*.

[946] R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, Laterza, Roma-Bari, 2003, ed. it.

[947] A tal proposito, si rivela utile il recente contributo di T. BONAZZI, *Un populismo molto americano*, in *Mulino*, I, 2017, p. 91 ss.

2. L'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA E DEL MANDATO PARLAMENTARE NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

di *Giovanni Aversente*

SOMMARIO: 2. INTRODUZIONE. - 2.1. LE ORIGINI DEGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA: DALLE *TOWN-MEETINGS* AGLI *ARTICLES OF CONFEDERATION*. – 2.1.1. IL *REFERENDUM* E L'INIZIATIVA POPOLARE. - 2.1.2. L'ISTITUTO DEL *RECALL*. - 2.2. LA SCELTA DEI *FRAMERS* AMERICANI NELLA COSTITUZIONE FEDERALE DEL 1787. - 2.3. IL PERIODO DI "INARRESTABILE DEMOCRATIZZAZIONE" E IL MOVIMENTO *PROGRESSIVE*.

2. Introduzione.

Studiare l'evoluzione, storica e politica, degli strumenti di democrazia diretta aiuta a comprendere meglio l'utilizzo che di questi strumenti è stato fatto nell'esperienza americana, e, soprattutto, a capire come è concepito il rapporto tra l'eletto e l'elettore.

Per tali motivi, in questo paragrafo, verrà analizzata la storia di quegli istituti che qualcuno ha definito essere il «grande triumvirato del governo popolare»[948] o la «trinità della democrazia»[949], l'evoluzione, quindi, del *referendum*, dell'iniziativa popolare e del *recall,* sin dalla nascita delle prime colonie americane.

Per comprendere quale sia l'idea di mandato parlamentare, negli Stati Uniti d'America, si analizzerà, inoltre, il dibattito che portò alla nascita della Costituzione federale del 1787 e l'evoluzione, che di questa concezione si è avuta, tra la fine del 1800 e gli inizi del 1900.

2.1. Le origini degli strumenti di democrazia diretta: dalle town-meetings *agli* Articles of Confederation.

2.1.1. Il referendum *e l'iniziativa popolare.*

Molto prima delle insurrezioni che sfociarono nella guerra d'Indipendenza contro la madrepatria Inghilterra, nelle prime colonie americane vi era una forma di diffidenza verso chi governava gli interessi pubblici della collettività.

[948] E. E. MACK, The use and abuse of recall: a proposal for legislative recall reform, in Nebraska Law Review, 1988, p. 621, consultato in www.heinonline.org.
[949] C. F. TAYLOR, The march of democracy in municipalities, in National Municipal Review, 1913, p. 196, consultato in www.onlinelibrary.wiley.com.

L'assetto istituzionale, nei territori coloniali, aveva un'influenza religiosa molto forte, nella maggior parte dei casi puritana[950], in cui chi aveva pubbliche funzioni era un intermediario tra la comunità e l'autorità, rievocando quella relazione esistente tra i fedeli e la gerarchia religiosa, che amministrava il culto nel territorio dei primi coloni[951]. Era proprio questa sfiducia che spingeva i coloni a disapprovare forme di rappresentanza, arrivando a costituire, invece, forme di democrazia diretta[952]: nel territorio del New England, nei primi anni del 1600, nascevano, quindi, le cd. *town-meetings*, col compito di deliberare sulle questioni di maggior interesse della comunità e sull'elezione di giudici e dei titolari di incarichi pubblici.

È interessante partire da questa esperienza perché, secondo una dottrina, il pensiero politico degli Stati Uniti sembra essere stato fortemente influenzato dalle *town-meetings* sviluppatesi in quegli anni[953]. Queste assemblee, infatti, «sono la forma primaria dell'organizzazione politico-sociale» e «le fondamenta della struttura dello Stato», in cui i principi di funzionamento della città risiedevano, proprio, nell'iniziativa e nel *referendum* popolare[954]: qualsiasi cittadino, usando il suo "potere legislativo", all'interno delle *town-meetings* annuali, poteva proporre e discutere ordinanze o altre questioni all'ordine del giorno e votare o rigettare le misure presentate. Un metodo simile all'iniziativa[955], che creava un precedente anche per il processo referendario, lasciando ai cittadini la possibilità di ratificare leggi o emendamenti proposti[956]. Ecco, quindi, la forte diffidenza verso chi prendeva decisione pubbliche, diffidenza che si spingeva fino alla previsione di un intervento diretto degli abitanti delle colonie nel processo decisionale.

Questa forma di democrazia diretta, però, venne criticata alla fine del XVIII secolo, quando la popolazione nelle colonie cresceva rapidamente. Nel 1774, il governatore del Massachusetts Bay Colony vietò, addirittura, lo svolgimento di qualsiasi *town-meetings* senza il suo esplicito consenso, dando origine ad un episodio che giocò, secondo alcuni, un ruolo importante negli eventi che portarono alla Rivoluzione Americana[957].

La prima e significativa evoluzione di questi istituti si ebbe proprio nel periodo che portò alcuni Stati a dichiarare la propria indipendenza dalla madrepatria e a ideare le proprie Carte costituzionali. In alcuni di essi, cioè, si introdusse l'idea di sottoporre ai cittadini la ratifica delle proprie Costituzioni: un processo che si originò a livello Statale, e non a livello "Confederale", rispetto al quale, tanto la Dichiarazione d'Indipendenza (1776) quanto i cd. *Articles of Confederation* (1781), non richiedevano di un voto popolare per la loro

---

[950] B. W. LABAREE, New England Town Meeting, in The American Archivist, 1962, p. 165, consultato in www.jstore.org.

[951] V. A. DE PETRIS, Da «We the people» a « Hasta la vista, Davis!»: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti, in Dir. pubbl. comp. eur., 2004, p. 1795.

[952] D. G. BIANCHI, Populismo, rappresentanza, democrazia: note sull'origine culturale e politica del recall statunitense, in www.metabasis.it, n. 17/2014, p. 15.

[953] J. F. ZIMMERMAN, *The New England Town Meeting: democracy in action,* Praeger Publishers, Westport, 1999, p. 2.

[954] J. W. SULLIVAN, Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum, True Nationalist Publishing Company, New York, 1893, consultato in www.gutenberg.org.

[955] D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, Philadelphia, 1989, p. 4.

[956] Cfr. J. W. SULLIVAN, Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum, cit.

[957] Così J. F. ZIMMERMAN, *The New England Town Meeting,* cit., p. 2.

ratifica[958]. La stessa Dichiarazione d'Indipendenza, in fondo, può essere letta come una prima e generale consapevolezza di doversi affidare ad un assetto istituzionale rappresentativo, per governare tanto le comunità delle singole ex colonie, quanto la loro unione, «qualunque forma di governo fosse stata scelta»[959].

La ratifica popolare venne pensata, invece, durante la redazione di alcune Costituzioni statali. Fu teorizzata da Thomas Jefferson, nel 1775[960], senza successo, per lo Stato della Virginia e prevista anche in Georgia nel 1776, ma solo nel Massachusetts, nel 1778, e nel New Hampshire, nel 1792, fu effettivamente sottoposta a referendum[961]. Tantissimi altri Stati, nei decenni a seguire, seguirono quest'esempio, così che «la tendenza presto divenne tradizione»[962].

2.2.2. L'istituto del recall.

Le prime origini del *recall* possono esser fatte risalire al procedimento di "ostracismo" utilizzato nell'antica democrazia Ateniese, nella quale si mirava a proteggere la polis dall'eccessiva ambizione individuale, attraverso il bando, dalla città, dell'ufficiale pubblico per un periodo di dieci anni[963]. Possono rintracciarsi origini del *recall* anche nell'antica Roma, in cui, nell'anno 133 a.C., il Tribuno Ottaviano venne sollevato dal suo incarico dal voto popolare, per aver posto il veto ad un progetto di legge del Senato[964].

---

[958] W. B. FISCH, *Constitutional Referendum in the United States of America*, in *www.scholarship.law.missouri.edu*, 2006, p. 487, il quale, continua, che questa omissione non dovrebbe sorprendere più di tanto, visti i ruoli limitati del Congresso di allora, a cui si richiedeva, principalmente, la conduzione della guerra d'Indipendenza e degli affari esteri della Confederazione.

[959] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1796.

[960] Come ricorda M. E. DE FRANCISCIS, Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale in caso di disapprovazione dell'operato degli amministratori: il Recall, in www.innovazionediritto.unina.it, nota 12, Jefferson scriveva, in Appunti sullo Stato di Virginia, che «[…] dacché il popolo rappresenta effettivamente ogni legittima fonte del potere, e ad esso si deve la carta costituzionale…sembra che sia assolutamente consono ai principi repubblicani che si debba far ricorso alla medesima autorità, […]».

[961] D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution, cit*, p. 4, l'autore aggiunge che, con riferimento alla Virginia, i delegati ricevettero la proposta di Jefferson quando ormai la convenzione era completata, e che questo istituto fu introdotto solo successivamente nel paese; mentre, con riferimento alla Georgia, i delegati, che si erano riuniti a Savannah per redigere la Costituzione, aggiunsero una previsione, mai invocata, che prevedeva che potevano essere aggiunti degli emendamenti alla Costituzione ogni volta che la maggioranza degli elettori di una contea presentava una petizione.

[962] D. SCHMIDT, Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution, cit., p. 5.

[963] Cfr. T. E. CRONIN, *Direct democrazy. The politics of iniziative, referendum, and recall,* Harvard University Press, Cambridge-London, 1989, p. 128, un istituto, che, continua l'autore, a volte ha avuto l'effetto di escludere i potenziali leader talentuosi, ma intimidatori, dalla vita pubblica.

[964] V. A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1793, che, riprendendo lo studio di F. F. ABBOTT, *The Referendum and the Recall among the Ancient Romans*, in *The Sewanee Review*, Vol. 23, N. 1 (Jan., 1915), pp. 84-94, disponibile anche in rete sul sito: *www.jstor.org*, ricorda che fu Tribuno Tiberio a demandare alla diretta volontà popolare il compito di scegliere quali Tribuni avrebbe dovuto terminare il mandato, nell'impossibilità di risolvere la divergenza in una mediazione politica fra la sua posizione e quella di Tribuno Ottaviano.

Molti secoli più tardi, nella seconda metà del 1600, emergono le prime radici del *recall* anche nel territorio statunitense. Difatti, le prime tracce dell'istituto si registrano nelle prime amministrazioni agli inizi del XVII secolo. Si elaborò, infatti, una prima forma di *recall* che venne inserita nella disciplina legislativa della General Court of Massachusetts Bay Colony nel 1632 e riportata, poi, nella Massachusetts Charter nel 1691[965]. Lo spirito dell'istituto richiamava l'idea che fosse la stessa volontà popolare, che dava legittimazione al mandato pubblico, ad avere il potere di rimuovere il titolare del mandato qualora il suo operato non avesse soddisfatto gli interessi della comunità.

Secondo altri, una diversa "radice" del *recall* può esser fatta risalire al cd. processo di istruzione, che prevedeva l'indicazione, da parte degli elettori, su come avrebbero dovuto votare i rappresentanti durante la loro legislatura: nel New England, nel Massachusetts già nel 1642 e a Boston nel 1653, si iniziava ad impartire istruzioni, obbligatorie o consultive, al rappresentante della città[966]. Il *recall* presuppone, infatti, che gli elettori debbano avere un certo grado di controllo sul modo in cui i funzionari agiscono, poiché, implicito nell'idea del mandato, è la negazione dell'autonomia del rappresentante[967].

L'istituto del *recall*, così come si andava a costituire nella storia degli Stati Uniti, sebbene non duri ininterrottamente, affonda, però, le sue radici nella cultura politica e istituzionale delle colonie britanniche della sponda atlantica [968]. Infatti, all'interno dell'evoluzione americana, si possono scorgere alcuni collegamenti con tematiche molto dibattute all'interno della politica inglese, sviluppatesi in quello stesso periodo. Si pensi, ad esempio, ai *Levellers*, un movimento sviluppatosi intorno al 1600, in Inghilterra, che proponeva il diritto ad eleggere e ad assoggettare al *recall* i pubblici ufficiali, i giudici e il clero locale[969] o, anche, a quegli esponenti che, nel 1700, vedevano nei Parlamentari inglesi la figura di «avvocati del popolo», i quali dovevano agire per far valere gli interessi degli elettori [970]. Ma, anche con riferimento al procedimento di istruzione dei propri rappresentanti, si è affermato che le colonie americane avevano ripreso un tipo di rappresentanza emerso nell'Inghilterra medievale e che la stessa madrepatria aveva poi abbandonato, nel XV e XVI secolo[971], per poi riprenderlo nel 1700.

La prima autorizzazione per l'utilizzo del *recall*, negli Stati Uniti, è contenuta, invece, nella Dichiarazione dei diritti degli abitanti del *Commonwealth* inclusa nella Costituzione della Pennsylvania del 1776[972], in cui, all'articolo VI, si prevedeva che «il popolo ha diritto,

---

[965] Così J. SPIVAK, What Is the History of Recall Elections?, in www.historynewsnetwork.org.
[966] R. FARMER, Power To The People: The Progressive Movement for the Recall, 1890s-1920, in The New England Journal of History, Winter, 2/2001, V. 57, consultato in www.iandrinstitute.org, p. 7 ss.
[967] R. FARMER, *Power To The People*, cit., p. 8.
[968] Così D. G. BIANCHI, Populismo, rappresentanza, democrazia, cit., p. 15.
[969] Come ricorda R. FARMER, *Power To The People*, cit., p. 7; v. T. E. CRONIN, *Direct democrazy. The politics of iniziative, referendum, and recall*, cit., p. 38, in cui si legge che, probabilmente, quella dei *Levellers* fu la «prima moderna democrazia diretta».
[970] A. DE GRAZIA, *Public and Republic. Political Representation in America*, Alfred A. Knopf, New York, 1951, p. 47.
[971] B. BAILYN, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Belknap press of Harvard University Press, Cambridge, 1967, p. 162.
[972]A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1797.

quando esso lo ritenga opportuno, di restituire i propri pubblici funzionari alla condizione privata, e colmare le vacanze così formatesi con elezioni regolari e ordinate»[973].

Subito dopo la Dichiarazione d'Indipendenza, gli Stati di nuova formazione approvarono leggi istitutive del *recall* come strumento di controllo della condotta dei propri rappresentanti[974]. Il potere di destituire anticipatamente i titolari di pubbliche funzioni, nominati dagli Stati, non venne affidato direttamente al popolo, ma ad un altro organo rappresentativo, di norma il Parlamento nazionale[975].

Nel 1781, negli *Articles of Confederation*, si prevedeva il *recall* come strumento di destituzione dei delegati designati dagli Stati, ancora, però, ad opera delle assemblee legislative, e non come un potere affidato direttamente agli elettori[976]: tuttavia, non si fece mai ricorso alla rimozione dei delegati, nonostante le molte difficoltà riscontrate dal governo confederale[977].

2.2. La scelta dei Framers *americani nella Costituzione federale del 1787.*

La fase costituente, che si aprì nel 1787 con la Convenzione di Philadelphia, vide i delegati impegnati a discutere dell'assetto politico e giuridico della futura Federazione e, inevitabilmente, della natura di mandato parlamentare da assegnare ai futuri rappresentanti federali.

La fase costituente rispondeva all'esigenza di stabilire i limiti e i modi della legalità politica, utilizzando le concrete esperienze di partecipazione alle *town-meetings*[978]. Da un lato, infatti, tornava la diffidenza delle comunità nordamericane nei confronti dell'autorità costituita e, dall'altro, si registrava una certa ambivalenza, rispetto ai temi della rappresentanza politica e alla possibilità di concedere spazi a strumenti di democrazia diretta, «così forte da sfiorare l'antiteticità»[979].

Nell'edificare l'assetto federale, difatti, si fronteggiarono due correnti di pensiero. La prima delle due correnti fa riferimento ai cd. "Federalisti", che avevano come principali esponenti Hamilton, Madison e Jay, autori di numerosi editoriali pubblicati con lo pseudonimo *Publius*, con lo scopo di sollecitare la ratifica della Costituzione Federale nello Stato "chiave" di New York.

I Federalisti, partendo dalla distinzione tra "democrazia", in cui è il popolo che si raduna e governa direttamente, e "repubblica", che presuppone l'amministrazione del potere tramite i propri rappresentanti e delegati, propesero per un'esplicita preferenza verso

---

[973] Testo consultato su A. AQUARONE - G. NEGRI – C. SCELBA (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America,* Nistri-Lischi, Pisa, Vol. II, 1961, p. 15.

[974] J. SPIVAK, What Is the History of Recall Elections?, cit.

[975] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1797.

[976] T. E. CRONIN, *Direct democrazy. The politics of iniziative, referendum, and recall,* cit., p. 129. L'articolo V, comma 1, prevedeva «la facoltà riservata ad ogni Stato di richiamare i suoi delegati, o parte di essi, in qualsiasi momento durante l'anno, e di mandarne degli altri in loro vece, per il resto dell'anno» (testo consultato su A. AQUARONE - G. NEGRI – C. SCELBA (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America,* cit., p. 91).

[977] M. E. DE FRANCISCIS, Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale, cit.

[978] G. IURLANO – A. DONNO, La nascita degli Stati Uniti d'America. Dichiarazione d'Indipendenza ed esordio sulla scena internazionale, FrancoAngeli, Milano, 2017, p. 61.

[979] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1799.

quest'ultima. Essi, però, avevano un'idea ben precisa di sovranità popolare e di rappresentanza politica che, di questa, avrebbe dovuto essere espressione[980]: si mostravano convinti che le dinamiche politiche della nascente Unione sarebbero state caratterizzate da quella rete di contatti personali tra uomini virtuosi di pari educazione e condizione economica, impegnati a deliberare il meglio per la comunità[981].

L'istituzione rappresentativa, per gli autori di *Publius*, possiede, tuttavia, solo una mera valenza simbolica della cosa rappresentata, di modo che il Congresso degli Stati Uniti d'America non costituirebbe il "popolo" americano, ma ne sarebbe una sua rappresentazione semiontica: le istituzioni rappresentative avrebbero il potere decisionale in vece del popolo e costituirebbero lo strumento per neutralizzare i pericoli derivanti dalla possibile sopraffazione di una fazione sull'altra[982].

La scelta del rappresentante appare, quindi, di importanza preminente. Per i Federalisti, infatti, essendo il suffragio universale più libero e il numero di cittadini maggiore, si renderà più difficile a candidati immeritevoli tramare manovre tortuose e si indirizzeranno le scelte verso chi presenta meriti riconosciuti e una buona reputazione generale[983]. Proprio queste caratteristiche sono garanzia a che l'interesse del popolo non contrasti con le sue inclinazioni, essendo dovere dei rappresentanti eletti sopportare un errore del popolo e salvarlo dalle sue fatali conseguenze[984]. L'intera dinamica politica, insomma, sembrava risolversi tutta all'interno del rapporto tra rappresentati e rappresentanti[985].

Questo spiega, in modo paradigmatico, l'avversione verso gli istituti di democrazia diretta nelle mani di quel popolo che, «per esperienza, […] sa di sbagliare talvolta e, anzi, c'è da meravigliarsi che sbagli così raramente»[986]. Nell'idea dei Federalisti, quindi, non può trovare spazio la possibilità di inserire strumenti come il *referendum,* poiché ci sarebbero obiezioni insuperabili «ogni volta che si vogliano mantenere i diversi organi di potere entro i loro limiti costituzionali» e, in particolare, le decisioni prese in tali consultazioni popolari «non risponderebbero allo scopo di conservare l'equilibrio costituzionale del governo»[987].

In modo altrettanto preciso, i Federalisti sottolineavano che, tra le garanzie per un'azione efficace di governo, doveva annoverarsi la *durata del suo mandato,* sia per consentire al

---

[980] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1799.

[981] S. M. GRIFFIN, *American constitutionalism: from theory to politics*, Princeton University press, Princeton, 1996, p. 15.

[982] Questo ragionamento in A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»*, cit., p. 1801.

[983] Così J. MADISON, nel *Federalista n. 10*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 86.

[984] Così A. HAMILTON, nel *Federalista n. 71*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., p. 364.

[985] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., pp. 1803-1804.

[986] «[…] preso com'è negli inganni dei parassiti e dei sicofanti, nelle trappole degli ambiziosi, degli avidi, e dei temerari, negli artifici di coloro che godono di fiducia non meritata e di coloro che tale fiducia cercando di acquisire, senza alcun merito» A. HAMILTON, nel *Federalista n. 71*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., pp. 364-365.

[987] J. MADISON, nel *Federalista n. 49*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., pp. 270-271, il quale, continua, affermando che gli appelli al popolo, laddove previsti, sarebbero continuamente presentati dal potere esecutivo e dal potere giudiziario.

titolare dell'esecutivo l'esercizio dei suoi poteri con «fermezza personale», sia per assicurare la «stabilità del sistema di amministrazione adottato sotto i suoi auspici»[988].

Da questo, si può facilmente ricavare che il diretto intervento del popolo, mirante a destituire anzitempo il titolare di un mandato rappresentativo, minerebbe nelle fondamenta l'architettura istituzionale dei Federalisti, laddove comprometterebbe l'esclusività dell'indispensabile rapporto di mediazione tra governante e governato[989].

Se queste erano le posizioni di Publius, altri erano gli archetipi della seconda fazione, i cd. "Antifederalisti", che trovavano in Thomas Jefferson l'esponente di maggior rilievo.

La critica più aspra era diretta, soprattutto, alla costituzione dell'assetto istituzionale incardinato attorno al solo modello di rappresentanza. Jefferson, lungi dall'essere un fautore di un modello "puro" di democrazia diretta, sosteneva che il popolo dovesse delegare i poteri, per i quali non è competente, a rappresentanti nominati direttamente dal corpo elettorale[990]. La partecipazione politica, insomma, passa sempre dalla mediazione della rappresentanza, anche per gli Antifederalisti, i quali, però, si richiamano all'abilità dei rappresentati di riconoscere le qualità dei propri rappresentanti, «essendo [loro] tuttavia in grado di giudicare del carattere degli uomini» e alla possibilità di revocarli «in caso di condotta infedele»[991].

Ed ecco che, oltre a prevedere incondizionatamente l'introduzione del *referendum* e a propugnarne un frequente ricorso come giusto coronamento della sovranità attribuita al popolo[992], gli Antifederalisti consideravano il *recall* uno strumento utile e compatibile con le dinamiche del processo rappresentativo, che poteva essere interpretato come il tentativo di assicurare il diretto affrancamento, di una parte dei cittadini, dalle scelte assunte dagli organismi rappresentativi[993].

Nella Convenzione di Philadelphia, tuttavia, il dibattito sul tema del mandato degli eletti si protrasse per alcuni giorni. Fu presentato, di fatti, il cd. "Virginia Plan", che incideva sulla composizione dei due rami del Congresso federale e prevedeva, tra le altre cose, una disposizione costituzionale riferita al *recall* popolare nei confronti dei membri della sola Camera dei Rappresentanti[994], gli unici, inizialmente, ad essere eletti direttamente dal popolo. Questa proposta, tuttavia, non trovò il parere favorevole all'interno della Convenzione, che votò contro l'adozione di questa misura di controllo.

---

[988] A. HAMILTON, nel *Federalista n. 71*, in G. SACERDOTI MARIANI (a cura di), *Il Federalista*, cit., p. 364.

[989] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1804.

[990] T. JEFFERSON, in A. AQUARONE (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, Il Mulino, Bologna, 1961, p. 104.

[991] T. JEFFERSON, in A. AQUARONE (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson,* cit., p. 104, il quale, continua, affermando che l'azione diretta e personale dei cittadini nelle materie che rientrano nelle loro capacità, o nelle altre per mezzo dei rappresentanti, eletti e revocabili, costituisca l'essenza stessa di una repubblica (pp. 106-107).

[992] M. E. De Franciscis, Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale, cit.

[993] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1805.

[994] T. ZICK, *The Consent of the Governed: Recall of United States Senators*, in *Dickinson Law Review*, 1999, consultato in *www.heinonline.org*, p. 571, che afferma come non ci sia praticamente nulla, nei verbali della Convenzione di Philadelphia del 1787, relativa al potere di *recall*. Il "Virginia Plan", si ricorda, fu presentato da Edmund Randolph il 29 maggio del 1787.

Necessariamente, il dibattito coinvolse anche le singole *Conventions* statali, riunitesi per la ratifica della Costituzione federale. Si discuteva proprio della possibilità di introdurre il *recall* nei confronti dei Senatori, i quali, eletti dai singoli Stati, in ragione della delicatezza dei loro poteri e della durata del loro mandato, potevano essere "revocati" e "sostituiti" per mano dei singoli Parlamenti[995]. Anche nelle assemblee statali, tuttavia, si considerava politicamente sconsigliabile inserire il principio di destituzione popolare nella futura Costituzione: si sosteneva, invero, che i Senatori non solo rappresentavano gli Stati a livello federale, ma dovevano agire nell'interesse dell'Unione, e sarebbe stato difficile se ogni membro del Senato avesse dovuto temere per la stabilità del suo mandato[996].

Nei lavori della Convenzione, le posizioni dei Federalisti prevalsero e la Costituzione federale americana, entrata in vigore nel 1789, non prevede, ad oggi, l'iniziativa popolare, il *referendum* e, soprattutto, il *recall,* come strumento di partecipazione diretta dei cittadini, stabilendo, al contrario, la libertà del mandato rappresentativo dei membri del Congresso.

2.3. Il periodo di "inarrestabile democratizzazione" e il Movimento Progressive.

Subito dopo l'approvazione della Costituzione, negli Stati Uniti d'America, si registrò una fase di "inarrestabile democratizzazione"[997]. In questo periodo, divenne pratica comune, negli Stati in cui ancora non si era proceduto in tal senso, sottoporre le nuove Costituzioni a *referendum* costituzionale, anche se mancava, ancora, il potere popolare di iniziativa legislativa o di emendamento costituzionale[998]. Allo stesso modo, si estendeva il voto diretto dei cittadini alle elezioni di giudici e funzionari pubblici, con lo scopo di ripristinare periodicamente quel rapporto diretto tra consociati e pubblici funzionari, che, altrimenti, correva il pericolo di essere accantonato o tradito[999].

Il periodo più fertile, per gli strumenti di democrazia diretta, si ha però col Movimento *Progressive*, sviluppatosi tra il 1890 e il 1920, movimento che mirava a promuovere la democrazia politica e sociale come mezzo per superare quel processo politico che, a livello statale, appariva corrotto e disfunzionale[1000]. Alla base delle teorie del movimento, vi era la concezione prettamente *contrattualistica* della rappresentanza, ovvero della delega a dei soggetti individuati dalla collettività, col compito di esporre a livello istituzionale i bisogni dei consociati: il mandato rappresentativo veniva inteso, pertanto, in modo imperativo[1001]. Il

---

[995] Se ne discusse, ad es., nel Massachusetts, in Pennsylvania, in Virginia e a New York (v. T. ZICK, *The Consent of the Governed,* cit., p. 575, nota 32).

[996] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1798.

[997] G. S. WOOD, *Empire of Liberty: a history of the early Repubblic, 1789-1815,* Oxford University Press, New York, 2009, p. 302.

[998] E. GARCIA – E. PALICI DI SUNI – M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato,* Wolters Kluwer-Cedam, Milano-Padova, 2018, p. 35. Il Congresso, dopo il 1857, impose l'obbligatorietà del *referendum* costituzionale a tutti gli Stati che entravano a far parte dell'Unione (D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution,* cit., p. 5).

[999] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., pp. 1806-1807.

[1000] E. GARCIA – E. PALICI DI SUNI – M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato,* cit., pp. 40-41.

[1001] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1809. Della natura privatistica si veda J. BOURNE JR, Functions of the initiative, referendum and recall, in The Annals of the American

Movimento riteneva indispensabile, di conseguenza, l'istituzionalizzazione del *recall*, come possibilità per i cittadini di poter "richiamare" i funzionari pubblici che avessero disatteso le loro aspettative e, come istituto che mostrava l'utilità in termini di diretta responsabilità del rappresentante nei confronti del popolo che lo ha scelto[1002]. In ragione di queste idee, non mancò chi definì il Movimento *progressive* illusorio e demagogo nel momento in cui si presentava come "restauratore" degli strumenti di democrazia diretta, tenuto conto della natura rappresentativa delle procedure e dei meccanismi di cui si fece promotore[1003].

Il Movimento *Progressive* teneva a sottolineare che il *recall* rivelasse un'intrinseca continuità con gli ideali ispiratori degli istituti di democrazia diretta, tanto che, in molti ordinamenti statali e locali, *referendum* e iniziativa popolare furono utilizzati per instaurare la possibilità di destituire anticipatamente i titolari di cariche elettive[1004].

Col supporto di questo Movimento, e con altri gruppi in rappresentanza di contadini e salariati, si condusse, negli Stati Uniti d'America, una battaglia d'opinione per introdurre a livello statale istituti di partecipazione democratica: molti Stati, infatti, introdussero iniziative e *referendum* popolari, tra il 1898 e il 1918[1005], nonché la possibilità di destituire i titolari di cariche pubbliche, tramite l'istituto del *recall*.

Con riferimento a quest'ultimo istituto, si registra una previsione, per la prima volta negli Stati Uniti d'America, all'interno dello Statuto della città di Los Angeles (1903)[1006], e in alcune Costituzioni nazionali, tra cui quelle dell'Oregon (1908) e della California (1911), che furono le prime ad adottare una forma di *recall* a livello statale.

Appare rilevante studiare come gli Stati abbiano concepito questo istituto all'interno dei loro ordinamenti e, per tale motivo, nel capitolo successivo, verrà dato conto delle singole previsioni Costituzionali che disciplinano procedure e motivi per azionare l'istituto del *recall* a livello nazionale.

Academy of Political and Social Science, consultato in www.journals.sagepub.com, p. 14 da cui si ricava che il recall è l'applicazione dei princìpi di economia e di efficienza del governo degli affari, e il datore di lavoro ha il diritto di licenziare un impiegato ogni volta in cui il servizio reso è insoddisfacente.

[1002] W. WILSON, *The issues of reform*, in W. B. MUNRO, *The initiative, referendum and recall*, D. Appleton, New York London, 1912, consultato in *www.babel.hathitrust.org*, p. 88.

[1003] C. M. HOLLINGSWORTH, The so-called progressive movement, causes and significance, in The Annals of the American Academy of Political and Social Science, n. 43/1912, consultato in www.jstor.org, p. 37 ss, che afferma che tutte le misure "progressive" come l'iniziativa, il referendum e il recall non danno nessun nuovo potere, nessuna nuova modalità di esercitare potere o funzioni politiche all'elettorato.

[1004] A. DE PETRIS, Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p. 1811.

[1005] I primi Stati furono il Sud Dakota (1898), lo Utah (1900) e l'Oregon (1902) (E. GARCIA – E. PALICI DI SUNI – M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, cit., pp. 42-44). Con riferimento a questi movimenti, si v. S. L. PIOTT, *Giving voters a voice. The origins of the initiative and referendum in America*, University of Missouri Press, Columbia and London, 2003, p. 15, all'interno del quale si legge che lo sviluppo di questi movimenti sia stato influenzato, anche, dalla pubblicazione del libro di J. W. SULLIVAN, *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, cit. Lo stesso autore, nelle pagine precedenti, da conto di vari movimenti, del loro sviluppo e della loro incidenza nel sistema politico statunitense (pp. 1-14).

[1006] In relazione alla città di Los Angeles, è bene sottolineare che fu J. R. Haynes a introdurre l'idea di *recall* nella città californiana: l'autore viene definito, di fatti, come il "Padre del *recall*" proprio perché fu il primo a portare con successo questo istituto in una grande città (R. FARMER, *Power To The People*, cit., pp. 11-12).

3. IL *RECALL* NEGLI STATI UNITI: ANALISI COMPARATIVA DEGLI ORDINAMENTI

di Andrea Catani

SOMMARIO: 3.1. Il *recall:* una "spada di Damocle". – 3.2. Il *recall* degli *state officials* negli ordinamenti statunitensi. – 3.3. Il procedimento di *recall*. – 3.3.1. I *grounds*. – 3.3.2. La *petition:* numero di firme e limiti temporali. – 3.3.3. Il *recall ballot*. – 3.4. Considerazioni conclusive.

3.1.Il recall: *una "spada di Damocle".*

Il *recall* è lo strumento che permette agli elettori di mettere al voto, tramite petizioni, la possibilità di revocare un pubblico ufficiale eletto prima della scadenza del suo mandato, riconoscendo così il corpo elettorale come la sorgente del potere sovrano[1007]. La revoca, o più correttamente la sostituzione[1008], dell'eletto può essere definita come il «*contrarius actus* del momento elettivo»[1009]. La Costituzione della California, ad esempio, disciplina l'istituto in esame con una formulazione paradigmatica, dalla cui esegesi è possibile scorgere un ampio ventaglio di possibilità: «*Recall is the power of the electors to remove an elective officer*»[1010]. Come è stato osservato in dottrina, il *recall* consiste nell'applicazione in ambito politico del *good business principle*, il principio in forza del quale ogni imprenditore ha il diritto di licenziare l'impiegato che si dimostri disonesto o incapace di assolvere le mansioni alle quali è preposto[1011].

Il *recall* può essere con icasticità assimilato a una "spada di Damocle": in precaria e costante sospensione sopra il capo dei funzionari pubblici elettivi per tutta la durata del mandato, può cadere da un momento all'altro[1012], comportando la recisione della carica. È, in sintesi, un monito nei confronti dei titolari di funzioni pubbliche elettive, mediante il

---

* La traduzione dei testi citati e delle disposizioni normative è dell'autore.

[1007] La definizione è tratta da J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997, Preface: «*The recall allows voters by means of petitions to place on the ballot the question of removing an elected public officer prior to the expiration of the term of the office, thereby recognizing the electorate as the fountainhead of sovereign power*».

[1008] Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, p. 94, in cui l'Autore afferma che nella traduzione del termine "*recall*" «sembrerebbe più esatto impiegare, al riguardo, il vocabolo *sostituzione*, in quanto più che una pura e semplice revoca si attua una "anticipata sostituzione del funzionario da parte del corpo elettorale quando se ne sia trovato uno più idoneo ad assolvere le sue funzioni"».

[1009] D.G. BIANCHI, *Populismo, rappresentanza, democrazia: note sull'origine culturale e politica del recall statunitense*, in *www.metabasis.it*, 14/2017, p. 17.

[1010] Const. California, art. 2, §13.

[1011] Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure*, cit., p. 95.

[1012] Cfr. J.F. ZIMMERMAN, The recall. Tribunal of the People, cit., p. 135, in cui l'Autore, richiamando l'immagine della spada di Damocle, sostiene che il recall «reminds public officers that corruption, inefficiency, or failure to represent adequately the views of the majority of voters will not be tolerated».

quale si vuole ricordare loro, stimolandone la responsabilità e il senso del dovere[1013], che il corpo elettorale, in quanto sovrano e fonte primaria del loro incarico, può decretarne altresì la cessazione. Il *recall*, laddove non si presti a mere strumentalizzazioni di carattere politico, permette agli elettori di "correggere", in corso di mandato, eventuali e presunti errori elettorali, ogniqualvolta non si ritenga opportuno attendere le nuove elezioni[1014].

A prescindere, dunque, dalla concreta caratterizzazione che l'istituto viene ad assumere nelle diverse esperienze ordinamentali in cui è previsto, è indiscutibile la natura prettamente politica del *recall*, in quanto si tratta di uno strumento mediante il quale il corpo elettorale può far valere la responsabilità, politica più che giuridica, degli organi elettivi. Si rende necessaria, però, una precisazione: il *recall*, pur nella diversità di discipline, riguarda sempre e solo singoli individui e mai organi collegiali nella loro totalità, tanto da potersi definire come una sorta di *impeachment by the people*[1015]. A differenza dell'istituto referendario, che allo stesso modo si chiude con una consultazione popolare, lo strumento del *recall* si applica «*to men and not to measures*»[1016].

3.2.Il recall *degli* state officials *negli ordinamenti statunitensi*.

L'istituto del *recall* negli Stati Uniti d'America, come è stato già ricordato[1017], non è previsto nella Costituzione federale e, di conseguenza, non presenta una fisionomia unitaria. Non tutti i 50 Stati, inoltre, hanno optato per l'inserimento di tale strumento in Costituzione.

La prima concretizzazione del *recall* a livello locale si è avuta in California nel 1903 con l'approvazione, a seguito di un travagliato *iter* modificativo, della *City Charter of Los Angeles*[1018]. La nuova procedura di revoca fu immediatamente utilizzata nei confronti di un membro del *city council* e nel 1909 venne impiegata contro l'allora primo cittadino Arthur C. Harper, che però decise di dimettersi poche settimane prima della consultazione elettorale: si è parlato in proposito di un "effetto indiretto" del procedimento di *recall*[1019]. Il modello adottato a Los Angeles si è diffuso rapidamente in altre realtà locali della California, mentre lo Stato dell'Oregon, nel 1908, è stato il primo ordinamento a introdurre il *recall* in Costituzione con riferimento agli eletti a cariche statali. La campagna di sensibilizzazione, guidata dalla *People's Power League*, riuscì a sottoporre al voto, tramite lo strumento dell'iniziativa popolare (*initiative*), un emendamento di modifica

---

[1013] Cfr. M. OLIVETTI, Il recall e i nuovi statuti regionali, in AA.VV., La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2001, p. 359.

[1014] Cfr. E.E. MACK, *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, in *www.heinonline.org*, 1988, p. 640, in cui l'Autrice afferma che «*[t]he right of recall is a privilege that protects the voters from living with costly electoral mistakes*».

[1015] Cfr. J.D. BARNETT, The operation of the recall in Oregon, in Am. Pol. Sc. Rev, vol. VI, 1912, p. 52.

[1016] W. ANDERSON – E.W. WEIDNER, *American city government*, II ed., Holt & C., New York, 1950, p. 332.

[1017] Cfr., *supra*, Cap. II, §2.3.

[1018] Cfr., sulle origini dell'istituto del recall, J.F. ZIMMERMAN, The recall. Tribunal of the People, cit., pp. 6 ss.; P. RONCHI, Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America, in Quaderni dell'Osservatorio Elettorale, LXI, 2009, pp. 110 ss.

[1019] Cfr. P. RONCHI, Una forma di democrazia diretta, cit., p. 114.

costituzionale volto all'introduzione del *recall*: la proposta fu accolta positivamente dal 62% degli elettori.

A partire dal 1912, sulla scia tracciata dalle prime esperienze, altri Stati hanno seguito l'esempio dell'Oregon e della California; l'affermazione a livello costituzionale dell'istituto del *recall* negli ordinamenti statali ha trovato la sua acme alla fine degli anni '90.

Attualmente, gli *States* che nella propria Carta costituzionale o nei propri Statuti permettono il *recall* degli *state officials* sono 19, novero a cui si deve aggiungere il District of Columbia[1020].

Tabella 1[1021]

Recall of State Officials		
Alaska	Illinois	New Jersey
Arizona	Kansas	North Dakota
California	Louisiana	Oregon
Colorado	Michigan	Rhode Island
District of Columbia	Minnesota	Washington
Georgia	Montana	Wisconsin
Idaho	Nevada	

Il *recall*, tuttavia, ha riscosso maggiore successo a livello locale[1022]: come riportato dal sito americano *National Conference of State Legislatures*, i tre-quarti delle procedure di *recall* hanno riguardato i consigli comunali o i consigli scolastici a livello locale[1023].

Si rende necessario, pertanto, andare ad analizzare in modo schematico le diverse normative degli ordinamenti statali nordamericani in materia di *recall* al fine di evidenziare i tratti salienti dell'istituto. Nell'analisi dell'argomento concentreremo l'attenzione, per esigenze di sintesi e di organicità espositiva, prevalentemente sulle procedure di revoca previste per gli *state officials*. Avremo modo di constatare che, per quanto riguarda i soggetti contro i quali può essere avanzata la proposta di destituzione, la casistica si presenta piuttosto variegata, comprendendo sia ordinamenti che ammettono la revoca per

[1020] Lo Stato della Virginia prevede un procedimento simile al *recall*, ma che si distingue per il fatto, certamente non secondario, che una volta raccolte e vagliate le firme necessarie per la presentazione della *petition*, spetta a una *circuit court* il compito di decidere sulla destituzione o meno del pubblico ufficiale, senza ricorrere a una consultazione popolare: per tale ragione, il procedimento della Virginia si caratterizza più come un *recall trial*. Tuttavia, non vi è alcun precedente di un legislatore o Governatore dello Stato della Virginia che abbia subito un'istanza di *recall*.

[1021] Cfr. National Conference of State Legislatures, in *ncsl.org*.

[1022] Basti considerare, ad esempio, che nel corso della storia istituzionale nordamericana le procedure di *recall* nei confronti del vertice dell'esecutivo ammontano a tre, di cui soltanto le prime due si sono chiuse con la destituzione del Governatore in carica: nel 1921 in North Dakota, nel 2003 in California e nel 2012 in Wisconsin. Cfr., per un approfondimento sul caso californiano, *infra*, Cap. V.

[1023] Secondo il sito *ncsl.org* gli Stati che prevedono la revoca di *local officers* sono 29; secondo il sito *ballotpedia.org*, invece, ammontano a 39. Cfr., sulle possibili ragioni per le quali la procedura di *recall* è stata raramente esperita a livello statale, J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, cit., pp. 77 ss.

tutte le cariche elettive, incluse quelle di natura giurisdizionale, sia ordinamenti che limitano la possibilità di attivazione del *recall* a determinate funzioni pubbliche[1024].

3.3.Il procedimento di recall.

Il puntuale svolgimento dell'*iter* di *recall* varia da Stato a Stato, tuttavia è possibile individuare alcuni *steps* comuni alle diverse esperienze ordinamentali.

La prima fase consiste nella presentazione di una *recall petition*, in cui devono essere indicati le motivazioni poste a fondamento dell'addebito. Successivamente, i promotori dell'iniziativa devono adoperarsi per ottenere, entro un periodo di tempo limitato, il numero di firme richieste ai fini della convocazione dei comizi elettorali. Segue la fase della verifica e della certificazione delle firme e, in caso di esito positivo, viene indetta la *recall election*.

Nella trattazione ci concentreremo prevalentemente sugli aspetti più interessanti, in cui con maggiore evidenza vengono alla luce le differenze tra le discipline dei vari Stati.

3.3.1. I grounds.

Il primo profilo da affrontare, nell'analisi della disciplina del *recall*, è quello inerente ai motivi (*grounds*) che possono dare adito a una *petition*. È in merito a questo requisito che si assiste alle più rilevanti differenze normative tra Stato e Stato[1025].

È possibile, in via esemplificativa, operare una *summa divisio* tra gli Stati che permettono di iniziare una procedura di *recall* per qualsiasi ragione (*any reason*), anche altamente discrezionale, e quelli che invece richiedono specifici motivi, più o meno determinati o determinabili (8 Stati in totale)[1026]. All'interno di questa seconda categoria, si può ulteriormente distinguere tra gli Stati che ammettono un controllo giurisdizionale esclusivamente in merito alla sufficienza delle motivazioni addotte nella *petition* (è il caso di Washington[1027]) e quelli in cui, invece, lo scrutinio delle corti può sindacare anche sulla veridicità o verosimiglianza dei *grounds* (è il caso del Minnesota[1028]).

[1024] Cfr., *infra*, Tabella 3.

[1025] Cfr. E.E. MACK, The Use and Abuse of Recall, cit., pp. 625 ss., in cui l'Autrice distingue 3 tipologie generali di recall: il primo tipo «does not place specific restrictions on the reason for the recall. Under this standard, a public official may be recalled for any reason»; il secondo tipo «differs from the first only in that it requires a brief but clear statement of the reason for the recall»; il terzo tipo «specifies that an official may be recalled only for misconduct. […]. In those states which require a showing of cause, the whim of the electorate takes a backseat until the courts determine that the grounds for recall are sufficient».

[1026] Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del* recall), Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza, pp. 228 ss., in cui l'Autrice distingue, a seconda della tipologia dei *grounds*, tra un *recall* come *political process* e un *recall* come *judicial process*.

[1027] Ai sensi della normativa dello Stato di Washington (Revised Code of Washington, §29A.56.140), la *superior court* «*shall not consider the truth of the charges, but only their sufficiency*».

[1028] Cfr. Const. Minnesota, art. 8, §6: «*A petition may not be issued until the supreme court has determined that the facts alleged in the petition are true and are sufficient grounds for issuing a recall petition*».

Per quanto riguarda gli ordinamenti statali che non prevedono un *numerus clausus* di atti o comportamenti che possono dar vita a un procedimento di revoca, è emblematica la disposizione costituzionale del Michigan, in forza della quale si ritiene sufficiente qualsiasi motivazione: «*The sufficiency of any statement of reasons or grounds ... shall be a political rather than a judicial question*»[1029]. Sulla stessa scia si inserisce anche il Colorado, la cui Carta costituzionale fa assurgere gli elettori a «*the sole and exclusive judges of the legality*»[1030]. È indubbio come in questi casi il *recall* si configuri come uno strumento suscettibile di subire con facilità strumentalizzazioni di natura politica[1031], eventualità che si pone in netto contrasto con lo spirito dell'istituto così come delineato dai Costituenti.

È utile riportare una tabella riassuntiva degli 8 Stati che richiedono *specific grounds*:

Tabella 2[1032]

Grounds for Recall
Alaska: Inidoneità, incompetenza, negligenza o corruzione. (AS §15.45.510)
Georgia: *Malfeasance* o *misconduct* in ufficio; violazione del giuramento d'ufficio; mancata esecuzione dei compiti prescritti dalla legge; aver volontariamente abusato, convertito o altrimenti sottratto, senza autorizzazione, beni di proprietà pubblica o fondi pubblici affidati o associati all'ufficio elettivo a cui il funzionario è stato eletto o nominato. L'esecuzione discrezionale di un atto legittimo o di un dovere prescritto non costituisce un motivo di *recall* di un funzionario pubblico eletto. (Ga. Code §21-4-3(7) and 21-4-4(c))
Kansas: Condanna per un crimine, *misconduct* in ufficio, incompetenza o mancata esecuzione dei compiti prescritti dalla legge. Nessun *recall* presentato agli elettori sarà annullato a causa dell'insufficienza dei motivi, della domanda o della petizione con cui è stata fornita la richiesta. (KS Stat. §25-4301)
Minnesota: Grave *malfeasance* o *nonfeasance* durante il mandato e nell'esercizio delle funzioni o condanna durante il mandato per reato grave. (Const. Art. VIII §6)
Montana: Inidoneità fisica o mentale, incompetenza, violazione del giuramento d'ufficio, *misconduct* ufficiale, condanna per alcuni reati gravi (enumerati nel titolo 45). Nessuna persona può essere soggetta a *recall* per l'esecuzione di un dovere d'ufficio o per non aver compiuto un atto che, se eseguito, lo sottoporrebbe al perseguimento per *misconduct* ufficiale. (Mont. Code §2-16-603)
Rhode Island: Il *recall* è autorizzato nel caso di un pubblico ufficiale che è stato incriminato, condannato per un illecito o contro il quale è stata avanzata una contestazione di probabile violazione del codice etico da parte della commissione etica. (Const. Art. IV §1)

[1029] Const. Michigan, art. 2, §8. Nello Stato del Michigan i motivi addotti dai cittadini sono sottoposti a un *board of county commissions*, a cui è demandato il compito di verificare se le motivazioni siano sufficientemente chiare e comprensibili per consentire sia agli elettori chiamati a votare sulla proposta di *recall* che al pubblico ufficiale contro cui si è avviato il procedimento di identificare la condotta posta alla base della *petition* (Michigan Election Law, Cap. 36, §168.952).

[1030] Const. Colorado, art. 21, §1. Cfr. anche Const. California, art. 2, §14: «*Sufficiency of reason is not reviewable*»; Const. New Jersey, art. 1, §2(b): «*The sufficiency of any statement of reasons or grounds procedurally required shall be a political rather than a judicial question*». La sent. *Westpy vs Burnett* del 1964 della *New Jersey Superior Court* (82 N.J. Super 239, 197 A.2d 400, 1964) ha ribadito la natura politica (*political in nature*) del *recall*, affermando che «*it is for the people and not the courts to decide the truth and sufficiency of the grounds asserted for removal*».

[1031] Cfr. A. DE PETRIS, Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!", origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti, in Dir. pubbl. comp. eur., 2004, p. 1821, in cui l'Autore, riferendosi segnatamente al contesto californiano, avverte come «l'istituto abbia gradualmente perso la sua – almeno in linea teorica – iniziale funzione di strumento di diretta sanzione popolare all'indirizzo di titolari di cariche pubbliche responsabili di pratiche illecite, per trasformarsi in un mezzo di lotta politica a tutti gli effetti, sempre più adoperato dai vertici partitici come canale alternativo alle normali dinamiche del confronto istituzionale per il raggiungimento dei propri obiettivi strategici».

[1032] Cfr. National Conference of State Legislatures, in *ncsl.org*.

Virginia: Negligenza, abuso di ufficio o incompetenza nell'esercizio delle funzioni quando tali condotte hanno un effetto negativo rilevante sul buon andamento dell'ufficio o sulla condanna per un reato di droga o che coinvolge un "crimine d'odio". (§24.2-233)
Washington: Commissione di qualche atto o atti di malversazione o di *misconduct* in ufficio, o violazione del giuramento d'ufficio. (Const. Art. I §33)

Come si può facilmente desumere, le condotte più ricorrenti che possono costituire la causa di un procedimento di *recall* sono riconducibili a tre tipologie: *malfeasance* (attività disonesta o illegale), *nonfeasance* (inadempimento di doveri prescritti) e *misconduct* (cattiva condotta, da intendersi nel senso di negligente adempimento dei doveri d'ufficio).

È sicuramente vero che la richiesta di specifiche motivazione per l'attivazione di una procedura di *recall*, costituendo di fatto un limite all'esercizio arbitrario del potere sovrano del popolo, rappresenta una prima garanzia a tutela del *targeted officer* e del suo diritto di difesa. È, tuttavia, innegabile che l'uso di espressioni molto elastiche presta il fianco a dubbi interpretativi nel momento in cui si tratta di decidere se un certo comportamento tenuto dal pubblico ufficiale nel caso concreto sia sussumibile o meno all'interno del novero dei motivi espressamente indicati e, di conseguenza, se possa essere validamente posto a fondamento di una procedura di *recall*. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla forte ambiguità della locuzione, presente nella normativa del Montana, in cui si prevede come causa idonea a fondare l'addebito la «*physical or mental lack of fitness*» o anche all'estrema difficoltà di individuare di volta in volta le condotte in grado di integrare la fattispecie della *misconduct*[1033]. La redazione di motivi in termini così evanescenti, inoltre, rischia *de facto* di rendere vana l'elencazione di *specific grounds* e di rimettere, anche in questi casi, la promozione di una *petition*[1034] a mere valutazioni discrezionali di carattere prettamente politico[1035].

D'altronde, il rischio che dietro il proposito di porre in essere una procedura di revoca a carico di un pubblico ufficiale, anche laddove siano richieste *legal causes*, si possa celare un semplice disaccordo in merito alle politiche intraprese o alle modalità attraverso le quali queste vengono portate avanti (*disagreement over policy or the manner*) dal soggetto contro il quale è proposto il *recall* è endemico rispetto alla dinamica di tale strumento. Sotto le mentite spoglie di un addebito di *malfeasance*, potrebbe scorgersi il reale intento del partito – o del candidato – sconfitto alla tornata elettorale di avere una seconda possibilità[1036]. Anche la previsione di specifici motivi, dunque, non inficia la matrice profondamente politica del *recall*.

[1033] Anche laddove la normativa statale tenta di specificare i comportamenti che integrano le condotte prescritte, i dubbi interpretativi permangono. Cfr. Kansas Statutes, §25.4302(b), in cui si precisa che per "*misconduct in office*" si intende «*a violation of law by the officer that impacts the officer's ability to perform the official duties of the office*»; Minnesota Statutes §211C.01, in cui si definisce "*nonfeasance*" come «*the intentional, repeated failure of a state officer other than a judge to perform specific acts that are required duties of the officer*».

[1034] Alcuni Stati (ad esempio, Alaska e Kansas) insieme con la presentazione della c.d. *notice of intention*, che è l'atto che dà l'avvio alla procedura, è richiesto il versamento di una *fee* a garanzia della serietà delle intenzioni dei proponenti, che verrà restituita una volta raggiunto il numero di firme necessario affinché la *petition* sia ammessa.

[1035] Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit., p. 197, in cui l'Autrice riconosce che «anche nelle ipotesi in cui il *recall* è disciplinato alla stregua di un *judicial process*, non è da escludere che le *legal causes* formali siano più apparenti che reali».

[1036] Cfr. J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, cit., pp. 77 ss.

3.3.2. La petition: *numero di firme e limiti temporali*.

Il secondo profilo da trattare riguarda segnatamente le diverse modalità di presentazione della *petition*. In particolare, si concentrerà l'attenzione sul numero di firme richieste (*signatures*) per attivare il meccanismo volto alla revoca e sul lasso di tempo entro cui queste devono essere raccolte (*circulation time*). All'interno della *petition* si devono esporre sinteticamente le motivazioni della revoca e, in alcuni casi, è consentita una difesa, parimenti concisa, del pubblico ufficiale interessato.

Per quanto riguarda il primo requisito, il numero di firme necessarie per sostenere un'istanza di *recall* varia da Stato a Stato. Di regola, le normative in materia non prevedono un numero prefissato in astratto, ma prescrivono una percentuale da calcolare sulla base del totale dei partecipanti all'ultima consultazione in virtù della quale è risultato eletto il titolare dell'incarico pubblico che ora si intende destituire prima della scadenza naturale del suo mandato. Ne consegue, come è stato evidenziato dalla dottrina, che risulterà tanto più agevole istruire un procedimento di *recall*, quanto minore sarà stata la partecipazione alle urne nella precedente consultazione elettorale che ha legittimato l'insediamento in carica della persona che ora si vuole revocare[1037]. Non mancano, tuttavia, Stati che prendono come termine di riferimento criteri diversi, come ad esempio il numero totale degli aventi diritto; altri Stati ancora collegano al criterio della percentuale, calcolata sulla base dei voti totali raggiunti nelle ultime elezioni riguardanti la carica oggetto di revoca, un criterio di carattere geografico (è il caso, ad esempio, della California, la cui normativa richiede che una certa percentuale di firme sia raccolta in ognuna delle 5 contee).

Emerge un quadro caratterizzato ancora una volta da una evidente eterogeneità di discipline e da una intrinseca aleatorietà, in quanto si fa dipendere un requisito fondamentale, come quello delle firme necessarie per la presentazione di una procedura di *recall*, all'elemento variabile dell'affluenza alle urne nel corso delle ultime elezioni.

Per quanto riguarda il periodo di tempo per ottenere le sottoscrizioni nei diversi Stati che prevedono l'istituto del *recall*, si registra una forbice molto ampia: si va da un minimo di 60 giorni (Colorado e Idaho) a un massimo di 320 giorni (per il Governatore o un Senatore del New Jersey).

Per avere un quadro riassuntivo ed immediato della diversità di discipline, si ritiene utile riportare una tabella in cui, Stato per Stato, vengono riepilogati i soggetti che possono essere destinatari di una richiesta di *recall*, la percentuale di firme richieste in base al dato assunto come riferimento di volta in volta e il *circulation time*.

Tabella 3[1038]

	Who Can Be Recalled	**Signature Requirement**	**Circulation Time**
Alaska	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	Non specificato

[1037] Cfr. A. DE PETRIS, *Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!"*, cit., p. 1825, in cui l'Autore ritiene opinabile «la funzionalità di un limite del 12,5%, quale è quello previsto dalla disciplina californiana».

[1038] Cfr. National Conference of State Legislatures, in *ncsl.org*.

	giudici		
Arizona	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	120 giorni
California	Pubblici ufficiali statali, membri del Parlamento statale, giudici della corte d'appello	*Per gli ufficiali statali*: 12% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione, 1% per ognuna delle 5 contee *Per le altre categorie:* 20% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	160 giorni
Colorado	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	60 giorni
Georgia	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato	*Per gli ufficiali statali*: 15% degli elettori idonei per la carica al momento dell'ultima elezione, 1/5 da ogni distretto congressuale. *Per le altre categorie*: 30% degli elettori idonei per la carica al momento dell'ultima elezione	90 giorni
Idaho	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici	20% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	60 giorni
Illinois	Solo il Governatore	15% dei voti espressi per il Governatore nelle precedenti elezioni generali da almeno 25 contee (in aggiunta, almeno 20 firme di membri della Camera dei rappresentanti e 10 di membri del Senato, con non più della metà delle firme dei membri di ciascuna camera dello stesso partito politico)	150 giorni
Kansas	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici	40% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni
Louisiana	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici delle *courts of record*	*Se oltre 1.000 elettori:* 33,3% degli aventi diritto di voto in occasione delle ultime elezioni *Se meno di 1.000 elettori:* 40% degli aventi diritto di voto in occasione delle ultime elezioni	180 giorni
Michigan	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici delle *courts of record*	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	60 giorni
Minnesota	Funzionari statali, legislatori e giudici della corte suprema, della corte d'appello o di un tribunale distrettuale	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni
Montana	Chiunque detiene una carica pubblica statale	*Per gli ufficiali statali*: 10% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione *Per gli ufficiali distrettuali:* 15% dei voti espressi nelle ultime elezioni	3 mesi

		per il funzionario in questione	
Nevada	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni
New Jersey	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato o membri del Congresso	25% degli elettori iscritti nel distretto elettorale del funzionario sottoposto a *recall*	*Governatore o Senatore statale:* 320 giorni *Altri:* 160 giorni
North Dakota	Tutti i pubblici ufficiali statali e distrettuali	25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	Non specificato
Oregon	Tutti i pubblici ufficiali statali	15% del totale dei voti totali espressi nel distretto dell'ufficiale per tutti i candidati a governatore nell'ultima elezione	90 giorni
Rhode Island	Governatore, Vicegovernatore, Segretario di Stato, tesoriere, Procuratore generale	15% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	90 giorni
Washington	Tutti i pubblici ufficiali eletti nello Stato, eccetto i giudici delle *courts of record*	*Per gli ufficiali statali*: 25% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione, 1% per ognuna delle 5 contee *Per le altre categorie:* 35% dei voti espressi nelle ultime elezioni per il funzionario in questione	*Ufficiali statali*: 270 giorni *Altri:* 180 giorni
Wisconsin	Qualsiasi funzionario statale, giudiziario, congressuale o legislativo	il 25% dei voti totali espressi per la carica di governatore nell'ultima elezione all'interno dello stesso distretto o territorio del funzionario in questione	60 giorni

Come si evince dallo schema, alcune Costituzioni ammettono il *recall* anche per gli eletti al Senato e alla Camera dei rappresentanti del governo federale – è il caso, ad esempio, del New Jersey e del Wisconsin – sebbene tali disposizioni siano prive di portata precettiva in quanto non incontrano discipline analoghe e speculari all'interno della Costituzione degli Stati Uniti[1039].

Negli Stati in cui non è espressamente previsto il contrario, inoltre, il *recall* può essere presentato anche nei confronti dei componenti elettivi della magistratura, possibilità che ha sollevato numerose perplessità in dottrina, tanto da essere definito «un errore ripugnante per uno Stato di diritto»[1040], in quanto avrebbe minato alla base il principio dell'indipendenza dei giudici.

[1039] Cfr. J.F. ZIMMERMAN, The recall. Tribunal of the People, cit., p. 31, in cui l'Autore ritiene che «the recall cannot be employed against a member of the U.S. Congress without a U.S. constitutional amendment authorizing the recall»; United States Term Limits Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995), che ha definitivamente sancito l'incostituzionalità del recall nei confronti di un membro del Congresso, sebbene le dissenting opininons richiamino la golden rule secondo cui ciò che non è espressamente vietato dalla Carta costituzionale è da essa ammesso.

[1040] Cfr. R.G. BROWN, The judicial recall. A fallacy repugnant to constitutional government, in The Annals of the American Academy of Political and Social Science, XLIII,1912; P. RONCHI, Una forma di democrazia diretta, cit., pp. 114 ss.

L'esperibilità del *recall*, inoltre, in alcuni *States* è condizionata a limiti temporali, inerenti al mandato, a partire dai quali o entro i quali il funzionario elettivo può essere soggetto a revoca[1041].

3.3.3. Il recall ballot.

È interessante, infine, analizzare brevemente lo svolgimento delle votazioni e delineare le diverse modalità attraverso le quali si può pervenire, in caso di esito positivo del *recall*, all'individuazione del sostituto del funzionario destituito. *Nulla quaestio* nel caso in cui dalla consultazione popolare si ricavi un esito favorevole al *targeted officer*, che continuerà a ricoprire la carica per la quale era stata proposta la revoca. Diversamente, nel caso in cui il corpo elettore si esprima positivamente rispetto alla destituzione, il funzionario pubblico smetterà *ipso facto* di ricoprire la carica e, di regola, non potrà ricandidarsi allo stesso ufficio per almeno due anni a decorrere dalla cessazione – imposta e anticipata rispetto alla scadenza naturale – dell'incarico[1042]. Per quanto riguarda la struttura del procedimento elettorale, si possono distinguere 3 diverse tipologie procedurali.

In alcuni Stati, il voto sulla revoca del pubblico ufficiale (*recall ballot*) è nettamente distinto dalla eventuale nuova elezione del sostituto, evidentemente subordinata e successiva rispetto all'esito della prima fase[1043].

In altri Stati, la votazione sull'*an* del *recall* e la nuova elezione avvengono contestualmente[1044]. La scheda consiste in due parti distinte: nella prima si chiede al corpo elettorale se colui contro il quale è stata avanzata la proposta di revoca deve essere rimosso dalla carica; nella seconda c'è un elenco di candidati che presentano i requisiti richiesti dalla normativa nazionale per l'elezione a quel determinato ufficio pubblico. Ciascun elettore può decidere di votare anche soltanto in una delle due schede; i risultati della seconda consultazione sono naturalmente condizionati all'esito positivo della prima. Di regola, il *targeted officer* può candidarsi per la – eventuale – nuova elezione e addirittura in

---

[1041] Le Costituzioni del New Jersey (art. 1, §2) e del Wisconsin (art. 13, §12) consentono il *recall* solo dopo il decorso di un anno dall'inizio del mandato, mentre le Costituzioni dell'Oregon (art. 2, §18) e di Rhode Island (art. 4, §1) solo dopo sei mesi. La Costituzione di Rhode Island esclude inoltre il *recall* nell'ultimo anno del mandato. Ai sensi della normativa californiana (California Election Code, §§ 11006-11007), il *recall* può essere avviato, nei confronti degli *state officers*, anche il giorno stesso dell'assunzione dell'ufficio da parte del funzionario eletto, mentre, per quanto riguarda i *local officers*, il *recall* non può essere proposto nei primi novanti giorni di mandato.

[1042] Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit., p. 245, in cui l'Autrice sostiene che tale prescrizione, tendenzialmente presente in tutti gli Stati, abbia il fine di «di garantire la massima effettività alla pronuncia popolare che si è prodotta nella decisione di revoca».

[1043] Cfr. Const. Louisiana, art. 10, §26. Cfr., in merito, le considerazioni di C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit., p. 247, secondo cui questo modello è «preferibile per almeno due ordini di motivi. Innanzitutto, come anticipato, la separazione dei due momenti – della revoca e dell'elezione – pur comportando un maggiore dispendio di risorse pubbliche, consente ai votanti di concentrarsi unicamente sui motivi a sostegno della rimozione, senza abbinare alla valutazione di questi quella riguardante la scelta del sostituto nella logica propria della competizione elettorale. In secondo luogo, il fatto che alla revoca non si accompagni contestualmente la sostituzione accresce l'efficacia della misura di rimozione, che diviene così in grado di mettere in crisi il funzionamento del corpo elettivo interessato».

[1044] Cfr. Const. California, art. 2, §15.

alcuni Stati tale ricandidatura avviene automaticamente, a meno che il soggetto non decida di rassegnare le dimissioni[1045].

In altri Stati ancora, si provvede alla nomina di un supplente da parte di determinati organi, secondo le diverse modalità prescritte dalle normative di riferimento[1046].

Un altro aspetto, in merito al quale si possono riscontrare ulteriori differenze nelle discipline statali, è quello circa la possibilità di riproporre una nuova procedura di *recall* nei confronti dello stesso *statal officer* nel corso del medesimo mandato. Senza addentrarsi nei cavilli delle disposizioni dei singoli ordinamenti, è sufficiente evidenziare che in alcuni Stati tale possibilità è preclusa[1047], mentre in altri l'eventuale riproposizione della revoca può avere luogo purché sia decorso un certo lasso di tempo o a condizione che si siano verificati determinati presupposti[1048].

3.4. Considerazioni conclusive.

Alla luce del quadro normativo tratteggiato e in virtù dell'analisi comparativa svolta, si possono provare a trarre alcune considerazioni conclusive. In primo luogo, non si può non prendere atto delle rilevanti diversità di disciplina che intercorrono tra gli ordinamenti nordamericani che prevedono l'istituto del *recall* per gli *state officials* nella Costituzione o in altre fonti normative statali. Tale complessità rende particolarmente ardua l'opera di *reductio ad unum* dell'istituto e richiede la necessità di procedere per categorizzazioni, senza però incappare nell'errore di commettere semplificazioni unificanti[1049]. Il *recall* è un istituto poliedrico e come tale deve essere studiato.

In secondo luogo, tra le molteplici normative passate in rassegna, ve ne sono alcune che senza dubbio tutelano maggiormente il revocando da eventuali abusi – per tali intendendosi iniziative pretestuose mosse esclusivamente da interessi particolari – da parte di partiti politici, di gruppi di pressione o di altri soggetti promotori (*sponsor*) della procedura di *recall*. Pur riconoscendo che l'evanescenza con cui spesso vengono descritti i *grounds* non rende la procedura di *recall* esente dal rischio di subire forzature di carattere politico, la

[1045] Ai sensi della Costituzione californiana (art. 2, §15), il nome del *targeted officer* non può comparire nella lista dei candidati per l'ufficio pubblico sottoposto a revoca.

[1046] Cfr. Idaho Code, §59-904A, in cui si prevede che il Governatore nomina un successore del funzionario revocato: il successore designato deve essere un membro dello stesso partito politico a cui appartiene il *recalled officer* e deve essere selezionato da una lista di tre candidati presentata da un comitato del partito politico in questione. Nello Stato di Washington (cfr. Const., art. 2, §15) è in capo al *board of county commissioners* il compito di nominare il successore che deve essere selezionato da una lista di tre candidati redatta da un comitato del partito politico a cui afferisce il funzionario destituito.

[1047] Cfr., ad esempio, Wisconsin Statutes, §9.10 (6): «*After one recall petition and recall election, no further recall petition may be filed against the same official during the term for which he or she was elected*».

[1048] Cfr., ad esempio, Const. California, art. 2, §18, in cui è previsto che tale termine sia di sei mesi. In altri Stati, invece, la legislazione statale prescrive che non può essere proposta una nuova procedura di *recall* nei confronti dello stesso ufficiale pubblico a meno che i firmatari della prima *petition* non abbiano già provveduto a rimborsare il costo delle precedenti elezioni (cfr., ad esempio, Arizona Revised Statutes, §19.202).

[1049] L'espressione è di G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 645, in cui l'Autore sottolinea i rischi collegati «all'inesorabile fascino che esercitano sempre, anche sui più avveduti, le semplificazioni unificanti».

previsione normativa in forza della quale alla domanda di *petition* devono essere allegati motivi specifici è certamente la modalità che meglio è in grado di garantire un corretto – nel senso di *fair* – espletamento del *recall*.

È auspicabile, altresì, che nei casi in cui agli organi giurisdizionali è affidato un controllo sui *grounds*, tale controllo sia limitato a vagliare la sufficienza e non anche la veridicità o la fondatezza dei motivi, al fine di evitare che l'intervento delle corti possa rendersi troppo invasivo e finisca, di fatto, per intaccare il senso stesso del *recall*. In merito al numero di firme richieste per poter dare avvio al procedimento di *recall*, si ritiene preferibile che esso sia parametrato al totale dell'elettorato attivo e non al dato, estremamente aleatorio, dei partecipanti alle ultime elezioni nelle quali è risultato eletto il pubblico ufficiale che si intende destituire.

Per quanto attiene al metodo di sostituzione del *recalled*, infine, è certamente da prediligere il sistema basato sull'elezione, simultanea o successiva, del successore rispetto a quello fondato sull'*appointment*, in quanto solo una nuova consultazione popolare risulta coerente con la *ratio* dell'istituto: rendere effettiva la continuità tra eletti e corpo elettorale[1050] e permettere a quest'ultimo di riaffermare la propria sovranità nei confronti dei funzionari elettivi, che si ritiene stiano deviando dal perseguimento dell'interesse generale. In assenza di elezioni suppletive, si andrebbe inevitabilmente incontro al rischio di rendere i partiti politici – più di quanto non lo siano già – il perno della complessa e delicata architettura su cui si fonda il *recall*.

4. *COURTS* & *RECALL*: ARGINI E MARGINI

di *Valentina Fredianelli*

SOMMARIO: 4.1 La rimozione dalla carica del soggetto eletto. Recap: nelle puntate precedenti – 4.2 *To recall or not to recall?* Lo sviluppo dell'istituto – 4.3 Ambito di attivazione del *recall*: *how high can it go?* – 4.4 I motivi di addebito posti alla base della richiesta di revoca: *a.k.a.* i *grounds of recall* – 4.4.1 *Malfeasance, misfeasance et al*. Il *recall* a motivi tassativi – 4.4.2 *People have the power.* Il caso dello Stato di Washington – 4.5 P.Q.M.

4.1 La rimozione dalla carica del soggetto eletto. Recap: nelle puntate precedenti.

Lo strumento del *recall* si presenta come solo una delle possibili scelte presenti nella rosa di opzioni che consente agli elettori di rimuovere un soggetto dal proprio incarico laddove il sistema di riferimento ne permetta la revoca; in tali ordinamenti, infatti, quest'ultima può prospettarsi in diverse declinazioni, distinte per condizioni e modalità di rimozione.

Con riferimento all'ordinamento statunitense, nel 1914 Kettleborough identificò il *recall* come "*removal by plebiscite*", uno strumento politico utilizzato per il «*discharge of a public*

[1050] Cfr. M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, cit., p. 359.

official in the same manner in which he is elected, by submitting the question to a vote of the proper constituency»; lo studioso individuò poi varie fattispecie di revoca, distinte da un'operatività esclusiva o alternativa e dalla loro recezione in un ordinamento specifico o su un territorio più ampio[1051]. Tra tali fattispecie si richiamano, in quanto caratterizzate da un preciso coinvolgimento delle Corti e/o della sfera giudiziaria, il *removal by impeachment* (di tipo giuridico-processuale più che politico, e caratterizzato dalla stessa diseconomia processuale dal punto di vista economico e di tempistiche), la rimozione a opera delle Corti (in ipotesi di azioni contrarie al diritto delle Corti stesse, ed esercitata conformemente agli aggravi procedurali caratterizzanti l'ordinaria attività processuale [1052]), il *removal by Governor* secondo le regole del *due process*[1053], e il *Removal of Attorneys* (attivabile in California da parte della Corte Suprema o di un suo dipartimento, delle Corti d'appello distrettuali e di una qualsiasi Corte superiore).

La revoca del mandato ad attivazione popolare rappresenta quindi solo una delle procedure attraverso cui è possibile far valere la responsabilità dei funzionari pubblici, e allo stesso tempo si pone come termine di riferimento per una tendenziale classificazione delle procedure stesse.

Ai fini di questo capitolo, assume rilievo la *summa divisio* rinvenibile tra quelle procedure che assumono l'aspetto di un *judicial process* e quelle che seguono invece il modello del *political process*. Nel primo caso, il soggetto sottoposto al procedimento di controllo (ed eventuale revoca) potrà farsi assistere da tutte le garanzie caratterizzanti il processo giurisdizionale ordinario, mentre nel secondo caso i suoi diritti presenteranno contorni ben più sfumati e sottratti alla tutela delle Corti.

Proprio nella seconda categoria si colloca il *recall* in senso stretto, «nonostante siano riconducibili entro il suo alveo anche procedure di revoca di natura giuridica, o meglio il cui grado di "politicità" varia a seconda degli addebiti che ne possono giustificare l'attivazione»[1054,1055]. In altre parole, la forma puramente politica viene conservata nelle

---

[1051] Cfr. C. KETTLEBOROUGH, *Removal of public officers: a ten-years review*, in *The American Political Science Review*, n. 4/1914, 621 ss.

[1052] In particolare è prevista un'apposita seduta dinnanzi al giudice competente al quale è attribuito il potere di valutare «*whether the offense with which he is charged is sufficiently flagrant to justify his removal*». C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del* recall*)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza.

[1053] A sua volta suddiviso in quattro sottocategorie: 1) *Removal of appointed officers by judicial process*, in cui il Governatore ricorre ad un'attività pseudo-processuale nell'esercizio del proprio potere (si prevede l'audizione del soggetto accusato e di ogni altro soggetto ritenuto in grado di rendere testimonianze pertinenti); 2) *Removal of appointed officers by executive action*, in cui il *Governor* dispone di un più ampio potere di revoca, essendo meno limitato da vincoli procedurali; 3) *Removal of elective officers by judicial process*, che poteva essere applicato generalmente nei confronti dei «*county officers, state's attorneys, public administrators, mayors, chiefs of police, deputy sheriffs and other police officers and custodians of public money*»; 4) *Removal of elective officers by executive action*. Cfr. C. KETTLEBOROUGH, *Removal of public officers*, cit. e C. S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit.

[1054] C. S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit.

[1055] E. MACK riconduce il *recall* a tre categorie generali: «1) *a public official may be recalled for any reason. This type of statute envisions recall as a purely political process*; 2) *it requires a brief but clear statement of the reason for*

ipotesi in cui i *grounds* alla base della richiesta di revoca si configurino quali "giudizi morali", mentre acquisterà una maggiore giuridicizzazione e sindacabilità man mano che le *legal causes* siano precisate e formalizzate[1056].

In ogni caso, anche laddove la procedura di *recall* segua il modello del *judicial process*, non è affatto da escludere che dietro i motivi di addebito ufficiali si celi ufficiosamente un più semplice *disagreement over policy and the manner*.

La natura della procedura avrà poi un'influenza indiretta sul modo in cui si atteggerà il mandato degli eletti e sul suo grado di vincolatività: solo limitando i *grounds* di revoca a circostanze e condotte verificabili (escludendo quindi un'eccessiva discrezionalità nel giudizio rimesso ai cittadini) sarà possibile garantire formalmente il divieto di mandato imperativo e tutelare la libertà di coscienza e di azione dei soggetti eletti.

Al di là della natura delle motivazioni poste a fondamento della richiesta di *recall*, è innegabile che quest'ultimo mantenga una dimensione in ogni caso politica, connessa al fine ultimo a cui lo strumento in questione è preposto: far valere la responsabilità degli organi elettivi e dimetterli qualora la loro condotta non risulti soddisfacente[1057].

4.2 To recall or not to recall? *Lo sviluppo dell'istituto.*

Lo sviluppo dell'istituto del *recall*, attuato anche attraverso un acceso e intenso dibattito dottrinale, vide la supervisione sia del potere legislativo che di quello giudiziario, i quali intervennero soprattutto per evitare che a un ampliamento dell'ambito di applicabilità dell'iniziativa popolare corrispondesse automaticamente un ampliamento della portata dell'istituto della revoca.

A tal proposito, Cohen scrisse che «*the courts had recognized that recall at will served the dual function of removing a politically unpopular elective officer and voicing disapproval of an unpopular but otherwise legal decision or act in which the elective officer had participated. The constitutional draftsmen of the eighth amendment clearly sought to end this dual function of recall, and to limit the recall solely to the removal of wrongdoers from elective office, while leaving to the people the separate political remedies of initiative and referendum by which to voice their disapproval of particular governmental decisions. To accomplish this separation, the constitutional framers limited the recall of elective officers to those instances in which charges of a criminal nature had been filed, but at the*

---

the recall. The reason must be based upon acts or conduct of the official while in office. As with states in the first category, the reasons for recall are not reviewable by the courts; 3) *the third type of recall provision specifies that an official may be recalled only for misconduct*». Cfr. E.E. MACK, *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, 67 Neb. L. Rev. (1988).

[1056] Cfr. Constitution of Colorato, art. 1, §1. Il potere di giudicare della «*legality, reasonableness and sufficiency of such ground or grounds assigned for such recall*» viene attribuito in via esclusiva ai cittadini, senza possibilità di una successiva *review* da parte delle Corti.

[1057] Cfr. H. J. FORD: «*the essential principle of the recall is that a public servant may be dismissed if his conduct does not give satisfaction*». H. J. FORD, *Direct legislation and the recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912.

same time clearly stated that the diminution of recall at will would in no way diminish the people's power of initiative or referendum»[1058].

La formulazione finale approvata in commissione vide la "vittoria" del *recall referendum*, individuata quale soluzione per perseguire il fine «*to eliminate recall at will and permit recall only for cause*», sebbene ciò comportasse una tendenziale sovrapposizione tra questa ipotesi di natura politica e gli altri istituti di revoca a carattere maggiormente giudiziario, andando inoltre a incidere significativamente sull'estensione del diritto dei cittadini ad attivare la procedura di revoca.

Difatti, l'opposizione tra *recall at will* e *recall for cause* impegnò le Corti dello Stato di Washington per mezzo secolo, fino allo spartiacque rappresentato dalla sentenza *Danielson v. Faymonville* del 1967, che segnò un cambio di percezione dell'VIII emendamento in relazione all'istituto del *recall*. Se inizialmente esso veniva inteso come limite al potere di revoca dei cittadini, successivamente alla sentenza esso acquistò carattere di garanzia andando a integrare la cd. *plebiscite trinity*, come si evince da una sentenza del 1972, dove i giudici affermarono che la «*Constitution* establishes *a very broad right of the electorate to recall elective public officials [...] the present court now regards the eighth amendment as a grant of the power of recall at will to the people so long as the charges include some allegation of impropriety [...]. Thus, petitioners are able to accomplish what the original drafters of the constitutional amendment intended to prevent: use of the recall simply as a device to express disapproval of an elective officer's legal but unpopular conduct*»[1059].

Questo tuttavia non corrispose alla cessazione automatica di ogni resistenza al diritto di *recall*, e gli anni successivi videro ben due interventi del Washington Legislature finalizzati a modificare in senso restrittivo la disciplina in materia, il secondo dei quali, datato 1984, introdusse nuovi e ulteriori requisiti procedurali formali, tra i quali la possibilità di sussumere la condotta incriminata in categorie di condotte tipizzate (individuate quali *misfeasance*, *malfeasance*, e *violation of the oath of office*), nonché la rimessione del giudizio sull'adeguatezza dei *grounds* di *recall* a una *Superior Court* (che avrebbe tuttavia dovuto basarsi sulle valutazioni già poste in essere dal funzionario preposto alla verifica della sufficienza delle accuse; in tal modo, il giudizio della *Superior Court* sarebbe sempre stato di mera legittimità, e non avrebbe mai potuto indagare nel merito la veridicità delle motivazioni poste a fondamento della richiesta di revoca).

A seguito degli interventi restrittivi sulla normativa emerse così un modello di *recall* di natura mista, che supponeva il superamento della *summa divisio* tra *political process* e *judicial process* e l'approdo a un meccanismo complesso secondo cui il soggetto suscettibile di *recall* sarebbe stato oggetto sia di votazione popolare che di scrutinio giurisdizionale.

In altre parole, è possibile dire che a mano a mano che la procedura di *recall* divenne più complessa, più complessa divenne pure la relazione rappresentativa, andando ad assumere una sempre maggiore «dimensione *processuale* più che *puntuale*»[1060].

[1058] M. L. COHEN, *Recall: a time for reform*, in *Washington Law Review*, n. 50/1974.

[1059] *Citizens Against Mandatory Bussing vs. Brooks*, 80 Wn.2d 121, 492 P.2d 536, 1972.

[1060] C. S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo"*, cit.

4.3 Ambito di attivazione del recall*:* how high can it go?

Per quanto riguarda la possibilità per il legislatore federale di attivare, su iniziativa dei singoli Stati, il *recall* nei confronti di membri del Congresso o del Senato, questo si presenta ancora come oggetto di studio e di dibattito, dove non mancano posizioni polarizzate quali quella della Corte dello Stato dell'Idaho – che interpretò in senso restrittivo la normativa sul *recall* vigente nel territorio di sua competenza, limitandone i destinatari ai pubblici ufficiali[1061] e vietandone l'estensione ai senatori per contrarietà a Costituzione[1062] – e la *Federal District Court* dello Stato del Michigan – la quale ammise invece che i senatori potessero essere sottoposti a giudizio per *recall*.

Con la sentenza *United States Term Limits Inc. v. Thornton* del 1995, la *Supreme Court of the United States* intervenne confermando l'orientamento dell'Idaho ed escludendo in via definitiva la costituzionalità del *recall* che fosse stato attivato nei confronti di un membro del Congresso, sebbene le *dissenting opininon* richiamino la *golden rule* secondo cui «*Where the Constitution is silent about the exercise of a particular power – that is, where the Constitution does not speak either expressly or by necessary implication – the Federal Government lacks that power and the States enjoy it*»[1063].

Tre elementi furono poi richiamati nelle *concurring opinion* in relazione a tre rispettivi orientamenti che incisero sull'evoluzione dell'istituto della revoca: la durata tassativa della carica rappresentativa[1064], l'incorporamento dei senatori eletti all'interno di un corpo nazionale «*representing the interests of a single people*» e «*beyond the control of the individual States*» (almeno fino alla successiva elezione), la decisione della Convenzione di Filadelfia di attribuire alla Costituzione federale (e non a quelle statali) il potere di decidere dei compensi dei membri del Congresso[1065].

Con riferimento ai livelli locali, laddove le procedure di *recall* non siano ammesse espressamente ma solo in modo implicito (sia dalle Costituzioni che dagli *statutes*), la normativa di dettaglio è rimessa a *home rules* di cui si dovranno dotare i singoli governi interessati. A tal proposito si ricorda la decisione del 1909 della *Supreme Court* dello Stato

---

[1061] *State officers.*

[1062] La Corte ritenne che una simile estensione avrebbe introdotto introdotto un requisito ulteriore rispetto a quelli già previsti nell'art. 1, sez. 3, della Costituzione americana per l'assunzione della carica di *United States senator*.

[1063] *United States Term Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), *dissenting opinion* del giudice J. Thomas.

[1064] «Da una parte, è indubbio che la durata determinata del mandato […] limiti la capacità degli elettori di votare per chi desiderano; dall'altra parte, tali limiti temporali possono facilitare l'apporto di nuove idee e punti di vista, riducendo la probabilità che i rappresentanti perdano il contatto coi propri elettori», t.d.a.

[1065] Nel discutere sull'argomento, Madison espresse il rischio per cui se il compenso dei membri del Congresso fosse stato rimesso alla decisione dei singoli Stati, «*it would create an improper de- pendence*» dei membri del Congresso dai singoli Stati; Mason, concordando, notò poi che attribuire una tale discrezionalità ai singoli Stati avrebbe fatto sì che quelli più parsimoniosi avrebbero potuto ridurre i salari a un livello così basso che solo soggetti incapaci sarebbero stati disposti a prestare servizio in Congresso («*the question would be not who were most fit to be chosen, but who were most willing to serve*»).

di Washington nel caso *Hilzinger v Gillman*[1066], con la quale venne affermata la legittimità costituzionale del *recall* previsto e disciplinato a livello cittadino senza che vi fosse «*neither constitutional nor legislative authority for the recall provision*» e dove la revoca venne indicata quale «*inherent power of voters in the absence of constitutional limitations to intervene as an elector and a taxpayer in the city*». Sebbene i giudici riconoscessero che la revoca di pubblici ufficiali da parte del corpo elettorale fosse all'epoca «*comparatively new in our system of government, and the interpretive branch of the law is in rather an undeveloped state on the subject*», ciononostante non ritennero che l'atto di revoca in sé eccedesse o confliggesse con il potere conferito alla città dalla normativa generale: «*Whether we treat the power sought to be exercised as being derived from the constitution subject to the control of the general law, or as derived from the latter, the result will be the same. If derived from the constitution, it does not conflict with the general law, and if derived from the latter it is within its spirit and purpose*».

In generale, come prevedibile in un sistema dove la *common law* funge da fondamento e connettivo del tessuto normativo e ordinamentale, gli interventi delle Corti hanno influito significativamente sull'effettiva portata e dimensione dell'istituto in esame, sia con riferimento alle fonti attraverso cui disciplinarlo che con riferimento ai risvolti procedurali conseguenti alla natura più o meno politica della revoca.

4.4 I motivi di addebito posti alla base della richiesta di revoca, a.k.a. *i* grounds of recall.

Trattandosi di un procedimento idoneo a provocare una momentanea frattura nel complesso istituzionale, per superare il vaglio di legittimità la sua attivazione richiede un certo *fumus boni iuris*, il quale va ad atteggiarsi diversamente a seconda dell'ordinamento e del livello di governo infrastatuale di riferimento. In particolare, dall'analisi della disciplina dei *ground* di *recall* emerge una tendenziale progressiva indeterminatezza degli stessi, seguendo una linea territorialmente decrescente che li vede più definiti a livello statale e sempre più sfumati a livello locale.

Come richiamato in precedenza, a seconda della connotazione assunta dai motivi di addebito della revoca la procedura si configura alternativamente politica o meramente giuridica: il livello di dettaglio nell'individuazione delle fattispecie "incriminanti" costituisce una prima e fondamentale garanzia, tutta a stampo giurisdizionale, per il soggetto di cui si richiede il *recall*, e proprio per questo motivo si è trovato a essere perno e fondamento dello sviluppo giurisprudenziale in materia.

4.4.1 Malfeasance, misfeasance et al. *Il* recall *come mezzo di gravame a motivi tassativi.*

[1066] *Hilzinger v. Gillman*, 56 Wash. 228, 105 Pac. 471 (1909).

Laddove gli ordinamenti statali abbiano previsto condotte tipizzate da porre a fondamento della richiesta di revoca, quest'ultima si presenta come la fase iniziale di una procedura dalla configurazione di *judicial process*.

Ai singoli Stati è rimesso il potere discrezionale di stabilire i *ground* più vari a fondamento dei propri *recall*[1067], quali la *lack of fitness* a livello fisico o mentale, l'incompetenza, la condanna per reato, la *failure to performe duties prescribed by law* e la *violation of the oath of office*[1068]; i motivi di addebito più ricorrenti negli ordinamenti in cui la procedura di revoca è stata giuridicizzata sono però la *malfeasance*, la *misfeasance*, e la *nonfeasance*. A grandi linee, il primo termine fa riferimento a una condotta cattiva, corrotta, o illecita; il secondo riguarda una negligenza nell'adempimento dei propri doveri; il terzo pertiene al mancato adempimento in toto dei propri doveri.

Come facilmente intuibile, il terzo motivo è quello più semplice da individuare a livello concettuale, mentre i primi due possono provocare dubbi riguardo a una possibile sovrapposizione e intersezione delle rispettive sfere di applicazione, e per questo motivo le Corti sono intervenute più volte per tentare di tracciare una linea di demarcazione e distinguere il più possibile i *ground* a livello definitorio.

Così, riprendendo l'esposizione a opera della *Washington Supreme Court* nella sentenza *State v. Miller* del 1948[1069], "*misfeasance*" starebbe per «*the improper doing of an act an officer might lawfully do*» o, in altre parole, «*the performance of a duty in an improper manner*», mentre "*nonfeasance*" starebbe per «*the total omission or failure of an officer to enter upon the performance of some distinct duty or undertaking required by his office*»; per la definizione di "*malfeasance*", la Corte richiama un ulteriore precedente, che aveva ricompreso in quel motivo di addebito un «*evil doing; ill conduct; the commission of some act which is positively unlawful; the doing of an act which is wholly wrongful and unlawful; the doing of an act which the person ought not to do at all; the doing of what one ought not to do; the performance of some act which ought not to be done; the unjust performance of some act which the party had no right, or which he had contracted not, to do*»[1070], ricordando che i termini «*malfeasance and neglect of duty are comprehensive terms and include any wrongful conduct that affects, interrupts, or interferes with the performance of official duty*»[1071].

In generale, una volta presentata una petizione di revoca dichiarante una condotta integrante *malfeasance*, *misfeasance*, o *violation of oath of office*, le Corti agiscono da tornello di ingresso per l'attivazione della procedura di *recall*, andando a confermare che le accuse indicate nella *petition* siano sufficienti da un punto di vista fattuale e legale prima di

[1067] Per un'analisi più dettagliata sulle normative statali in merito ai *ground*, cfr. A. Catani, *infra*, Cap. 3, par. 3.3.1.

[1068] Con la quale si intende il *«wilful neglect or failure [. . .] to perform faithfully a duty imposed by law», RCW 29.82.010(2).*

[1069] 32 Wn.2d 149, 201 P.2d 136 (1948).

[1070] 38 C.J. 344.

[1071] Cfr. *State v. Ward*, 284 Md. 189, 396 A.2d 1041 (1978), e *State Ex Rel. Knabb v. Frater*, 198 Wash. 675, 89 P. (2d) 1046 (1939).

presentarle agli elettori[1072]. Le Corti non operano una valutazione nel merito delle accuse, ma si assicurano che i pubblici ufficiali non siano soggetti ad accuse fumose e infondate[1073].

L'onere di stabilire che le accuse allegate nella petizione di *recall* siano sufficienti sia legalmente che fattualmente grava sul soggetto proponente[1074].

La sufficienza da un punto di vista fattuale richiede che la petizione di *recall* indichi in modo conciso ogni accusa con «*a detailed description including the approximate date, location, and nature of each act*» che, se accettato come vero, costituirebbe *prima facie* un caso di *misfeasance, malfeasance,* o *violation of the oath of office*[1075]. Ogni accusa indicata nella petizione deve dimostrare che il richiedente «*knows of identifiable facts that support the charge*»[1076] ed è quindi in grado di individuare dei fatti a supporto dell'accusa. Inoltre, le accuse sono ritenute sufficienti a livello fattuale solo se permetteranno agli elettori e al *challenged official* di prendere una decisione informata su cui basarsi nell'esprimere il successivo voto sulla revoca[1077].

La sufficienza da un punto di vista legale, invece, richiede che la petizione indichi in modo specifico una condotta concreta che palesemente integri *misfeasance, malfeasance,* o *violation of the oath of office*[1078]. Per dimostrare la sufficienza legale di ogni accusa, la petizione di *recall* deve identificare lo «*standard, law, or rule that would make the officer's conduct wrongful, improper, or unlawful*»[1079]. Infine, se la revoca viene richiesta per atti che ricadono nella discrezionalità del pubblico ufficiale eletto, tale soggetto deve aver agito «*with a manifest abuse of discretion*»[1080].

4.4.2 People have the power. *Il caso dello Stato di Washington.*

Come preannunciato, qualora la procedura di revoca si fondi su motivazioni altamente discrezionali[1081], questa non può che essere individuata quale *political process*.

In particolare, tra gli ordinamenti che prevedono questo tipo di *recall*, emblematico è il caso dello Stato di Washington, caratterizzato da un'importante evoluzione

---

[1072] RCW 29A.56.140; *In re Recall of Kast*, 144 Wash.2d 807, 813–15, 31 P.3d 667 (2001).

[1073] RCW 29A.56.140; *In re Recall of Lindquist*, 172 Wash.2d 120, 131–32, 258 P.3d 9 (2011).

[1074] Cfr. *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d 251, 255, 299 P.3d 651 (2013).

[1075] *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d at 255, 299 P.3d 651 (citando RCW 29A.56.110).

[1076] *In re Recall of Reed*, 156Wn.2d 53, 58, 156 Wash.2d 53, 124 P.3d 279 (2005).

[1077] *In re Recall of Wasson*, 149 Wash.2d 787, 791, 72 P.3d 170 (2003).

[1078] *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d at 255, 299 P.3d 651.

[1079] *In re Recall of Ackerson*, 143 Wash.2d 366, 377, 20 P.3d 930 (2001).

[1080] *In re Recall of Sun*, 177 Wash.2d at 255, 299 P.3d 651.

[1081] Per esempio, nella Costituzione del Michigan e del New Jersey si parla di «*sufficiency of any statement of reasons or grounds shall be a political rather than a judicial question*». Constitution of Michigan, art. 2, §8; New Jersey State Constitution, art. 1, §2b.

nell'interpretazione giurisprudenziale operata dalla *Supreme Court* con riferimento all'istituto in esame, evoluzione che Mack suddivide in quattro tappe, a cui Vigilanti aggiunge una quinta.

Secondo Mack, la *roadmap* seguita dalla *Supreme Court* di Washington avrebbe visto come punto di partenza il caso *Cudihee v. Phelps* del 1913[1082]. In tale sentenza, il ruolo delle Corti rispetto alla procedura di revoca venne limitato al solo esame di "sufficienza" della documentazione allegata a sostegno della richiesta, in quanto si riteneva che il *recall* avesse natura di diritto esclusivo dei cittadini. Nel caso concreto, la costituzione statale prevedeva che il *recall* potesse essere attivato nei casi in cui il *targeted officer* avesse posto in essere «*malfeasance or misfeasance while in office, or who has violated his oath of stating the matters complained of*»[1083]; secondo l'attore, la previsione di "cause" di dimissione avrebbe comportato il diritto a un'udienza di carattere giurisdizionale per determinare la veridicità delle accuse come condizione di procedibilità preliminare a un'elezione sulla revoca dove avrebbero invece votato i cittadini. In altre parole, si implicava che il "diritto all'ufficio" fosse in qualche modo assimilabile a un diritto di proprietà[1084]. La Corte tuttavia ritenne di non potervi individuare alcun diritto di tale natura coinvolto nel caso di specie «*for, as between the officer and the public, so far as his right to hold the office is concerned, there is manifestly no property right whatever involved.* [...]*as against the people, a public officer, their servant, has no rights whatever, so far as his possession of the office is concerned, which may not be ignored by the people speaking in a lawful manner*». I giudici ritennero che, essendo il *recall* una questione puramente politica, la sufficienza della causa posta alla base della richiesta dovesse essere valutata dal "tribunale del popolo". Le Corti avrebbero potuto determinare la sufficienza delle allegazioni portate a supporto della revoca in vista della successiva elezione, ma il giudizio sull'effettiva sussistenza della causa portata a sostegno della revoca del pubblico ufficiale sarebbe stata riemessa al tribunale del popolo e decisa attraverso un sondaggio. In conclusione, non essendo l'oggetto in esame «*a question of life, liberty, or property; hence there is not involved any question of due process of law guaranteed by the state or Federal constitution*[1085] *cognizable by the courts*».

La seconda tappa arrivò l'anno successivo, con la breve sentenza *Pybus v. Smith*[1086], in cui la *Supreme Court* introdusse un primo limite alla discrezionalità popolare nel valutare il merito dei motivi di addebito, richiedendo che il soggetto di cui si chiedeva la revoca avesse tenuto una condotta in grado di configurarsi quale illecita (*malfeasance*).

Per la terza tappa fu invece necessario aspettare più di mezzo secolo, e più precisamente il 1968. Con la sentenza *State ex rel. LaMon v. Westport*[1087], la Corte stabilì che per essere

---

[1082] *Cudihee v. Phelps*, 76 Wash. 314, 136 Pac. 367 (1913).

[1083] Constitution of the State of Washington, art. 1, § 33.

[1084] E nel caso un diritto di proprietà fosse stato oggetto di contestazione, ciò avrebbe comportato un procedimento giurisdizionale.

[1085] Si fa riferimento al diritto al *due process* previsto dal XIV emendamento.

[1086] *Pybus v. Smith*, 80 Wash. 65, 141 Pac. 203 (1914).

[1087] 73 Wash. 2d 255, 438 P.2d 200 (1968), *overruled, Cole v. Webster*, 103Wash. 2d 280,692 P.Zd 799 (1984).

considerata sufficiente, una richiesta di *recall* avrebbe dovuto soddisfare due requisiti: la condotta tenuta dal soggetto revocando avrebbe dovuto essere riconducibile alla categoria degli atti illeciti (*malfeasance*) o abuso di ufficio (*misfeasance*)[1088], e le accuse avrebbero dovuto essere «*as definite as in a criminal information*».

L'ultima tappa individuata da Mack è infine datata 1972, e fa riferimento al caso *State ex rel. Citizens Against Mandatory Bussing v. Brooks*[1089]. Nella sentenza si richiamano innanzitutto le "cinque regole base" del concetto di *recall* così come sviluppato nello Stato di Washington attraverso i precedenti: primo, nel determinare la validità delle accuse di revoca, il giudizio delle Corti sarebbe stato limitato all'esame delle accuse allegate, senza spingersi a indagare nel merito concreto delle stesse[1090]; secondo, nel determinare se la richiesta di *recall* fosse supportata da motivi di addebito sufficienti, le Corti sarebbero state vincolate a una presunzione di veridicità delle accuse allegate[1091]; terzo, così come non avrebbe potuta essere indagata la veridicità o la mendacità delle accuse, le Corti non avrebbero potuto indagare i moventi di coloro che presentavano le accuse[1092]; quarto, le accuse per il *recall* sarebbero state considerate sufficientemente specifiche se fossero state abbastanza definite da permettere al soggetto accusato di sostenerle di fronte al tribunale del popolo[1093]; infine, qualunque accusa che fosse stata ritenuta sufficiente avrebbe comportato l'indizione di un'elezione di *recall*[1094].

Partendo da tali premesse, in *State ex rel. Citizens Against Mandatory Bussing v. Brooks* la Corte distinse e ridusse ulteriormente i confini di significato[1095] delle condotte imputabili: "*malfeance*" avrebbe indicato «*the doing of an act that is unwarranted; an act one has contracted not to do; that is legally unjustified, or positively wrongful or contrary to law*», "*misfeance*" sarebbe corrisposto alla «*performance of a lawful action in an* illegal *or* improper *manner*», mentre "*violation of oath*" avrebbe rappresentato «*any action or inaction or acts or omissions amounting to a failure to discharge the office of school director to the best of one's ability*». Stabilito che tutte e tre le condotte corrispondevano a un comportamento oltre la mera irregolarità, la Corte affermò che gli atti di natura discrezionale dei pubblici ufficiali non potessero superare il vaglio della sufficienza, e che fosse necessario un maggiore controllo da parte delle corti sulla procedura di revoca al fine di eludere un abuso del diritto, in quanto altrimenti la discrezionalità attribuita all'elettorato

---

[1088] Sebbene si ricordi che i due termini siano comprensivi e includano «*any wrongful conduct affecting the performance of official duties*», così come già affermato nei casi *State v. Miller* (1948); *State ex rel. Knabb v. Frater*, 198 Wash. 675, 89 P.2d 1046 (1939).

[1089] *State ex rel. Citizens Against Mandatory Bussing v. Brooks*, 80 Wash. 2d 124, 129, 492 P.2d 536, 54 (1972).

[1090] Cfr. *State ex rel. LaMon v. Westport* (1968).

[1091] Cfr. *Skidmore v. Fuller*, 59 Wn.2d 818, 370 P.2d 975 (1962).

[1092] Cfr. *Roberts v. Millikin*, 200 Wn. 60, 93 P.2d 393 (1939).

[1093] Cfr. *State ex rel. LaMon v. Westport* (1968).

[1094] Cfr. *Morton v. McDonald*, 41 Wn.2d 889, 252 P.2d 577 (1953).

[1095] Avvalendosi delle definizioni presenti nel Merriam-Webster Third Int'l Dictionary (1964).

sarebbe stata tanto ampia da rischiare di essere controproducente per i cittadini stessi[1096].

L'ultima tappa presente sulla *Washington roadmap* e individuata da Vigilanti è quella riscontrabile nelle *concurring opinion* della sentenza *Bocek v. Bayley*[1097]. In particolare, il giudice Utter – supportato dal giudice Stafford – confermò l'orientamento secondo cui, sebbene le procedure di *recall* richiedessero un motivo di addebito per essere attivate, laddove un soggetto avesse formulato l'accusa correttamente, gli elettori sarebbero sicuramente stati chiamati a votare sulla revoca, a prescindere dal fatto che il problema paventato sussistesse davvero o se l'accusa fosse davvero fondata. Utter sottolineò come «*it makes no sense to affirm that we have recall for cause and then not have at least a prima facie showing of the truth of the allegations made before the courts*», e che a a ciò si sarebbe potuto rimediare con un intervento legislativo che fosse andato a specificare maggiormente la competenza delle corti a porre in essere un primo esame di fondatezza della questione coinvolta nel *recall*.

A seguito delle varie reazioni provenienti dal mondo giurisprudenziale e dottrinale, dall'inizio degli anni Ottanta l'orientamento di *self-restraint* della *Washington Supreme Court* iniziò a subire un'inversione di rotta, il cui punto di svolta può essere individuato nella sentenza *Cole v. Webster*[1098] attraverso cui venne riconosciuto alle corti un penetrante potere di controllo sulla *veridicità* o *verosimiglianza* dei motivi allegati dai promotori del *recall* – motivi ora sottoposti a requisiti di specificità e determinatezza – e con la quale si affermò il parziale *overruling* dei precedenti sopra richiamati nella misura in cui si discostavano dal nuovo orientamento.

In particolare, i giudici del 1984 prestarono attenzione a specificare che, sebbene la decisione non attribuisse alle Corti un nuovo potere di indagare nel merito delle accuse – potere chiaramente escluso in virtù della normativa vigente –, essa andava invece a dare una nuova interpretazione della normativa stessa, individuando la vera intenzione del Legislatore nella volontà di limitare il diritto al *recall* «*by allowing courts to review the sufficiency of charges as a matter of law and decide whether the facts, if true, establish a prima facie act of misfeasance, malfeasance, or a violation of the oath of office*».

4.5 P.Q.M.

Nella maggior parte degli Stati che ammettono e disciplinano il *recall*, per lungo tempo il potere giudiziario ha dimostrato una marcata riluttanza a intervenire per evitare un abuso del *recall* da parte dell'elettorato. Eppure, nella misura in cui il *recall* rappresenta una parte del meccanismo politico, il potere giudiziario dovrebbe essere in grado di assicurare che gli interessi del popolo non siano in conflitto con gli interessi del *targeted public official* e, di conseguenza, del buon andamento del governo. Fintanto che il potere giudiziario ha

[1096] «*So final and all conclusive and so broad is the discretion vested in the electorate by the state constitution that the people might well believe the charges true, and yet in their analysis and balancing of the equities nonetheless elect to retain the board in office. Or believing them false, vote the recall*».

[1097] 81 Wn.2d 831, 505 P.2d 814 (1973).

[1098] 103 Wn.2d 280 (1984).

sommariamente ritenuto che un proprio intervento costituisse un'intrusione nel meccanismo politico, esso ha sostanzialmente rinnegato il proprio ruolo di mediatore tra interessi concorrenti[1099]; eppure, l'azione di verifica della sufficienza delle accuse allegate alla richiesta di *recall* non corrisponde automaticamente alla creazione di nuovo diritto o a minacciare il delicato equilibrio della *separation of powers*. Proprio la configurabilità di un intervento del potere giudiziario compatibile con la separazione dei poteri, una volta riconosciuta, ha guidato le Corti nella valutazione della fase introduttiva del *recall*.

5. LA REVOCA DEL MANDATO NELL'ESPERIENZA GIURIDICA ANGLO-SASSONE: DAL *CASE-STUDY* CALIFORNIANO AL *WESTMINSTER RECALL OF MPS ACT*

di *Antonio Celella*

SOMMARIO: 5.1 IL CONTESTO GIURIDICO-CULTURALE CALIFORNIANO – 5.2. *CALIFORNIA GUBERNATORIAL RECALL-ELECTIONS* 2003 - 5.2.1 I PRECEDENTI - 5.2.3. LA CAMPAGNA DI REVOCA: CLIMA POLITICO ED ARGOMENTAZIONI - 5.2.4. LA PETIZIONE - 5.2.5. I RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE REFERENDARIA E L'ELEZIONE DEL GOVERNATORE *ARNOLD SCHWARZENEGGER* - 5.3 *RECALL OF MPS ACT*: *WESTMINSTER* APPROVA.

5.1. Il contesto giuridico-culturale californiano.

L'istituto del *Recall* trova nel contesto giuridico-culturale californiano un terreno normativo particolarmente fertile; già oggetto di discussione e confronto in seno alla *Constitutional Convention* di *Philadelphia* del 1787, il *Recall* ha trovato la sua prima codificazione normativa proprio nella *City-Charter* (Statuto) della Municipalità di *Los Angeles*[1100] del 1903. La successiva costituzionalizzazione dell'istituto nell'ordinamento giuridico californiano (1911) si inserisce nel solco di quell'esperienza politica-legislativa di matrice progressista che interessò gli Stati Uniti nei primi decenni del XX secolo (*Progressive Era*)[1101], capace di tradurre la crescente sfiducia popolare nei confronti del circuito democratico-rappresentativo nel progressivo consolidamento di pervasivi strumenti di *accountability* politica[1102], costringendo - di fatto - l'interprete ad una sostanziale rilettura del paradigma classico della rappresentanza.

[1099] E. MACK, *The Use and Abuse of Recall*, cit.

[1100] L. CARLASSARE, Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro, Feltrinelli, Milano, 2012, p. 198; D.G. BIANCHI, Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, p. 44; R. WEINSTEIN, You're Fired! The Voters' Version of The Apprentice': An Analysis of Local Recall Elections in California, in Southern California Interdisciplinary Law Journal, XV, 2005, p. 63 ss.

[1101] L.P. BETH, *The Development of American Constitution* 1877-1917, Harper & Row, New York, 1971, p. 107; C.M. HOLINGSWORTH, *The so-called progressive movement*, in *Annals*, 2012, p. 32 ss.

[1102] R.R. FARMER, Power To The People: The Progressive Movement for the Recall, 1890s-1920, in New England J. Hist., LVII, 2001, p. 7 ss.

L'*Oregon*, primo tra gli Stati federati ad ammettere l'applicazione del *Recall* anche a livello statale (1908)[1103], ha dunque segnato il passo verso il definitivo superamento di quella dimensione prettamente locale dell'istituto che ne aveva caratterizzato il processo genetico; in quest'ottica, l'art. 2, §13 della *California Constitution* definisce dunque il *Recall «the power of the electors to remove an elective officer»*, cristallizzando l'istituto in una formula legislativa dal portato esegetico emblematicamente ampio che - con ogni evidenza - ben si presta ad una prassi tanto estensiva quanto analogica sul piano interpretativo; prendendo le mosse dal dato letterale del testo costituzionale[1104], infatti, è dato dedursi che la revoca sia dunque in grado di rivolgersi - in egual modo ed in egual misura - sia nei confronti dei membri elettivi di organi di natura in senso stretto politica – espressione diretta del potere legislativo e del potere esecutivo – sia nei confronti della stessa magistratura, data la natura elettiva di alcune sue significative componenti. In questo senso, pertanto, il tenore letterale della succitata disposizione ha permesso e favorito la sottoscrizione – nel corso degli anni – di numerose petizioni volte all'attivazione del processo di *Recall* anche nei confronti dei membri elettivi del complesso ed articolato sistema giudiziario californiano.

Autorevole dottrina ha sollevato a riguardo rilevanti perplessità logico-giuridiche - arrivando a confutare la democraticità e la tenuta costituzionale stessa di questa interpretazione particolarmente estensiva dell'istituto - paventando il preoccupante prefigurarsi di un sistema che ci si è spinti a ricondurre nello spettro della "*Tiranny of Democracy"*[1105].

Ad ogni modo - dal 1966 ad oggi - nell'esperienza californiana si è assistito alla sottoscrizione di 27 differenti *Recall-Petitions* volte alla revoca di membri elettivi della magistratura statale (*Chief Justice of the Supreme Court, Associate Justice of the Supreme Court* ed *Attorney General)*: un dato dalla assoluta rilevanza in termini qualitativi e quantitativi, che ben si presta a descrivere il pieno ed effettivo *favor* popolare di cui gode l'istituto nel contesto in esame. D'altro canto, ferma restando la significativa rilevanza del dato, è in questa sede opportuno sottolineare come nessuna delle suddette iniziative (*Recall-Attempts)* sia stata in grado di superare il vaglio giuridico necessario per l'effettiva convocazione delle relative consultazioni referendarie, finendo tutte per arenarsi nella fase prodromica allo svolgimento delle operazioni di voto ("*failed to qualify for the ballot*").
Tutt'altra sorte ha segnato l'esperienza dell'istituto nella sua accezione *stricto sensu* politica, figlia di quella concezione *jacksoniana* di democrazia[1106] particolarmente sensibile e favorevole all'esercizio di forme di controllo popolare diretto nella dialettica propria delle democrazie rappresentative. Se, infatti, le *Recall-Elections* del 2003 del Governatore californiano *Gray Davis* rappresentano il caso di revoca più celebre della storia statunitense,

[1103] J.D. BARNETT, Operation of the Recall in Oregon, in American Political Science Review, VI, 1912, p. 41 ss.
[1104] Cfr. *infra,* Cap. III.
[1105] C. BEARD, Introductory Note, in C. BEARD - B.E. SCHULZ, Documents on the State-wide Initiative, referendum and Recall, Da Capo Press, New York, 1970, p. 52 ss.; R.G. BROWN, The judicial recall. A fallacy repugnant to constitutional government, in The Annals of the American Academy of Political and Social Science, XLIII,1912, p. 249 ss.
[1106] D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 44; L. BENSON, *The Concept of Jacksonian Democracy. New York as a Test Case*, Princeton University Press, Priceton, 1961.

è in questa sede necessario sottolineare come non si trattasse, in realtà, di un fatto inedito nell'esperienza politica del c.d. "*Golden State*", oggi governato dal Democratico *Gavin Newsom*. L'emblematica disciplina dell'istituto nell'ordinamento in esame - una delle meno restrittive, in termini giuridici, nel panorama legislativo dei 19 stati federati che consentono l'attivazione del *Recall* anche a livello statale - ha infatti permesso che dal 1913 ad oggi siano state intentate oltre 160 differenti campagne di revoca[1107], rispettivamente rivolte nei confronti di 17 *Senators*, 28 *Assemblymen/Assemblywomen* e 9 *Governors.*[1108].
Si ricordi - brevemente - come l'ordinamento californiano preveda che il ricorso all'istituto della revoca non debba ottemperare a significative restrizioni in termini soggettivi, dovendosi considerare necessaria e sufficiente la titolarità in capo al soggetto *revocando* di una carica di natura elettiva ("*Elective officer*"); di concerto, sul piano oggettivo, la Carta costituzionale prescrive che alla sottoscrizione della petizione di revoca debba necessariamente aderirvi almeno il 12% dell'elettorato attivo recatosi alle urne in occasione della precedente tornata elettorale di riferimento; percentuale che sale al 20%[1109] per le petizioni di revoca rivolte nei confronti di *State Senators, Members of the Assembly, Members of the Board of Equalization* e *Judges of Courts of Appeal and trials courts* [1110].
Come si evince da un'analisi comparata del *Recall*, così come disciplinato nel variegato panorama giuridico statunitense, l'ordinamento californiano emerge senza dubbio per quella che potrebbe in un certo qual senso definirsi come una spiccata "*transigenza normativa*" nei confronti dell'istituto in esame; in questo senso, dapprima il costituente ed - in secondo luogo - il legislatore californiano hanno dimostrato di aver favorevolmente ricondotto il meccanismo della revoca in quella logica democratico-progressista che lo individua quale presidio di garanzia di quel precario rapporto di continuità che lega elettore ed eletto, da doversi tutelare non solo nel suo momento genetico (elezione), ma anche nel suo sviluppo funzionale, ossia nel concreto esercizio del mandato[1111]. In questi termini, l'ordinamento californiano dimostra più d'altri una particolare sensibilità nei confronti di quei meccanismi di partecipazione popolare diretta nel confronto politico-istituzionale, ritenuti in grado di favorire una quanto più piena ed effettiva realizzazione dell'ideale democratico, attraverso la promozione di strumenti giuridici capaci di porre l'accento, in modo significativo, sui delicati profili di responsabilità politica sottesi al circuito democratico-rappresentativo.

[1107] Fonte: https://www.sos.ca.gov/elections/recalls/complete-list-recall-attempts/.
[1108] A queste si aggiungano le campagne di revoca intentante – dal 1986 ad oggi - nei confronti di 1 *Lieutenant Governor*, 1 *Board of Equalization Member* ed 1 *Insurance Commissioner*.
[1109] Distribuito in misura non inferiore all'1% in almeno 5 diverse contee.
[1110] Cal. Const., Art. 2, §14(b): "A petition to recall a statewide officer must be signed by electors equal in number to 12 percent of the last vote for the office, with signatures from each of 5 counties equal in number to 1 percent of the last vote for the office in the county. Signatures to recall Senator, members of the Assembly, members of the Board of Equalization, and judges of courts of appeal and trial courts must equal in number 20 percent of the last vote for the office".
[1111] M. OLIVETTI, *Il recall e nuovi statuti regionali*, in E. BALBONI – A. BARBERA – G. BIANCO – T. GROPPI – A. MASTROMARINO – M. OLIVETTI – D. SCHEFOLD – M. SCUDIERO – A. SPADARO, *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 355 ss.

Ulteriore riprova di questo *favor* legislativo[1112] è ancora una volta da rinvenirsi nel dettato della Carta costituzionale californiana, laddove il costituente, attraverso la formula «*Sufficiency of reason is not reviewable*»[1113], ha inteso prefigurare uno strumento di vera e propria *accountability* politica, scevro da qualsivoglia gravame in termini contenutistici e del tutto libero nella sua proposizione, così delineando – ed in un certo qual modo favorendo – un istituto capace di prestare il fianco a fenomeni di strumentalizzazione di matrice meramente politica.
È in un siffatto contesto normativo che sono dunque da rinversi le premesse logiche, giuridiche e culturali delle celebri *Recall-Elections* californiane tenutesi nell'autunno del 2003.

5.2. California Gubernatorial Recall-Elections 2003.

5.2.1. I precedenti.

Le elezioni governative californiane del 2003 hanno profondamente segnato l'esperienza del *Recall* nel panorama politico e giuridico statunitense; la *California*, come si è avuto modo di anticipare, ha assistito nel corso degli anni ad un uso intenso e diffuso dell'istituto, in particolar modo a livello locale. Su scala nazionale, d'altro canto, nonostante la legislazione significativamente "liberale" in termini giuridici, solo 10 delle numerosissime petizioni promosse nel corso degli anni si sono dimostrate in grado di ottemperare al dettato costituzionale, raccogliendo il numero minimo di sottoscrizioni necessario per addivenire alla successiva fase di consultazione popolare. Dopo il Senatore *Marshall Black*, primo parlamentare californiano costretto ad abbandonare il seggio – a seguito delle *Recall-Elections* del 1913 - in favore del successore *Herbert C. Jones*, altri 4 Senatori[1114] dello Stato hanno dovuto affrontare il c.d. *Recall-Ballot*, riuscendo tuttavia - ad eccezion del Senatore *Edwin E. Grant* (1914) - a conservare la carica con voto referendario favorevole.

Il dato statistico è stato di recente aggiornato con le *Recall-Elections* del 5 giugno 2018, all'esito delle quali il 58.1% dei votati ha decretato la revoca del Senatore democratico *Josh Newman* in favore della candidata repubblicana *Ling Ling Chang*. In altre 3 occasioni l'elettorato californiano è stato chiamato alle urne per esprimersi in merito alle petizioni di revoca sottoscritte nei confronti di 3 membri della *California State Assembly*: se nel 1995 oltre il 62% dei votanti si era opposto alla revoca di *Michael Machado, Assemblyman* del 17th distretto, nello stesso anno *Gary G. Miller* succedeva al revocato *Paul Horcer* - rappresentante del 60th distretto – e la deputata *Doris Allen* soccombeva alle *Recall-*

[1112] P. RONCHI, Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America, in Quaderni dell'Osservatorio Elettorale, LXI, 2009, p. 99 ss.
[1113] Cal. Const., Art. 2, §14(a): "Recall of a State Officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petition".
[1114] E.E. Grant – 1914 (19th Senat District); J.C. Owens - 1914 (9th Senat District); D. Roberti – 1993 (20th Senat District); J. Denham – 2007 (12th Senat District); J. Newman – 2017 (29th Senat District).

Elections del 28 novembre lasciando il seggio del 67th distretto al subentrante *Scott R. Baugh*.

L'istituto della revoca, in *California* più che altrove, trova però nelle *Gubernatorial Recall-Attempts* - ossia nelle campagne referendarie volte ad ottenere la revoca del capo dell'Esecutivo in carica (*Governor*) - il terreno di studio più significativo ed interessante dal punto di vista politico e giuridico; in *California*, a far data dal 1939 - anno in cui il Governatore *Culbert L. Olson* fu destinatario di tre differenti petizioni di revoca poi arenatesi nella fase di raccolta delle firme – solo una delle 49 *Gubernatorial Recall-Petitions* è riuscita ad approdare alla successiva fase referendaria. Si tratta delle celeberrime *Recall-Elections* del 2003, consultazioni elettorali all'esito delle quali l'allora Governatore Democratico *Gray Davis* fu costretto ad abbandonare la guida dell'Esecutivo californiano in favore dell'attore cinematografico *Arnlod Schwarzenneger*, eletto tra le fila del Partito Repubblicano. Come si è avuto modo di anticipare[1115], le elezioni governative californiane del 2003 hanno registrato il secondo caso di *Recall Attempts* - nell'arco dell'intera storia politico-istituzionale statunitense - che si sia dimostrata in grado di determinare la revoca di un Governatore di Stato e la contestuale elezione del suo successore; lo stesso *Schwarzenegger*, tra il 2003 ed il 2009, è stato raggiunto da 7 differenti petizioni di revoca, nessuna delle quali, tuttavia, è riuscita nel tentativo di determinare una cessazione anticipata del suo mandato governativo.

5.2.2. La campagna di revoca: clima politico ed argomentazioni.

L'agenda politica del Governatore Democratico *Gray Davis* - 37° capo dell'Esecutivo californiano – è stata profondamente segnata da una serie di criticità politico-finanziarie che, nei primi anni del XXI secolo, minarono in modo significativo la stabilità di quello che viene storicamente riconosciuto come il sistema economico più solido fra gli Stati federati.

Le principali problematicità cui dovette far fronte l'amministrazione *Davis* gravitavano attorno al tema della intensa crisi energetica che colpì lo Stato nei primi anni 2000, così come al nodo del debito pubblico sovrano in continua espansione ed allo scoppio della crisi della cosiddetta *New Economy*. Il frenetico e repentino sviluppo dell'industria informatica californiana, efficacemente riassumibile nel paradigma del modello "*Silicon Valley*", contribuì in modo rilevante all'inevitabile aumento del fabbisogno energetico statale; il fallimento delle politiche di *de-regulation* applicate dalle amministrazioni precedenti, così come il dissesto economico delle principali società produttrici del Paese e l'esponenziale crescita della domanda energetica, fecero presto precipitare la situazione, al punto da costringere il Governatore *Davis* a ricorrere a veri e propri tagli controllati dell'erogazione di energia elettrica nello Stato.

I detrattori dell'amministrazione *Davis* criticarono aspramente le politiche di "*Energy Price Regulation*" applicate sui prezzi al dettaglio: una misura - d'altro canto - fortemente voluta e promossa dallo stesso Governatore, nel tentativo - rivelatosi ben presto fallimentare - di arginare gli effetti drammatici che la crisi energetica era riuscita produrre sull'economia dell'intero Paese. Il calmieramento dei prezzi, di converso, altro non fece che spingere i

[1115] Cfr. *infra*, Cap. III.

fornitori al contingentamento delle forniture, creando - di fatto - i presupposti ideali per l'esperimento di pratiche manipolative del mercato energetico da parte di società speculatrici. L'amministrazione *Davis*, pertanto, finì così per ostacolare l'espansione stessa del mercato dell'energia, determinando un vertiginoso incremento dei costi dell'elettricità sia ad uso industriale che ad uso domestico: si arrivò a stimare un incremento del 300% del costo dell'energia elettrica registrato nella prima decade del nuovo millennio[1116].

Gli effetti nocivi prodotti sull'economia californiana dall'imperversante crisi energetica di inizio millennio vennero perdipiù acuiti dalle prime battute d'arresto del mercato delle cosiddette "*Società Dot-com*", ossia quel nutrito e redditizio settore economico all'interno del quale operano imprese che sviluppano il proprio *core-business* attraverso l'utilizzo della rete; come è noto, infatti, mentre nei primi anni 2000 la crisi energetica aggrediva le finanze californiane, al tempo stesso, nella culla della *New Economy*, scoppiava la bolla speculativa delle società "*Dot-com*", che ne segnò - di fatto - la vera e propria fase recessiva.

Si consideri, infine, il gravoso problema del debito pubblico statale, tema topico dell'intera campagna di revoca promossa nei confronti del Governatore *Davis*: il vertiginoso aumento del debito pubblico californiano (si arrivò a stimare un *deficit* di bilancio di circa 38 miliardi di dollari[1117]: cifra superiore, in termini assoluti, alla somma dei debiti pubblici di tutti gli altri 49 stati federati complessivamente considerati) costrinse l'amministrazione a ricorrere allo strumento dell'imposizione fiscale al fine di far fronte all'impellente fabbisogno finanziario dello Stato. L'inasprimento della tassazione colpì in particolar modo i proprietari di veicoli a motore, arrivando a triplicare il gettito fiscale prodotto dal settore di riferimento. L'impopolarità di queste politiche determinò - irrimediabilmente – un emblematico crollo degli indici di gradimento dell'amministrazione in carica e, in particolare, del Governatore *Davis*: la sua popolarità, infatti, arrivò a toccare i minimi storici nei mesi immediatamente precedenti alle *Recall-Elections* del 2003, precipitando bruscamente dal 60% al 24%[1118]. Si venne pertanto a configurare lo scenario politico ideale all'interno del quale promuovere una capillare campagna di revoca che potesse efficacemente far leva sulle evidenti criticità di un siffatto contesto economico e politico. In altri termini: quella che è stata ribattezzata come la "*tempesta perfetta*"[1119], ossia quella delicata e controversa congiuntura politico-finanziaria che aveva asfissiato il tessuto economico californiano dei primi anni 2000, fece sì che venissero a crearsi i presupposti ideali per una strumentalizzazione politica dei meccanismi tipici della revoca, consentendo dunque ai detrattori del Governatore in carica - *in primis*, il Partito Repubblicano – di trarre dalla disciplina particolarmente transigente del *Recall* californiano l'occasione utile per riportarsi alla guida dello Stato.

5.2.3. La petizione.

[1116] D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 55.

[1117] S.M. SHEFFRIN, State Budget Deficit Dynamics and the California Debacle, in Journal of Economic Prospectives, 2004, p.215; M. OLIVETTI, Il recall e nuovi statuti regionali, cit., p. 8.

[1118] S.D. CUMMINGS – P.B. REDDY, *California After Arnold*, Algora Publishing, New York, 2009 p. 8.; K. DEBOW – J.C. SYER, *Power and Politics in California*, Pearson Longman, VIII, 2006, p. 6 ss.; M.C. MACWILLIAMS – T.H. SILVER, *The Polling Report*, Washington, XIX, 2003, p. 73.

[1119] D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 55.

Il 5 febbraio 2003, *Ted Costa - leader* del movimento filo-repubblicano *"People's Advocate"* – annunciò pubblicamente la presentazione di una *Petition for Recall* diretta nei confronti del Governatore *Gray Davis*; il 25 marzo dello stesso anno, nel pieno rispetto della normativa californiana, il Segretario di Stato *Kevin Shelley* certificò il "*Davis Recall Committee*" presieduto da *Costa* quale unico comitato legalmente autorizzato alla raccolta ed alla successiva presentazione delle firme. Ebbe dunque ufficialmente inizio la campagna referendaria volta alla revoca del Governatore in carica.

Il testo della petizione, prontamente vagliato - ai sensi della Carta costituzionale[1120] - dalla Segreteria di Stato, lamentava la pessima gestione delle finanze californiane posta in essere dal Governatore, perpetrata attraverso una spesa poco accorta delle finanze pubbliche tale da determinare, a causa del contestuale taglio dei fondi subito dai governi locali, una minaccia per la sicurezza pubblica e la sostanziale incapacità di far fronte alla grave situazione di crisi in cui si trovava a versare lo Stato[1121].

In ossequio alle succitate disposizioni costituzionali, il comitato di revoca avrebbe dunque dovuto raccogliere - entro 160 giorni dall'approvazione del testo della petizione - un numero di firme pari ad almeno 897.158, ossia la cifra equivalente al 12% di tutti i voti espressi in occasione delle precedenti elezioni governative (novembre 2002). La normativa in esame non distingue dunque tra voti validi, voti nulli o schede bianche, dovendosi pertanto parametrare il criterio delle sottoscrizioni al numero complessivo dei voti espressi nella precedente tornata elettorale di riferimento[1122].

Nel solco dell'esperienza pregressa, anche in questa occasione gli sforzi profusi dal *Davis Recall Committee* sembrarono in un primo momento destinati al fallimento; sebbene la spinosa situazione politico-economica californiana lasciasse trasparire un clima di crescente sfiducia popolare nei confronti dell'amministrazione in carica, l'opinione pubblica non sembrò d'altro canto concedere al fenomeno le dovute attenzioni, tanto da spingere lo stesso Governatore a sminuire pubblicamente la portata effettiva della campagna di revoca diretta nei suoi confronti.

La situazione mutò drasticamente nel maggio 2003, quando il Repubblicano *Darrell Issa* - Deputato al Congresso per la contea di San Diego - decise di sostenere economicamente le iniziative promosse dal *Davis Recall Committee*, arrivando a versare oltre 1 milione e 700.000 dollari nelle casse del comitato. Il sostegno economico e la struttura organizzativa ingaggiata da *Darrell Issa* consentirono all'iniziativa di acquisire concretezza e risonanza mediatica crescenti, al punto da far sì che maturasse nell'opinione pubblica la convinzione del successo della petizione.

[1120] Cal. Const., Art. 2, §14 (a): "Within 160 days from the time the Secretary of State notifies the proponents that the form and wording of the petition is correct, proponents must file a petition with the requisite number of valid signatures".

[1121] "Gross mismanagement of California finances by overspending taxpayers' money, threatening public safety by cutting funds to local governments, failing to account for the exorbitant cost of the energy fiasco, and failing in general to deal with the state's major problems until they get to the crisis stage. California should not have to be known as the state with poor schools, traffic jams, outrageous utility bills, and huge debts…all caused by gross mismanagement." – tratto da L.N. GERSTON – T. CHRISTENSEN, Recall! California's Political Earthquake, Routledge, New York, 2015, p. 49 ss.

[1122] P. RONCHI, Una forma di democrazia diretta, cit., p. 128.

La partita politica sembrò allora spostarsi sull'aspetto temporale. All'interno del Partito Repubblicano, infatti, iniziò ad insinuarsi la preoccupazione che l'eventuale svolgimento delle *Recall-Elections* in concomitanza con le elezioni presidenziali del 2004 potesse condizionare gli esiti stessi del *referendum*: tra i Repubblicani, infatti, crebbe il timore che, immersi nelle logiche della tradizionale dialettica Democratici-Repubblicani, le lealtà partitiche dei singoli elettori californiani potessero prevalere sul giudizio effettivo da esprimersi sull'operato del Governatore *Davis*, vanificando, di fatto, gli sforzi sino ad allora profusi[1123].

Le medesime considerazioni, *mutatis mutandis*, si fecero presto strada anche all'interno degli ambienti Democratici vicini al Governatore *Davis*; la concomitanza dei due momenti politici – *Recall-Elections* da una parte e *Presidential-Elections* dall'altra – avrebbe infatti permesso di attrarre la consultazione referendaria nella ben più ampia orbita della tradizionale logica bi-partitica del modello statunitense, finendo di fatto per ridimensionare la portata del voto di revoca sull'operato del Governatore californiano.

I numerosi tentativi dei Democratici di procrastinare la data delle *Recall-Elections* non sortirono, tuttavia, gli effetti desiderati. La controversia si spostò allora sul piano giudiziario, attraverso la presentazione di numerosi ricorsi volti a posticipare, se non addirittura impedire, l'espletamento della consultazione referendaria; il contenzioso scaturitone, tuttavia, si risolse nella direzione di una celere indizione delle procedure elettorali. L'iniziale ostruzionismo dello stesso Segretario di Stato californiano dovette quindi cedere il passo all'effettivo svolgimento delle attività di certificazione, perdipiù dinnanzi alla minaccia del comitato di procedere ad una *Recall-Petition* anche nei suoi confronti.

Pertanto, nel pieno rispetto del termine costituzionale previsto, il *Davis Recall Committee* riuscì a presentare alla Segreteria di Stato un totale di circa 1.660.245 firme - cifra ben superiore alle 897.158 richieste - delle quali 1.363.411 trovarono successivamente la certificazione di validità; il 24 luglio 2003, dunque, il Governatore vicario *Cruz Bustamante* annunciò pubblicamente gli esiti della fase di raccolta delle sottoscrizioni ed individuò il successivo 7 ottobre quale data di svolgimento delle relative elezioni.

Si ritiene in questa fase opportuno tornare a sottolineare come la disciplina californiana dell'istituto abbia di fatto consegnato nelle mani dell'opposizione lo strumento più efficace per ridefinire gli equilibri politici che avevano portato all'elezione del Governatore democratico *Gray Davis*; la proposta di revoca, infatti, non rappresentò l'espressione del dissenso avvertito da una cittadinanza attiva e organizzata quanto, piuttosto, la risultante politica delle strategie poste in essere dall'opposizione Repubblicana, significativamente supportata dai grandi gruppi di interesse economico che, com'è noto, caratterizzano il contesto politico statunitense[1124].

5.2.4 La consultazione referendaria e l'elezione del Governatore Schwarzenegger.

[1123] D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 56.

[1124] C.S. VIGILANTI, *Forme e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del Recall)*, Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, a.a. 2013-14, relatore Prof. P. Carrozza, p. 314.

In concomitanza con l'indizione del *Recall-Ballot*, il Governatore vicario *Cruz Bustamante* diede ufficialmente avvio anche alla fase di presentazione delle candidature alla carica di Governatore dello Stato; l'elettore californiano, infatti, era chiamato ad esprimersi sia in merito alla proposta di revoca diretta nei confronti del Governatore *Davis* che, contestualmente, all'eventuale elezione del Governatore subentrante, nel caso in cui fosse prevalso il voto favorevole al primo quesito.

La scheda elettorale, infatti, si presentava divisa in due parti[1125]: nella prima, si chiedeva all'elettore di aderire o meno al processo di revoca in corso ("*Shall Gray Davis be recalled (removed) from the office of Governor? Yes or No"*), nell'altra, lo si invitava ad individuare – all'interno della lunga lista di candidati allegata – colui/colei che avrebbe dovuto ricoprire la carica di Governatore nel caso in cui la maggioranza dei votanti avesse aderito alla proposta di revoca di *Davis*.

All'elettore, peraltro, veniva concessa la facoltà di esprimersi in merito ad entrambi i quesiti o - alternativamente - ad uno solo di essi: a questa soluzione, invero, si giunse solo dopo la nota pronuncia del giudice federale *Barry Moskowitz*[1126], il quale, il 29 luglio 2003, dichiarò l'incostituzionalità della sezione 11382 del *California Elections Code*, nella parte in cui prevedeva che solo gli elettori che avessero votato a favore della revoca avrebbero potuto esprimersi anche in merito alla scelta dell'eventuale successore. Il Segretario di Stato *Kevin Shelley* decise di non impugnare la pronuncia in esame, finendo così per cristallizzare un precedente giurisprudenziale di grande rilievo in materia.

Merita in questa sede rilevare che la disciplina dell'elettorato passivo – così come contenuta nella Costituzione californiana e nel *California Elections Code* - prescrive che il candidato alla carica di Governatore debba necessariamente essere un cittadino americano, validamente registrato come elettore nello Stato della *California* e ivi residente nei cinque anni precedenti le elezioni per le quali intende concorrere[1127]. La normativa elettorale prescrive inoltre la presentazione di almeno 65 sottoscrizioni a favore della candidatura, unita al pagamento di una cauzione non rimborsabile di 3.500 dollari. Il candidato che si dimostri in grado di raccogliere almeno 10.000 sottoscrizioni è esentato dal pagamento della cauzione. Parimenti, non incombe l'onere del pagamento della cauzione in capo al

[1125] Invero, agli elettori californiani recatisi alle urne il 7 ottobre 2003 vennero consegnate 3 distinte schede elettorali: la prima si riferiva alla proposta di revoca del Governatore *Gray Davis* ed alla eventuale elezione del suo successore, mentre le altre due contemplavano altrettante proposte di iniziativa legislativa popolare. Si trattava, nello specifico, delle *Propositions* nn. 53 e 54, aventi rispettivamente ad oggetto l'aumento dei finanziamenti pubblici per la costruzione di infrastrutture statali e l'introduzione del divieto di discriminazione per razza, etnia, colore della pelle o nazionalità di origine degli studenti universitari (o aspiranti tali) e degli impiegati nella pubblica amministrazione da parte delle amministrazioni dello Stato o degli Enti locali.

[1126] *Partnoy v. Shelley*, 277 F. Supp. 2d 1064 (S.D. Cal. 2003).

[1127] Cal. Const., Art. 5, §2: "The Governor shall be elected every fourth year at the same time and places as members of the Assembly and hold office from the Monday after Janaury 1 following the election until a successor qualifies. The Governor shall be an elector who has been a citizen of the United States and a resident of this State for 5 years immediately preceding the Governor's election. The Governor may not hold other public office. No Governor may serve more than 2 terms".

candidato iscritto ad un "*partito terzo*"[1128]; in questi casi, però, la normativa prescrive che la candidatura sia sostenuta da almeno 150 sottoscrizioni[1129].

Alla chiusura delle procedure di registrazione delle candidature - 9 agosto 2003 - la sostanziale "*elasticità*" delle succitate previsioni normative si tradusse, in concreto, nella presentazione di ben 135 candidature (49 Democratici, 42 Repubblicani, 32 indipendenti, 4 Verdi, 3 membri del *Libertarian Party*, 2 esponenti dell'*American Indipendent Party*, 2 tesserati del *Natural Law Party* ed 1 attivista del movimento *Peace&Freedom*)[1130].

Si consideri, peraltro, che la legislazione elettorale californiana richiede il raggiungimento della sola maggioranza semplice - non assoluta - per l'eventuale elezione del Governatore subentrante[1131]: questa previsione, con ogni evidenza, si assoggetta al rischio di sollevare rilevanti criticità sul piano elettorale-democratico. Infatti, nel caso in esame, qualora l'elettorato avesse aderito alla proposta di revoca, determinando dunque la decadenza del Governatore in carica, l'elevato numero dei candidati avrebbe di fatto favorito una fisiologica dispersione dei consensi, con la paradossale conseguenza che il numero assoluto dei voti espressi a favore del Governatore subentrante potesse di fatto risultare inferiore al numero dei voti contrari alla revoca dello stesso *Davis*[1132].

Questa eventualità, tuttavia, fu presto scongiurata dalla candidatura ufficiale di *Arnold Schwarzenegger*, annunciata il 6 agosto 2003 durante la diretta televisiva del programma *Tonight Show*. La partecipazione dell'attore *hollywoodiano*, alla sua prima esperienza politica, trasformò infatti la corsa alle elezioni in un vero e proprio evento *mass-mediatico*, arrivando a stravolgere i toni ed i canoni tipici di una campagna elettorale; i dibattiti politici divennero presto un evento *cult* costantemente ripreso dalle televisioni di tutto il mondo, trasformando il confronto politico-elettorale nel *red-carpet* di un festival cinematografico[1133].

La spettacolarizzazione dell'evento, seppur meritevole di aver favorito la partecipazione al voto dei californiani[1134], contribuì nel concreto a ridisegnare gli scenari politici interni alle due principali forze politiche del Paese: le strategie partitiche adottate dai Repubblicani – completamente focalizzati sul pieno sostegno alla candidatura di *Schwarzenegger* – spinsero infatti lo stesso *Darrel Issa*, uomo chiave per il successo della *Recall-Petition*, ad abbandonare la corsa al *California State Capitol*. Stessa sorte toccò ad altre due candidature eccellenti del Partito Repubblicano: quella di *Richard Riordan* - all'epoca sindaco di *Los*

[1128] Per tale intendendosi un partito terzo rispetto alle due principali forze politiche del Paese: Partito Democratico e Partito Repubblicano.
[1129] Cal. Elections Code §201, 8103, 8105, 8062, 8106, 8400.
[1130] A. DE PETRIS, Da «Whe the people» a «Hasta la vista, Davis!»: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 2004, p.1823.
[1131] Cal. Const., Art. 2, §15 (c): "If the majority vote on the questioni s to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who recives a plurality is the successor".
[1132] D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., p. 59.
[1133] J. BROXMEYER, From Silver Screen to the Recall Ballot: Schwarzenegger as Terminator and Politician, in New Political Science, XXXII, 2010, p, 1 ss.
[1134] B.K. ARBOUR – H. DANNY, Voter Turnout in the California Recall: Where Did the Increase Come From, in American Politics Research, XXXIII, 2005, p. 187 ss.; M.A. BARRETO – R. RICCARDO, Minority Participation and the California Recall: Latino, Black and Asian Voting Trends, 1990-2003, in P.S.: Political Science and Politics, XXXVII, 2004, p. 11 ss.

Angeles – e quella *Bill Simon*, esponente di spicco del *Grand Old Party*. La candidatura del senatore *Tom McClintock*, pertanto, fu l'unica alternativa interna proposta dal Partito Repubblicano.

Tra le fila dei Democratici, stante il divieto costituzionalmente sancito di riproporre la candidatura del Governatore *Davis*[1135], la scelta ricadde sull'allora vicario *Cruz Bustamante*, già *speaker* della *California State Assembly* dal 1996 al 1998; completavano il quadro dei candidati maggiormente competitivi il *leader* dei Verdi *Peter Camejo* e l'indipendente *Arianna Huffington*.[1136] Tuttavia, l'autrice, scrittrice e giornalista politica decise di ritirarsi qualche giorno prima dell'appuntamento elettorale, dichiarando in diretta televisiva di abbandonare la corsa per opporsi fermamente alla candidatura di *Schwarzenegger*, dichiarando dunque il proprio voto contrario alla revoca di *Davis*.

Il 7 ottobre 2003 oltre 9 milioni di californiani si recarono alle urne, registrando un'affluenza pari al 61,2% degli aventi diritto. Circa il 55,3% dei votanti (4.976.274) si schierò a favore della revoca del Governatore in carica *Gray Davis* – determinando dunque l'immediata cessazione del suo mandato - mentre i voti contrari si attestarono al 44,6% (4.007.783). *Arnold Schwarzenegger* venne eletto nuovo Governatore dello Stato della California con il 48,6% di voti (4.203.596): in termini assoluti, una cifra – seppur di poco – sufficiente a scongiurare il corto-circuito democratico di cui si è avuto modo di accennare. Il candidato Democratico *Bastamante* raccolse il 31,5% dei consensi, per un totale di 2.723.768 preferenze, mentre il Repubblicano *McClintock* si fermò al 13.5%, collezionando un totale di 1.160.182 voti. Non riuscì ad andare oltre il 2.8% il Verde *Camejo* mentre la giornalista *Arianna Huffington* – il cui improvviso ritiro non riuscì ad impedire la comparsa del suo nome sulle schede elettorali – si attestò allo 0.6%, per un totale di 47.486 preferenze[1137]. Le *Recall-Elections* del 2003 avevano dunque determinato il secondo caso di revoca di un Governatore di Stato nella storia nord-americana e, al tempo stesso, avevano posto a capo dell'Esecutivo del più florido e popoloso degli Stati federati una *Star* di Hollywood alla sua prima esperienza politica. Il risultato elettorale, a parere di chi scrive, ben si presta ad una duplice lettura di carattere politico. Sul piano delle dinamiche in senso stretto partitiche, la strategia dei Repubblicani si è dimostrata capace di poter declinare l'istituto della revoca in termini meramente politici, rendendolo, con mirabile tatticismo, uno strumento di «*lotta politica alternativo alle normali dinamiche del confronto istituzionale*»[1138]. Le elezioni in esame, infatti, rappresentano l'esempio più nitido di come la disciplina californiana della revoca rischi con eccessiva semplicità di prestarsi a fenomeni di strumentalizzazione politica, in un certo qual senso tradendo l'intento normativo stesso del costituente. In secondo luogo, merita di essere sottolineato come la scelta del Partito Repubblicano di attirare l'intera campagna elettorale in una dimensione pienamente

[1135] Cal. Const., Art. 2, §15 (c): "If the majority vote on the questioni s to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who recives a plurality is the successor. The officer may not be a candidate, nor shall there be any candidacy for an office filled pursuant to subdivision (d) of Section 16 of Article VI".

[1136] E. MCGHEE – M. BALDASSARRE, The Role of Candidate Choice in the California Recall Election, in American Politics Research, XXXVII, 2009, p. 465 ss.

[1137] Fonte; L.N. GERSON – T. CHRISTENSEN, *Recall California's political Earthquake*, M.E. Sharpe, Armonk, 2004, p. 131.

[1138] A. DE PETRIS, Da «Whe the people» a «Hasta la vista, Davis!», cit., p.1821.

mediatica si sia dimostrata senz'altro vincente; l'individuazione del candidato, così come la scelta di garantirgli un sostegno pressochè unanime, hanno di fatto impedito quella che sarebbe stata un'eccessiva dispersione dei voti interna al partito, perdipiù nell'ottica del sistema *First past the Post* che modella la disciplina elettorale californiana.

5.3. Recall of MPs Act: Westiminster approva.

Le *California Gubernatorial Recall-Elections* del 2003 ebbero una eco rilvante – in termini giuridici, politici e culturali – all'interno dell'intero contesto istituzionale anglo-sassone; infatti, i meccanismi tipici della revoca, differentemente noti e declinati all'interno del macroscopico ordinamento giuridico statunitense, iniziarono ad essere oggetto di uno studio sempre più approfondito anche nel panorama politico britannico, inevitabilmente stimolato dal caso studio californiano ivi oggetto di trattazione.

Invero, il tema della revoca del mandato iniziò ad irrompere nel dibattito politico britannico soprattutto a seguito degli scandali - legati ai rimborsi-spesa dei parlamentari - che scossero il mandato del *Prime Minister James Gordon Brown (*c.d. *Expense-Scandal)*; in un clima di particolare tensione istituzionale, le principali forze politiche del Paese iniziarono progressivamente a promuovere l'adozione di meccanismi di controllo in senso lato politico nel tradizionale rapporto elettore-eletto, sulla scia di quel processo di riforme costituzionali che, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, rivendicava una "*maggiore rispondenza della rappresentanza parlamentare alle posizioni politiche della società civile*" [1139]. Il richiamo ai principi del costituzionalismo americano emerse con ogni evidenza, pur muovendosi nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento britannico, data "*l'unicità costituzionale del modello*"[1140].

D'altro canto, le ragioni storico-politiche che portarono all'introduzione del *Recall* nelle Costituzioni nord-americane di inizio '900 sembrarono di fatto riproporsi, in termini sostanzialmente sovrapponibili, nell'ordinamento britannico di inizio millennio[1141]; l'istituto venne infatti introdotto nel dibattito politico proprio nel 2009, attraverso un emendamento al *Political Parties and Election Bill 2008-09* proposto dal liberaldemocratico *Lord Paul Archer Tyler*. Qualche mese più tardi, il *Recall* fu per la prima volta oggetto di un apposito progetto di legge – *Parliamentary Elections (Recall and Primaries) Bill 2009-10* - a firma del deputato conservatore *Douglas Carsweel*. Infine, in occasione delle elezioni del 2010, l'istituto della revoca trovò spazio nel manifesto programmatico dei Liberaldemocratici, il quale - alla voce "*Your say*" - recitava: "*We would introduce a recall system so that constituents coul force a by-election for any MP found responsible for serious*

[1139] F.R. DAU, Quando Edmund Burke incontra Schwarzenegger. Ovvero sull'ipotesi di introdurre il Recall nell'ordinamento britannico, in Nomos, III, 2012, p. 3; C. MARTINELLI, Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement, in Quaderni Costituzionali, III, 2010, p. 652 ss.
[1140] "Within our unique constitutional framework", citazione tratta da HM GOVERNMENT, Recall of MPs Draft Bill, December 2011, p. 5.
[1141] F.R. DAU, Quando Edmund Burke incontra Schwarzenegger. cit., p. 3.

wrongdoing»[1142], per poi confluire nel *Coalition Agreement* dell'11 maggio 2010[1143], siglato dal *Premier David Cameron* e dal *Vice-premier Nick Clegg*.

L'introduzione del *Recall* nell'accordo di governo deve senz'altro ritenersi un successo politico dei Liberaldemocratici, capaci di imporre – nel bilanciamento compromissorio alla base dell'accordo stesso – uno dei punti cardine della loro agenda istituzionale.

La crisi economica di quegli anni, in realtà, portò ad una sostanziale revisione delle priorità politiche contenute nell'accordo di governo; ciò nonostante, nel dicembre 2011 il Governo presentò un *White Paper* – accompagnato da un disegno di legge in *draft* – propedeutico al *Recall Bill*, dando ufficialmente avvio all'*iter* parlamentare del progetto di legge[1144].

L'esame del testo, a cura del *Political and Constitutional Reform Committee*, portò alla pubblicazione del rapporto *Recall of MPs*, nel quale, oltre ad individuarsi evidenti criticità all'interno del testo stesso, la Commissione ebbe modo di porre l'accento sulla sostanziale inutilità dell'istituto all'interno dell'ordinamento britannico, pur mostrando di comprendere la volontà politica di fornire una risposta concreta all'opinione pubblica che, scossa dai recenti scandali, andava maturando una sostanziale disaffezione nei confronti del dibattito politico.

Le perplessità sollevate in questa circostanza convinsero l'Esecutivo ad operare una sostanziale rilettura del disegno di legge, facendo proprie le raccomandazioni formulate dalla Commissione; nel luglio 2013, infatti, con la pubblicazione del *"Government Response to the Report of the Political and Constitutional Reform Committee on the Draft Recall of MPs Bill",* il dibattito si concentrò sugli aspetti sostanziali dell'istituto, nel tentativo di plasmare la revoca sul modello delle esperienze culturalmente e giuridicamente più aderenti al contesto giuridico-costituzionale britannico. In questa sede, la dottrina arrivò a sostenere l'incompatibilità sostanziale del *Recall* nord-americano con l'assetto istituzionale proprio del modello *Westminster*[1145], culla della democrazia rappresentativa; si cercò di configurare un istituto che dovesse necessariamente prescindere da qualsivoglia strumentalizzazione in senso stretto politica, scongiurando così l'eventualità che il libero esercizio del mandato parlamentare potesse in qualche modo subire degli indebiti condizionamenti in corso di legislatura. Queste riflessioni portarono inevitabilmente il dibattito dell'epoca a concentrarsi su quali dovessero dunque essere i confini politici e giuridici dello stesso mandato, spingendo la dottrina ad interrogarsi sulla configurazione di eventuali profili di responsabilità in capo al parlamentare nei confronti del proprio elettorato. Le evidenti difficoltà giuridiche e concettuali emerse sul punto furono efficacemente riassunte nella dichiarazione del Professor *David Judge* contenuta nella

---

[1142] Liberal Democrat Manifesto 2010, p.89.

[1143] HM GOVERNMENT, The Coalition: our programme for government, p. 27: "We will bring forward early legislation to introduce a power of recall, allowing voters to force a by election where an MP was found to have engaged in serious wrongdoing and having had a petition calling for a by-election signed by 10% of his or her constituents".

[1144] G. CARAVALE, Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme, in www.forumcostituzionale.it, 2015, p. 449; D.G. BIANCHI, La revoca degli eletti (Recall) nel mondo anglosassone: case studies a confronto, in www.metabasis.it, XVIII, 2014, p. 16.

[1145] D. JUDGE, Recall of MPs in the UK: "If I were you i wouldn't start from here", in Parliamentary Affairs, I, 2012, p.7.

Written Evidence presentata al *Political and Constitutional Reform* dei Comuni: «*If there is neither a simple single conception of what MPs should do, nor agreement upon what they actually do, it is extremly difficult to determine what they are responsible for, in the sense of individual culpability (beyond personal malfeasance of misfeasance), and the grounds upon which they should be recalled*».

Parlamento e Governo britannico, pertanto, si sono a lungo confrontati alla ricerca di una soluzione giuridica che risultasse quanto più possibile fedele ai principi della democrazia rappresentativa e del libero mandato parlamentare perfettamente incarnati dal modello istituzionale britannico, scongiurando dunque l'approvazione di istituto che rischiasse – anche solo potenzialmente – di minarne le solide fondamenta.

Si è pertanto giunti, dopo lunghi anni di confronto politico ed istituzionale, alla definitiva approvazione del *Recall of MPs Act*, entrato in vigore il 26 marzo 2015.

La disciplina dell'istituto, alla luce di quanto in precedenza esposto, dimostra di aver lucidamente recepito le osservazioni emerse nel dibattito dottrinale, addivenendo ad una configurazione del *Recall* armonica e coerente rispetto al singolare contesto giuridico britannico. Esso, infatti, pone in capo al Parlamento ed alle Corti di Giustizia la titolarità di attivare le procedure di revoca, spostando il fuoco dell'iniziativa dalla cittadinanza ai singoli membri dei *Comuni*; questa soluzione, tuttavia, non andò esente da aspre critiche, le quali ravvisarono, in un siffatto meccanismo, un sostanziale svuotamento delle prerogative popolari in favore di un sempre più accentuato accentramento del potere in seno all'Assemblea[1146].

La procedura di revoca dei membri della *House of Commons*, ai sensi del *Recall of MPs Act*, è dunque esperibile in tre tassative ipotesi: 1) a seguito di una condanna penale, intervenuta successivamente all'elezione, che comporti l'irrogazione di una pena detentiva – anche per reati commessi prima dell'elezione – confermata in un giudizio di appello (per condanne superiore ad un anno di detenzione è prevista la decadenza immediata ed automatica del deputato); 2) nei casi in cui, a seguito del procedimento istruttorio del *Committee of Standars*, l'Assemblea voti la sospensione del deputato per un minimo di 10 *sitting days* o, se non espressamente indicato, 14 *calendar days* (il progetto originario, poi emendato dal Partito Laburista, prevedeva 21 giorni di sedute parlamentari o 28 giorni di calendario); 3) nei casi in cui il deputato venga giudicato colpevole della violazione dell'art.10 del *Parliamentary Standards Act* 2009 (false dichiarazioni nella richiesta e giustificazione dei rimborsi spesa)[1147].

Il catalogo è dunque tassativo; al verificarsi delle suddette ipotesi, incombe in capo allo *Speaker* dei *Comuni* l'onere di informare il *Petition Officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il deputato di riferimento, affinché possa comunicare la notizia agli elettori della *Constituency* e, di concerto, disporre la petizione di revoca.

Nelle 6 settimane successive[1148] (il progetto originario ne prevedeva 8) la *Petition* viene aperta alle sottoscrizioni: è necessario che vi aderisca almeno il 10%[1149] degli elettori validamente registrati nel collegio di riferimento perché il seggio possa definirsi vacante e,

[1146] Di quest'avviso il Senatore *Zac Goldsmith*, autore, sul tema, di un *Private Member's Bill*.
[1147] Recall of MPs Act 2015, http://www.legislation.gov.uk/.
[1148] Recall of MPs Act 2015, §9.2.
[1149] Recall of MPs Act 2015, §9.4.

di conseguenza, possa darsi seguito alle c.d. *By-Elections*, alle quali può legittimamente concorrere anche il deputato revocato.

In conclusione, a parere di chi scrive, la soluzione adottata dal legislatore britannico brilla senz'altro per "originalità" nel panorama giuridico-istituzionale dei sistemi di *common-law*: la scelta ontologica di allontanarsi dal modello statunitense nasce infatti dall'esigenza primaria di rispondere alle peculiarità storiche del modello *Westminster*. Il temperamento normativo - rispetto al paradigma statunitense - ravvisabile nella disciplina britannica, mira infatti ad un sostanziale "adattamento" dell'istituto in un contesto giuridico-istituzionale che si salda sui principi cardine della rappresentanza parlamentare e del libero mandato; pertanto, il *Recall* britannico sembrerebbe tendere ad una tanto oggettiva quanto moderata accentuazione dei profili di responsabilità posti alla base del rapporto che lega l'eletto ai suoi elettori, senza tuttavia determinare una sostanziale discontinuità con il modello classico della rappresentanza, che vede nell'esperienza britannica uno dei suoi esempi più fulgidi.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'ordinamento nordamericano, per quanto riguarda l'analisi del divieto di mandato imperativo, occorre operare una *summa divisio* tra livello federale e singoli ordinamenti statali.

Nel corso della fase costituente, che si aprì nel 1787 con la Convenzione di Philadelphia, i delegati furono chiamati a discutere dell'assetto politico-giuridico della futura Federazione e, inevitabilmente, della natura di mandato parlamentare da assegnare ai rappresentanti federali. I Padri Costituenti, a seguito di un lungo dibattito che vide contrapporsi i Federalisti (i cui principali esponenti erano Hamilton, Madison e Jay) agli Antifederalisti (il cui fautore di maggiore spicco era Jefferson), propesero per la libertà di mandato rappresentativo dei membri del Congresso, fortemente propugnata dalla compagine federalista. La Carta costituzionale degli Stati Uniti, entrata in vigore nel 1789, non fa alcun riferimento al mandato imperativo: a livello federale non è previsto alcun legame di "fedeltà" che obblighi il rappresentante a perseguire pedissequamente la volontà del rappresentato, in ossequio al principio fondamentale di libertà che permea lo spirito e la lettera della Costituzione statunitense. In virtù dei vasti margini di federalismo legislativo costituzionalmente sanciti, tuttavia, a ciascuno Stato è concessa la facoltà di predisporre formule giuridico-politiche di contenimento delle libertà relative al mandato elettivo.

Al livello statale, pertanto, la situazione appare molto più complessa. Ma in che modo gli Stati possono legiferare in materia di vincolo di mandato? La principale fattispecie prevista dai diversi ordinamenti è il *recall*, lo strumento che permette agli elettori di mettere al voto, tramite petizioni, la possibilità di revocare un pubblico ufficiale eletto prima della scadenza del suo mandato, riconoscendo così il corpo elettorale come la sorgente del potere sovrano [1150]. La Costituzione della California disciplina l'istituto in esame con una

[1150] La definizione è tratta da J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997, Preface: «*The recall allows voters by means of petitions to place on the ballot the question of*

formulazione paradigmatica, dalla cui esegesi è possibile scorgere un ampio ventaglio di possibilità: «*Recall is the power of the electors to remove an elective officer*»[1151].

Il *Progressive Movement* ha giocato un ruolo decisivo nell'affermazione di tale strumento negli ordinamenti statunitensi. Sviluppatosi tra il 1890 e il 1920, il Movimento proponeva una visione prettamente "contrattualistica" della rappresentanza: il mandato rappresentativo deve leggersi nei termini di una delega, da parte dal corpo elettorale, in favore di soggetti individuati, che assumono di fatto il ruolo di portavoce delle istanze e dei bisogni dei consociati. Alla base di questa teoria vi era, di conseguenza, il consolidamento di pervasivi strumenti di *accountability* politica e l'istituzionalizzazione del *recall*, come possibilità per i cittadini di poter revocare i funzionari pubblici che avessero disatteso le loro aspettative. Il *recall* è, in sintesi, un costante monito nei confronti dei titolari di funzioni pubbliche elettive, mediante il quale si vuole ricordare loro, stimolandone la responsabilità e il senso del dovere, che il corpo elettorale, in quanto sovrano e fonte primaria del loro incarico, può decretarne altresì la cessazione.

Il *recall*, nel 1903, ha trovato la sua prima codificazione normativa nella *City Charter* (Statuto) della Municipalità di Los Angeles, il cui modello si è diffuso rapidamente in altre realtà locali della California. Lo Stato dell'Oregon, nel 1908, è stato il primo ordinamento a introdurre il *recall* in Costituzione con riferimento agli eletti a cariche statali; la campagna di sensibilizzazione, guidata dalla *People's Power League*, riuscì a sottoporre al voto, tramite lo strumento dell'iniziativa popolare, un emendamento di modifica costituzionale volto all'introduzione del *recall*: la proposta fu accolta positivamente dal 62% degli elettori.

A partire dal 1912, sulla scia tracciata dalle prime esperienze, altri Stati hanno seguito l'esempio dell'Oregon e della California. Attualmente, gli *States* che nella propria Carta costituzionale o nei propri Statuti permettono il *recall* degli *state officials* sono 19, novero a cui si deve aggiungere il District of Columbia.

Dall'analisi delle molteplici discipline statali in materia di *recall* emergono con evidenza rilevanti differenze, che mettono bene in luce il carattere poliedrico dell'istituto, rendendo particolarmente ardua un'opera di *reductio ad unum*. Il profilo in cui si assiste alle differenze più rilevanti è quello inerente ai motivi (*grounds*) che possono dare adito a una *recall petition*. È possibile, in via esemplificativa, operare una bipartizione tra gli Stati che permettono di attivare una procedura di *recall* per qualsiasi ragione (*any reason*), anche altamente discrezionale, e quelli che, invece, richiedono specifici motivi, più o meno determinati o determinabili (8 Stati in totale)[1152].

In generale, come prevedibile in un sistema di *common law*, gli interventi delle Corti hanno influito significativamente sull'effettiva portata dell'istituto in esame. Tra tutte le pronunce giurisprudenziali esaminate, merita particolare attenzione la sentenza *United States Term Limits Inc. v. Thornton* del 1995, con cui la *Supreme Court of the United States* ha definitivamente sancito l'incostituzionalità del *recall* che fosse stato attivato nei

---

removing an elected public officer prior to the expiration of the term of the office, thereby recognizing the electorate as the fountainhead of sovereign power».

[1151] Const. California, art. 2, §13.

[1152] Cfr. C.S. VIGILANTI, *Formi e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del* recall), Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza, pp. 228 ss. L'Autrice distingue, sulla base delle disposizioni normative in materia di *grounds*, tra un *recall* come *political process* e un *recall* come *judicial process*.

confronti di un membro del Congresso, sebbene le *dissenting opininons* richiamino la *golden rule* secondo cui «*Where the Constitution is silent about the exercise of a particular power – that is, where the Constitution does not speak either expressly or by necessary implication – the Federal Government lacks that power and the States enjoy it*»[1153]. Di conseguenza, le disposizioni costituzionali degli Stati federati sulla revocabilità dei membri del Congresso sono prive di portata precettiva in quanto non incontrano discipline analoghe e speculari all'interno della Costituzione degli Stati Uniti[1154].

Uno dei casi più celebri di *recall* è stato quello avanzato nel 2003 contro Gray Davis, il Governatore della California, il più florido e popoloso tra gli *States*. A seguito della *recall election* del 7 ottobre 2003, Arnold Schwarzenegger venne eletto nuovo Governatore del c.d. *Golden State*. La *recall election* del 2003, divenuta nota come il "caso Davis", ebbe un'eco talmente estesa da essere percepita anche nel territorio anglosassone d'oltreoceano, in quella che fu la madrepatria Inghilterra. Dopo lunghi anni di confronto politico-parlamentare, viene definitivamente approvato il *Recall of MPs Act*, entrato in vigore il 26 marzo 2015: il *recall* britannico si allontana profondamente dal paradigma nordamericano per adattarsi alle peculiarità giuridico-istituzionali del modello Westminster, saldamente incardinato sui principi della rappresentanza parlamentare e del libero mandato rappresentativo.

In ultima analisi, il *recall* è certamente un istituto di democrazia diretta foriero di rilevanti spunti di riflessione di carattere politologico e giuridico, ma pone una serie di interrogativi a cui risulta difficile fornire una risposta. Uno su tutti: consentire ai cittadini di revocare un legittimo incarico elettivo non svuota un modello di democrazia rappresentativa della sua stessa ragion d'essere? Il rischio endemico legato alla previsione dell'istituto del *recall* è quello per cui dietro il proposito di porre in essere una procedura di revoca a carico di un pubblico ufficiale, anche laddove siano richiesti *specific grounds*, si possa celare un mero *disagreement over policy or the manner* o, ancora, l'intenzione del partito – o del candidato – sconfitto alla tornata elettorale di avere una seconda possibilità[1155].

È evidente, dunque, l'anima profondamente politica del *recall*, anche quando viene disciplinato alla stregua di un procedimento di carattere giurisdizionale, cercando invano di emularne le logiche e le garanzie.

[1153] *United States Term Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), *dissenting opinion* del giudice J. Thomas.

[1154] Cfr. J.F. ZIMMERMAN, op. cit., p. 31: «the recall cannot be employed against a member of the U.S. Congress without a U.S. constitutional amendment authorizing the recall».

[1155] Ivi, pp. 77 ss.

BIBLIOGRAFIA:

ABBOTT F., *The Referendum and the Recall among the Ancient Romans,* in *The Sewanee Review*, Vol. 23, 1, 1915;

ACKERMAN B., *We the people. Foundations*, vol. 1, Harvard University Press, Cambridge – London, 1993;

AMATO G., Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia, in Riv. trim. dir. pubbl., 1997;

ANDERSON W. – WEIDNER E.W., *American city government*, II ed., Holt & C., New York, 1950;

AQUARONE A. (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson,* Il Mulino, Bologna, 1961;

AQUARONE A. - NEGRI G. – SCELBA C. (a cura di), *La formazione degli Stati Uniti d'America,* Nistri-Lischi, Pisa, Vol. II, 1961;

ARBOUR B.K. – DANNY H., *Voter Turnout in the California Recall: Where Did the Increase Come From*, in *American Politics Research*, XXXIII, 2005;

BARNETT J.D., *The operation of the recall in Oregon*, in *Am. Pol. Sc. Rev*, vol. VI, 1912;

BARRETO M.A. – RICCARDO R., *Minority Participation and the California Recall: Latino, Black and Asian Voting Trends, 1990-2003*, in *P.S.: Political Science and Politics*, XXXVII, 2004;

BAYLIN B.- WOOD G.S., *Le origini degli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 1987;

BAILYN B., *The Ideological Origins of the American Revolution*, Belknap press of Harvard University Press, Cambridge, 1967;

BEARD C., *Introductory Note*, in BEARD C. – SCHULZ B.E., *Documents on the State-wide Initiative, referendum and Recall*, Da Capo Press, New York, 1970;

BENSON L., *The Concept of Jacksonian Democracy. New York as a Test Case*, Princeton University Press, Princeton, 1961;

BETH L.P., *The Development of American Constitution* 1877-1917, Harper & Row, New York, 1971;

BIANCHI D.G., *Populismo, rappresentanza, democrazia: note sull'origine culturale e politica del recall statunitense*, in *www.metabasis.it*, 14/2017;

BIANCHI D.G., *La revoca degli eletti (Recall) nel mondo anglosassone: case studies a confronto*, in *www.metabasis.it*, XVIII, 2014;

BIANCHI D.G., *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947;

BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. La Costituzione democratica*, vol. 2, Giappichelli, Torino, 2000;

BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. La Costituzione liberale*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 1998;

BONAZZI T., *Un populismo molto americano*, in *Il Mulino*, I, 2017;

BOURNE JR J., *Functions of the initiative, referendum and recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, consultato in *www.journals.sagepub.com*;

BREWER M.D., STONECASH J.M., *Dynamics of American Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009;

BROXMEYER J., *From Silver Screen to the Recall Ballot: Schwarzenegger as Terminator and Politician*, in *New Political Science*, XXXII, 2010;

BROWN R.G., *The judicial recall*. *A fallacy repugnant to constitutional government*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, XLIII,1912;

CARAVALE G., *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2015;

CARLASSARE L., *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012;

COHEN M.L., *Recall: a time for reform*, in *Washington Law Review*, 50/1974;

COMBA M., *Gli Stati Uniti d'America*, in CARROZZA P. – DI GIOVINE A. – FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2013, III ed.;

COTTA M., *Rappresentanza politica*, in BOBBIO N. –MATTEUCCI N. –PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, III ed.;

CRONIN T.E., *Direct democrazy. The politics of iniziative, referendum, and recall*, Harvard University Press, Cambridge-London, 1989;

CUMMINGS S.D. – REDDY P.B., *California After Arnold*, Algora Publishing, New York, 2009;

DAHL R.A., *Quanto è democratica la Costituzione Americana?*, Laterza, Roma-Bari, 2003, ed. it.;

DAU F.R., *Quando Edmund Burke incontra Schwarzenegger. Ovvero sull'ipotesi di introdurre il Recall nell'ordinamento britannico*, in *Nomos*, III, 2012;

DE FRANCISCIS M.E., *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale in caso di disapprovazione dell'operato degli amministratori: il Recall,* in *www.innovazionediritto.unina.it;*

DE GRAZIA A., *Public and Republic. Political Representation in America*, Alfred A. Knopf, New York, 1951;

DE PETRIS A., *Da "We the people" a "Hasta la vista, Davis!", origini, evoluzione e profili di costituzionalità del* recall *negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004;

DEBOW K. – SYER J.C., *Power and Politics in California*, Pearson Longman, VIII, 2006;

FARMER R.R., *Power To The People: The Progressive Movement for the Recall, 1890s-1920*, in *New England J. Hist*., LVII, 2001;

FISCH W.B., *Constitutional Referendum in the United States of America*, in *www.scholarship.law.missouri.edu*, 2006;
FONER E., *Storia della libertà americana*, Donzelli, Roma, 1998;
FORD H.J., *Direct legislation and the recall*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912;

GARCIA E. – PALICI DI SUNI E. – ROGOFF M., *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Cedam, Milano-Padova, 2018;

GERSON L.N. – CHRISTENSEN T., *Recall California's political Earthquake*, M.E. Sharpe, Armonk, 2004;

GRIFFIN S.M., *American constitutionalism: from theory to politics*, Princeton University press, Princeton, 1996;

HOLINGSWORTH C.M., *The so-called progressive movement*, in *Annals*, 2012;

HOLLINGSWORTH C.M., *The so-called progressive movement, causes and significance*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 43, 1912, consultato *in www.jstor.org*;

IURLANO G. – DONNO A., *La nascita degli Stati Uniti d'America. Dichiarazione d'Indipendenza ed esordio sulla scena internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2017;

JONES C.O., *The Separated Presidency*, in KING A. (a cura di), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington DC, 1990;

JUDGE D., *Recall of MPs in the UK: "If I were you I wouldn't start from here"*, in *Parliamentary Affairs*, I, 2012;
KATZ E., The Case against the Electoral College in *www.georgiapoliticalreview.*com, 3 maggio 2016;
KETTLEBOROUGH C., Removal of public officers: a ten-years review, in The American Political Science Review, 4/1914;
KIRCHHEIMER O., *The Transformation of the Western European Party Systems*, in LAPALOMBARA J., WEINER M. (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966;
LABAREE B.W., New England Town Meeting, in The American Archivist, 1962, consultato in *www.jstore.org*;
LODICI C., Stati Uniti. Personalizzazione, istituzioni separate, governo diviso, in VASSALLO S. (a cura di), Sistemi politici comparati, Il Mulino, Bologna, 2005;

MACK E.E., *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, in *www.heinonline.org*, 1988;

MACWILLIAMS M.C. – SILVER T.H., *The Polling Report*, Washington, XIX, 2003;

MANIN B., *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010, ed. it;

MARTINELLI C., *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, III, 2010;

MCGHEE E. – BALDASSARRE M., *The Role of Candidate Choice in the California Recall Election*, in *American Politics Research*, XXXVII, 2009;

OLIVETTI O., *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001;
PIOTT S.L., Giving voters a voice. The origins of the initiative and referendum in America, University of Missouri Press, Columbia and London, 2003;

POLE J.R., *Political Representation In England And The Origins Of The American Republic*, University of California Press, Berkeley, 1966;

RONCHI P., *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, LXI, 2009;

SACERDOTI MARIANI G. (a cura di), *Il Federalista*, Giappichelli, Torino, 1997;

SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987;
SCHMIDT D., *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, Philadelphia, 1989;

SHEFFRIN S.M., *State Budget Deficit Dynamics and the California Debacle*, in *Journal of Economic Prospectives*, 2004;

SPIVAK J., *What Is the History of Recall Elections?*, in *www.historynewsnetwork.org*;
SULLIVAN J.W., Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum, True Nationalist Publishing Company, New York, 1893, consultato in *www.gutenberg.org*;

TAYLOR C.F., *The march of democracy in municipalities*, in *National Municipal Review*, 1913, consultato in *www.onlinelibrary.wiley.com*;

TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, Utet, Torino, 1968, ed. it.;

TOMBA M., *Who's afraid of imperative mandate?*, in *Critical Times*, I, 2018;

VIGILANTI C.S., *Formi e modi del "potere del popolo" nel XXI secolo (il caso del* recall), Tesi di dottorato, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Pisa, a.a. 2013-2014, relatore Prof. P. Carrozza;

ULERI P.V., *Referendum*, in BOBBIO N. – MATTEUCCI N. – PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, III ed.;

WEINSTEIN R., *You're Fired! The Voters' Version of 'The Apprentice'*: *An Analysis of Local Recall Elections in California*, in *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, XV, 2005;

WILSON W., *The issues of reform*, in W. B. MUNRO, *The initiative, referendum and recall*, D. Appleton, New York London, 1912, consultato in *www.babel.hathitrust.org*;

WOOD G.S., *Empire of Liberty: a history of the early Republic, 1789-1815*, Oxford University Press, New York, 2009;

WOOD G.S., *The Creation of American Republic, 1776-1787*, W. W. Norton and Co., New York, 1969;

ZICK T., *The Consent of the Governed: Recall of United States Senators,* in *Dickinson Law Review*, 1999, consultato in www.heinonline.org;
ZIMMERMAN J.F., *The New England Town Meeting: democracy in action,* Praeger Publishers, Westport, 1999;

ZIMMERMAN J.F., *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997;

V
L’Italia

di

Alessandro Giai

Andrea Fontana

Valentina Juric

Jacopo Mazzuri

Marco Rhao

SOMMARIO
1. L'evoluzione storica del mandato imperativo, dal Medioevo allo Statuto albertino 1.1 La genesi storica del mandato nell'esperienza dei parlamenti medievali 1.2 (Segue). Il vincolo di mandato nei Parlamenti medievali in Italia 1.3 (Segue). La transizione della rappresentanza dall'età medievale a quella moderna attraverso l'epoca dell'assolutismo 1.2. L'istituto del mandato nell'esperienza parlamentare inglese 1.3. Il divieto di vincolo di mandato in Francia, la Rivoluzione e la consacrazione del principio 1.4. L'accoglimento del principio nel diritto italiano dallo Statuto Albertino alla Costituzione **2. La genesi del divieto *ex* art. 67 Cost. nel periodo costituente e brevi note sulle vicende della norma nei principali tentativi di riforma della Carta** 2.1. Il dibattito in Assemblea Costituente 2.2. Art. 67 Cost. e "grandi riforme" costituzionali (cenni) **3. Il divieto di mandato imperativo una regola ancora attuale? Lo sviluppo dell'art. 67 tra vita parlamentare e disciplina dei partiti politici** 3.1. Il rapporto tra parlamentare e gruppo politico 3.1.2 Gli statuti dei gruppi parlamentari 3.1.3 Transfughismo parlamentare e divieto di mandato imperativo 3.2. Il rapporto tra parlamentare e partito politico di appartenenza 3.2.1 Le dimissioni in bianco 3.2.2 Considerazioni generali sul partito politico 3.2.3 Le primarie **4. Autonomia ed *accountability* del parlamentare, un fragile equilibrio a settant'anni dalla Costituente. Analisi del *case study* M5S**

1. L'EVOLUZIONE STORICA DEL MANDATO IMPERATIVO, DAL MEDIOEVO ALLO STATUTO ALBERTINO

di *Andrea Fontana*

SOMMARIO
1. L'evoluzione storica del mandato imperativo, dal Medioevo allo Statuto albertino 1.1 La genesi storica del mandato nell'esperienza dei parlamenti medievali 1.2 (Segue). Il vincolo di mandato nei Parlamenti medievali in Italia 1.3 (Segue). La transizione della rappresentanza dall'età medievale a quella moderna attraverso l'epoca dell'assolutismo 1.2. L'istituto del mandato nell'esperienza parlamentare inglese 1.3. Il divieto di vincolo di mandato in Francia, la Rivoluzione e la consacrazione del principio 1.4. L'accoglimento del principio nel diritto italiano dallo Statuto Albertino alla Costituzione

1.1 La genesi storica del mandato nell'esperienza dei parlamenti medievali

L'istituto del mandato è strettamente legato alla rappresentanza politica ed affonda le sue origini nella genesi dei primi organi parlamentari. Appare per questo necessario, al fine di meglio comprendere la natura, le questioni interpretative e le prospettive future di tale delicato istituto, ricostruire la sua nascita e la sua evoluzione che segue quella degli organi rappresentativi. Difatti è con le prime assisi medievali, cha nasce e necessita di essere regolato il soggetto che vi partecipa, il quale deve rappresentare un determinato interesse.

Il termine parlamento, secondo autorevole dottrina[1156], deriverebbe dalla lingua latina e si può ritrovare in un documento di Papa Urbano II del 1089, che invita la città di Velletri ad *exhibere parlamentum*, ossia far partecipare alla rassegna il proprio contingente militare. Sempre nell'ambito di un raduno cavalleresco viene segnalata la prima apparizione di tale termine in volgare. L'espressione "*Parlement*" è contenuta nella *Chanson de Roland*[1157], scritta tra il finire del XI e l'inizio del XII secolo.

[1156] A. MARONGIU, voce *Parlamento (Storia)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 725.
[1157] Precisamente al verso 2836.

Nell'accezione più antica il Parlamento era il luogo dove il Sovrano convocava sudditi eminenti e vassalli al fine di sanzionare un atto di particolare importanza[1158], quale poteva essere l'imposizione di un nuovo tributo[1159] o il richiamo alle armi[1160]. Proprio dalla necessità di difesa dei confini, le richieste fatte al re e le competenze di tali assemblee si ampliarono[1161]. Elemento decisivo fu però la trasformazione della società feudale e l'implementazione della sua complessità, che vide l'allargamento di tali organi, nei quali sedevano le rappresentanze delle realtà locali che partecipavano alle decisioni del monarca [1162]. Tali istituzioni prendevano il nome di "*assemblee di stati*"[1163], con articolazioni differenti[1164], incominciando a diffondersi all'inizio del '300.

L'evoluzione di questi organi si ebbe grazie all'acquisizione di tre fondamentali elementi: la regolarità delle convocazioni, la definizione delle forme procedurali – le cosiddette *fixed forms* – e l'attribuzione di poteri propri oltre all'originaria funzione consultiva al Re[1165]. Questo storico passaggio si ebbe con le *Provvision of Oxford* del 1258, con cui Enrico III stabilì che i Parlamenti fossero convocati almeno tre volte l'anno[1166]. Questi istituti, oltre che Parlamento, avevano differenti denominazioni, a seconda del periodo e della localizzazione geografica, quali: *colloquia*, *curiae* o *concilia*.

Tali istituti erano comunque ancora differenti dalla moderna concezione dell'organo parlamentare, quale interprete e rappresentante dell'interesse nazionale e del popolo. Come dice De Ruggiero "*gli Stati generali, la Camera dei Lords e dei Comuni, le Diete, non constano di rappresentanti del popolo a guisa dei moderni istituti parlamentari, ma piuttosto di mandatari o di gerenti degli interessi dei ceti e dei gruppi particolari: manca alla loro funzione quel carattere di universalità, che è il segno distintivo del nostro diritto pubblico*"[1167]. In tali assemblee si incontravano, davanti al sovrano, le diverse anime che formano la pluralistica e polverizzata società feudale, composta da differenti centri di potere, come la nobiltà, gli ecclesiastici, le corporazioni, le classi, gli ordini ed i comuni o altre realtà territoriali, ciascuno dotato di una propria autonomia[1168].

Come si è visto, quindi, in questi organi sedavano rappresentanti delle varie realtà dello stato feudale: tale elemento era e rimarrà comune alle differenti assemblee che si susseguiranno nel tempo. Diverse, invece, erano le modalità con le quali si diveniva membri dei suddetti consessi. La più antica era sicuramente quella dell'invito da parte del sovrano a partecipare o l'esservi membri di diritto; ma non mancano casi, con quello che può essere

---

[1158] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005, p. 36.

[1159] V. UCKMAR, Principi comuni di diritto costituzionale tributario, CEDAM, Padova, 1959, p. 7.

[1160] A. SOLMI, *Storia del diritto italiano*, Società Editrice Libraria, Milano, III ed.,1930, p. 558 ss.

[1161] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 36.

[1162] *Ibidem.*

[1163] A. MARONGIU, voce *Parlamento (Storia)*, cit., p. 731.

[1164] La suddivisione poteva prendere dai due a quattro stati.

[1165] R. H. LORD, *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period*, in Cath. Hist. Rev., 1930, p. 128 ss.

[1166] V. STUBBS, *Selected Charters and other illustrations of English constitution history*, in *The Clarendon press*, Oxford, III ed., 1876, p. 383.

[1167] G. DE RUGGERO, *Storia del liberalismo europeo*, Editori Laterza, Bari, 1946, p. 3.

[1168] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 39; A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della facoltà giuridica*, Università degli studi di Camerino, Camerino, 1970, p. 279.

visto come un germoglio di rappresentanza politica, in cui i rappresentanti venivano eletti sulla base dell'appartenenza ad un una corporazione ovvero di un suffragio limitato[1169]. Questo secondo sistema, che successivamente diverrà quello preminente con l'evolversi ed il diffondersi degli organi parlamentari, prevedeva che i rappresentanti fossero portatori delle istanze di gruppi ben definiti e ricevessero delle istruzioni vincolanti sulle decisioni da prendere, a cui dovevano attenersi con rigore. Questi erano i casi dei *caheiers* in Francia, con fattispecie simili in altri paesi, che erano assimilabili, con le dovute differenze, alle direttive ereditarie contenute nei *mandata* romani[1170]. La natura giuridica di tale tipo di rappresentanza era di stampo privatistico e regolata dallo stesso diritto privato[1171]; a riprova del preminente elemento oggettivo su quello soggettivo, si riporti il fatto che, soprattutto nei tempi più remoti, il legittimo membro poteva farsi sostituire da un proprio delegato con procura, secondo il principio *qui per alium facit per se ipsum facere videtur*. La fattispecie era essenzialmente quella di *nuncii*[1172], i quali dovevano riportare all'assemblea la volontà precedentemente formata dai mandanti, in base alle richieste che il re aveva fatto pervenire. I delegati non avevano il potere di discutere, né tantomeno di votare, su questioni non presenti nella lettera d'incarico e, qualora avessero assunto impegni od obblighi oltre i limiti di essa, questi ultimi non sarebbero stati vincolanti per i propri rappresentati[1173]. Difatti, non di rado, le adunanze dovevano essere interrotte per il sopraggiungere di fatti nuovi ed imprevisti, sui quali i rappresentanti dichiaravano di non potersi pronunciare, senza prima aver ricevuto nuovo istruzioni[1174]. Caso emblematico è nel 1560 la richiesta, pressoché unanime dei deputati, a seguito della morte di Francesco II di Francia, di poter tornare nei propri baliaggi per conoscere la volontà degli elettori sulla costituzione di un Consiglio di reggenza.

Se nella teoria la figura del delegato nelle assemblee rappresentative medievali era consolidata e ben definita nei poteri e nei limiti, differente era l'applicazione pratica di tale principio. Difatti, salvo rare eccezioni come in Piemonte[1175], il vincolo di mandato ebbe "*modeste e sporadiche manifestazioni*"[1176] e quasi mai una "*rigorosa applicazione*"[1177]. La procura, redatta con specifici crismi formali, più che definire in maniera rigida e dettagliata la volontà del mandante, aveva il precipuo scopo di legittimare il soggetto a rappresentare la comunità di provenienza e dargli "*titolo di legittimazione*"[1178] per partecipare all'assise, dovendone anche garantire l'identità[1179]. Non si può non considerare che in un contesto come quello medievale, caratterizzato dalla difficoltà delle comunicazioni e dalla scarsità

[1169] A. MARONGIU, *I Parlamenti sardi*, studio storico istituzionale e comparativo, Milano, 1979, p. 42.

[1170] A. EISMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, XV ed., Troisième Èdition, Parigi, 1925, p. 559 ss; V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica. Scritti vari*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 422; A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 281; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 42.

[1171] A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 281.

[1172] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 33.

[1173] *Ibidem*.

[1174] F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, UTET, Torino, 1909, p. 488.

[1175] A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 502.

[1176] A. MARONGIU, *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche Assemblee costituzionali,* Urbino, Araglia, 1948, p.9.

[1177] A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 282.

[1178] Ivi, p. 283.

[1179] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 28.

delle informazioni, l'inflessibilità dei *mandata* avrebbe prodotto essenzialmente un'incapacità nel procedere. Questo perché sarebbe stato impossibile, da un lato raggiungere "*decisioni unanimi e concordi*"[1180] e dall'altro avere "*preliminarmente la perfetta conoscenza delle questioni da risolvere in Assemblea*"[1181]. Inoltre, nel corso del tempo, gli organi di rappresentanza medievali, con le dovute differenze, incominciarono a guadagnare sempre maggiore indipendenza dal Sovrano. Questi non furono più meri organi di sanzione della decisione regie e cominciarono ad assumere nuove competenze, così da operare in via attiva per la difesa degli interessi che rappresentavano[1182].

In virtù delle suddette ragioni, venne "*naturalmente allentandosi*"[1183] il rigido legame del vincolo di mandato ed i rappresentanti, al fine di poter meglio esercitare le proprie funzioni, ebbero "*maggiore libertà*"[1184], incominciando ad operare secondo criteri di opportunità dettati dal momento. Assunse così sempre maggiore importanza l'identità del soggetto che sedeva nelle varie assisi, dovendo essere scelte personalità perite in diritto ed esperte in pubblici negozi, ma anche capaci di interpretare le volontà dei mandanti e di saperle mediare con le differenti istanze[1185]. Proprio l'aumento delle discrezionalità del rappresentante fece divenire necessario, all'interno del mandato, l'inserimento della clausola di rato e fermo, che prevedeva l'impegno della comunità di appartenenza al rispetto ed alla vincolatività degli obblighi assunti dagli inviati[1186], a differenza di ciò che avveniva in precedenza[1187].

1.2 (Segue). Il vincolo di mandato nei Parlamenti medievali in Italia

Nell'eterogeneo panorama dei parlamenti medievali italiani l'istituto del mandato imperativo trovava una differente applicazione a seconda del contesto storico e geografico.

All'inizio della sua esperienza l'assemblea dei territori sabaudi voleva una rigida applicazione del vincolo di mandato. Il Sovrano nella convocazione indicava l'oggetto della discussione ed il contenuto che il mandato dei delegati avrebbe dovuto avere, sia su ciò che questi avrebbero potuto discutere e riferire, sia su ciò che avrebbero potuto votare e decidere[1188]. Nel tempo, al fine di ovviare alle difficoltà di dare un mandato pieno senza che vi fosse stata una chiara conoscenza delle questioni e delle posizioni del monarca e delle altre realtà territoriali e sociali, si affermò la prassi consuetudinaria che prevedeva una fase conoscitiva preliminare alla convocazione formale dell'Assemblea. In un primo tempo, infatti, si riunivano i rappresentanti per ascoltare le proposte del re e l'opinione delle altre ambascerie; successivamente queste tornavano nelle comunità di appartenenza per riferire ed illustrare le proposte[1189]. In un secondo momento, applicando una procedura che era seguita nei domini asburgici dei Paesi Bassi, dopo una discussione interna i rappresentanti

---

[1180] A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 282.
[1181] A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Milano, 1962, p. 493 ss.
[1182] A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 283.
[1183] *Ibidem.*
[1184] *Ibidem.*
[1185] A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 496.
[1186] *Ibidem*.
[1187] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 33.
[1188] A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 392.
[1189] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 57.

venivano inviati nuovamente all'assemblea, questa volta muniti di mandati pieni e "*sufficientemente dettagliati*"[1190].

Una soluzione simile può essere riscontrata nel parlamento friulano del XV secolo. In un documento del 1439, riguardante la delegazione delle città di Cividale, si prevede che i propri delegati avessero titolo di sedere in assemblea solo per ascoltare le volontà delle altre città e tornare a riferire[1191].

Nello Stato della Chiesa non era diffuso l'utilizzo di un organo assembleare generale, ma fin dal XIII secolo si riunivano le assemblee provinciali, che erano titolate "*parlamenti*"[1192]. La convocazione aveva la medesima forma della citazione giudiziaria a comparire in giudizio e definiva le caratteristiche ed il contenuto che il mandato dei delegati avrebbe dovuto avere. Si prescriveva che i "*mandata licterae pro parlamento*"[1193], come ricorda una missiva del Cardinale Albornoz, contenessero un "*pieno e sufficiente mandato*"[1194] a pena di sanzioni spirituali e pecuniarie.

Anche nelle prime assisi meridionali il mandato scritto, contenente termini impegnativi secondo la formula *ad parendum et obediendum*, era *condicio* necessaria per reputare valido e vincolante l'impegno preso dai mandatari, che al termine della sessione dovevano giurare di adempiere a quanto deciso. Però, già nel XV secolo, al fine di poter procedere in maniera più agevole e certa, ci fu un allentamento del vincolo di mandato. Infatti, nel 1456, i baroni chiesero ad Alfonso il Magnanimo la convocazione di un parlamento generale, in cui si sarebbero dovuti sedere rappresentanti "*cum ampla potestate*"[1195]. Anche nell'esperienza parlamentare siciliana del 1541, la convocazione richiedeva che i delegati fossero legittimati da mandati pieni "*cum autorità et sufficienti procura*"[1196] e, nel 1555, con mandatari che avessero "*sufficiente potestati*"[1197].

1.3 (Segue). La transizione della rappresentanza dall'età medievale a quella moderna attraverso l'epoca dell'assolutismo

L'eterogeneità e la polverizzazione della società medievale sono stati i presupposti per la nascita dell'esperienza parlamentare e per il rafforzamento dei soggetti rappresentati, i quali fiorirono nel corso dei primi secoli del secondo millennio, aumentando la legittimazione e la capacità degli organi rappresentativi. Nel corso del tardo Medioevo si affermò sempre di più un soggetto istituzionale che avrebbe dominato lo scenario politico fino al XX secolo: lo Stato. Sono infatti gettate in questo periodo le fondamenta delle Stato nazionale moderno. Tale processo è caratterizzato dall'acquisizione di sempre maggior forza da parte del Re, in cui vengono a sommarsi poteri e competenze, inaugurando l'assolutismo regio, che avrà nel corso del '600 e del '700 il suo momento di massimo splendore[1198].

[1190] A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 502.
[1191] P.S. LEICHT (a cura di), *Parlamento friulano*, II (1420 - 1520), parte I, Zanichelli, Bologna, 1917, p. 48.
[1192] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 57
[1193] A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 360.
[1194] R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, cit., p. 58.
[1195] A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., p. 234.
[1196] Ivi, p. 349.
[1197] *Ibidem*.
[1198] J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, UTET, Torino, 1988; P. MESNARD, *Il pensiero politico rinascimentale*, II, Laterza, Bari, 1964, p.163; G. SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Napoli, 1964.

In tale contesto il ruolo dei Parlamenti ebbe un forte ridimensionamento ed anche le stesse convocazioni divennero sempre più rare, fino a divenire assenti. Emblematico è il caso degli stati generali in Francia, che, dopo la convocazione fatta da Maria de' Medici nel 1615, nel tumultuoso contesto della reggenza di Luigi XIII, non saranno più convocati fino al 1789, quando si acuì la crisi dell'assolutismo e si aprì della stagione rivoluzionaria[1199]. Se però nella pratica il potere assoluto del Monarca viveva il suo apice massimo ed assoggettava ogni altro soggetto portatore di interessi, "*preparava inconsapevolmente* […] *le basi sulle quali sarebbe sorto lo Stato moderno e, per converso, del nuovo modo di intendere e regolare i rapporti tra rappresentanti e rappresentati*"[1200].

La forza regia di tale periodo riusciva a relegare in secondo piano la nobiltà, il clero e le corporazioni, incominciando a scalfire i privilegi, che saranno poi travolti dalla *piena* rivoluzionaria, e facendo germogliare la tesi che lo Stato, incarnato nella persona del Re, dovesse "*perseguire il bene comune*" [1201] e non più quello delle singole parti. Con l'accentramento del potere si generava anche l'esigenza di una capacità di riuscire a governare tali processi, mediante degli apparati specializzati, determinando la nascita così della burocrazia. Questa, costruita su di un modello verticale che rispecchiava la forma dello Stato, aveva una struttura gerarchica ed operava sulla base della volontà del Monarca espressa mediate la legge.

La nascita della burocrazia moderna è un elemento di fondamentale importanza nella trasformazione che compirà in questi secoli il soggetto statale. Infatti – con un fenomeno "*sostanzialmente identico*"[1202] nelle varie esperienze nazionali – in virtù della sua struttura gerarchica faceva sì che si operasse in maniera uniforme, creando regole e prassi che nel tempo si sarebbero rafforzate ed avrebbero subito sempre meno eccezioni. Tale cogenza è il prodromo del principio di legalità dell'operato dell'attore pubblico e del fondamento del "*principio della subordinazione del monarca all'ordinamento dello Stato*"[1203], con una progressiva riduzione del potere assoluto regio ed un rafforzamento degli altri contropoteri come la nobiltà ed il clero, ma anche la sempre più influente borghesia. Inoltre, il progressivo allargamento delle istanze e dei ceti rappresentati in parlamento erose la capacità del sovrano di assommare il ruolo di comparatore e di mediatore degli interessi. Tali processi comportarono la definitiva metamorfosi dell'organo parlamentare, da assise delle discussioni e deliberazioni delle proposte del Re, a luogo dell'incontro-scontro con il monarca in virtù del ruolo di esclusivo interprete delle volontà della comunità, prima gelosamente custodito dal sovrano.

Questi cambiamenti storico-politici, che senza enfasi possono essere definiti epocali, produssero inevitabilmente effetti sugli istituti di diritto parlamentare e non di meno sul vincolo di mandato. Le nuove Assemblee ed i loro elettori "*non costituirono più corporazioni omogenee, ma gruppi geografici nei quali vibravano differenze numerose e mutanti d'idee e di interessi; non si riunirono più a deliberare i cahiers prima di eleggere i*

[1199] D. MAROCCO STUARDI, *La République di Jean Bodin. Sovranità, governo, giustizia*, Franco Angeli, Milano, 2006

[1200] A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 284.

[1201] *Ibidem*.

[1202] *Ibidem.*

[1203] C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato: la Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali*, Ed. Ricerche, Roma, 1959, p. 20 e 28.

rappresentanti, ma si contentarono di eleggere in silenzio, con riserva di riunirsi e discutere l'opera in altri modi, in altri comizii, a cose compiute"[1204], facendo gradualmente guadagnare ai Parlamenti una sempre maggiore indipendenza. Tutto ciò fece venir meno i presupposti su cui si fondava il vincolo di mandato, trasformando le assemblee in luoghi della rappresentanza nazionale e non più portatrici di singole e specifiche istanze, così da essere libere "*di assolvere il loro mandato nel modo che esse soltanto avessero reputato confacente all'interesse comune*"[1205].

Questa rivoluzione copernicana del ruolo del Parlamento e del mandato imperativo sarà consacrata, come si avrà modo di approfondire più avanti, prima nella prassi e nel diritto parlamentare inglese e poi nel pensiero illuminista e successivamente nella Rivoluzione Francese.

1.2. L'istituto del mandato nell'esperienza parlamentare inglese

L'ordinamento inglese, quale "*culla insulare dei parlamenti*"[1206], è una fonte preziosa ed un oggetto di analisi imprescindibile per lo studio del diritto delle assemblee elettive e per comprendere la *ratio* ed i processi storici che sono alla base degli istituti. Per tali ragioni appare quindi necessario un approfondimento sull'esperienza e dell'evoluzione del mandato imperativo a Westminster.

Nella dottrina si possono essenzialmente definire due indirizzi di pensiero circa la genesi dell'istituto del divieto di vincolo di mandato: la teoria *storica* o *continuista*, che si rifà proprio al diritto parlamentare inglese e vede nelle sue prassi la scomparsa del mandato imperativo[1207], e la teoria *giuridica* o *discontinuista*, che reputa come l'affermarsi di tale principio sia avvenuto solo con l'illuminismo e la Rivoluzione Francese[1208].

L'analisi storico-giuridica ci permette di vedere come il divieto di vincolo di mandato non compaia improvvisamente nel panorama del diritto, con una cesura netta e radicale con l'*ancien régime*, di matrice rivoluzionaria, ma sia il frutto ed il concreto risultato dell'esperienza parlamentare europea e prima ancora inglese. Nel 1571, infatti, la *House of Commons* fu chiamata a confermare lo *Statute* del Re Enrico V, secondo cui gli elettori di ogni *Borough* o *Country* avrebbero potute eleggere solo *knights o burgesses* ivi residenti. Nel dibattito si afferma però come l'interesse, definito *good service*, del *whole body of the realm* sia preminente rispetto a quello particolare o privato[1209]. Questa "*potrebbe essere considerata la prima affermazione del principio*"[1210] del divieto di vincolo di mandato in seno ad un Parlamento, con cui si sancisce la priorità dell'interesse generale e della libertà del rappresentante nel perseguirlo.

Tale assunto troverà conferma non solo nelle prassi, come si evince dalle dichiarazioni di Edward Coke, alla fine del '500, che asserisce come "*every member of Parliament*,

---

[1204] F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 491.

[1205] A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, cit., p. 286.

[1206] M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, CEDAM, Padova, 1955, p. 9.

[1207] Quanto meno nella teoria.

[1208] Un'analisi completa delle due scuole di pensiero è fatta da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 34 ss.

[1209] J. MURRAY, *The quarterly review*, vol. XLV, Londra, 1831, p. 262.

[1210] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 35.

although chosen by one particolar district, when elected serves for the whole realm"[1211] o come riporta Gordon, riferendo un intervento alla *House of Commons* del 1745, "*by our Constitution, after a Gentleman is chosen, he is the representative, or, if you please, the attorney of the people of England*"[1212]; ma anche nella *lex scripta*, oltretutto di particolare rilievo, come il *Bill of Rights* del 1689, secondo cui i "*Lords Spiritual and Temporal and Commons, pursuant to their respective letters and elections, being now assembled in a full and free representative of this nation*", si proclamano "tutori" dell'interesse generale dei *britishmen*. Inoltre, nell'anno successivo, la piena e libera rappresentanza della nazione da parte dei parlamentari troverà anche una giustificazione filosofica, all'interno della speculazione di John Locke. Il pensatore inglese, nei *Due trattati sul Governo*, asserisce come "*se il popolo si è riservato, a difesa delle sue proprietà, l'elezione dei propri rappresentanti, non l'ha fatto per altro fine che essi fossero sempre eletti liberamente, e, una volta eletti, deliberassero liberamente e decidessero secondo che, dopo esame e matura discussione, giudicassero richiesto dai bisogni dello stato e del bene pubblico. Il che non sono in grado di fare coloro che danno i loro voti prima di udire la discussione ed aver vagliato da ogni parte le ragioni*"[1213].

È però corretto sottolineare e fornisce interessanti spunti di riflessione – del resto ogni indagine storica pone dei profondi interrogativi nonché chiavi di lettura per il presente – come la pratica medievale di una rappresentanza soggetta a mandati ed istruzioni, al di là delle suddette affermazioni e principi, abbia continuato in parte a permanere nel panorama politico inglese[1214]. Di ciò si possono, ad esempio, osservare due importanti episodi parlamentari degli anni '30 del Settecento: nel primo la città di Londra, seguita dalla maggioranza dei *boroughs*, impose ai suoi rappresentanti di opporsi all'introduzione di nuovi tributi; nel secondo, quaranta *boroughs* diedero mandato ai propri eletti di votare un'inchiesta contro l'amministrazione Walpole e di prevedere una durata triennale per la legislatura[1215]. Il vincolo fra eletto ed elettore permarrà così stretto in Inghilterra finché le spese di mandato verranno interamente sopperite dal corpo elettorale. In considerazione del fatto che la gratuità del mandato rimarrà fino agli inizi del '900, non può essere sottovaluto l'aspetto economico. Infatti, anche se non sussisteva un obbligo giuridico, era forte quello morale di informare in maniera dettagliata i propri elettori circa la propria attività e le proprie scelte, cosicché una "*responsabilità dell'eletto nei confronti de suoi elettori è del tutto reale, in Inghilterra, fino agli inizi del nostro secolo*"[1216]. L'esperienza storica, gli scandali ed i cambiamenti socio-politici, come ad esempio la fine della politica dei notabili e l'ingresso dei deputati-operai, portarono all'introduzione di un'indennità nel 1911 a seguito dell'*Osborne-case*[1217]; i cui echi si fecero sentire in tutto il continente, come in Italia, dove con la legge elettorale del 30 giugno del 1912 n. 655, si superò il principio

[1211] Come riportato da C. S. EMDEN, *The People and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1962, p. 23.

[1212] S. GORDON, *Our Parliament*, Haus, Londra, 1945, p. 46.

[1213] J. LOCKE, *Due trattati sul Governo, Secondo trattato*, traduzione italiana a cura di L. Pareyson, UTET, Torino, 1982, p. 393.

[1214] D. SYME, *Representative Government in England*, Kegan Paul, Tench & Co., London, 1882, p. 24 ss.

[1215] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 37.

[1216] *Ibidem*.

[1217] Per un'analisi approfondita si veda A. EISMEIN, *L'affaire Osborne et la question de l'indemnité parlamentaire en Algletere*, in *Revue politique et paramentaire*, 1910, p. 443 ss.

dell'articolo 50 dello statuto e venne prevista un'indennità, al fine di tutelare la reale libertà ed il buon funzionamento dell'eletto ed dell' organo parlamentare. Questo poiché l'indipendenza economica del rappresentante è elemento imprescindibile al fine di garantire la sua libertà.

Come si è visto, nel corso del tempo, specialmente in via di prassi, si afferma nel parlamento inglese il divieto di vincolo di mandato. È però necessario, al fine di meglio comprendere l'istituto, individuare quali siano state le cause e le condizioni che hanno permesso la sua genesi, che sono essenzialmente due.

La prima, che è la medesima che ha prodotto un altro dei baluardi dell'indipendenza delle Assemblee, ossia gli *interna corporis acta*[1218], è la primordiale funzione di *Curia Regis* propria del Parlamento, quando ancora si chiamava *Magnum Concilium*. La sua natura di *High Court*, col compito di vigilare su ogni forma d'illegalità ed abuso e con il precipuo scopo di una "*libera ricerca del diritto*"[1219], la faceva tendere e ricercare, nonché avere bisogno, della maggiore autonomia e indipendenza possibile, *in primis* dei suoi rappresentanti[1220].

La seconda, sorta successivamente, è dovuta al rapporto dialettico fra le due Camere del Parlamento. La *House of Commons*, nella costante ricerca di acquisire competenze ed influenza, vedeva necessario un superamento del mandato imperativo, in particolare per potersi legittimare nei confronti della *House of Lords*, composta da Pari che deliberavano in base ad un diritto soggettivo ed in piena libertà[1221].

Tutto ciò premesso, l'analisi storico-giuridica dell'organo rappresentativo inglese ha mostrato come nell'evoluzione del parlamento, da medievale a moderno, al fine di guadagnare una sempre maggiore influenza ed ancor di più garantirsi una piena libertà, sia nato e nel tempo si sia affermato, nella prassi e nella teoria, il divieto di vincolo di mandato imperativo.

1.3. Il divieto di vincolo di mandato in Francia, la Rivoluzione e la consacrazione del principio

La stagione parlamentare francese, come si è avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti, dopo oltre centosettanta anni si riapriva nel tumultuoso contesto dell'ultima parte del regno di Luigi XVI. Già nella convocazione degli Stati Generali si possono percepire i profondi mutamenti politico-sociali di questo periodo, che hanno decretato il passaggio da un parlamento ancora dai tratti medievali ad uno moderno. La ricomposizione ad unità della polverizzata società feudale compiuta dall'assolutismo, con il conseguente sorgere dello stato nazionale, e l'esperienza parlamentare inglese, avevano oramai segnato le teorie politiche e gli istituti. Echi di ciò si possono trovare nel pensiero di numerosi ed illustri autori dell'epoca, soprattutto con un'attenzione all'aspetto procedurale; uno fra tutti

---

[1218] Per una completa e magistrale ricostruzione sul punto si veda G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Vallecchi editore, 1969.

[1219] C. MULLER, *Das freie und imperative mandate*, Sijthoff, Leiden, 1966, p. 125 ss.

[1220] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 39.

[1221] A. EISMEIN, *La Chambre des Lord set la démocratie*, in *Actes de la Académie des Sciences morale set politiques*, vol. LXXIV, Parigi, 1910.

Charles-Louis de Secondat Barone di Montesquieu che nel 1748 afferma come istruzioni eccessivamente particolareggiate e vincolanti, date ai singoli rappresentanti, porterebbero ad "*infinite lungaggini, che renderebbero ciascun deputato padrone di tutti gli altri e, nei casi più urgenti, tutta la forza della nazione potrebbe venire arresta da un capriccio*"[1222].

Momento però che segna anche nella *lex scripta* del continente il passaggio verso l'introduzione del divieto di vincolo di mandato, è l'articolo 45 del *Réglement èlectoral* del 24 gennaio 1789, ancora una volta con un'attenzione alla procedura ed in particolare al fine di evitare pratiche ostruzionistiche o possibili *empasse* dell'Assemblea. Il Re, infatti, statuisce come le *cahiers* debbano essere indirizzate e redatte con la massima precisione e chiarezza possibile, e che i poteri dei deputati debbano essere "*généraux et suffisants*"[1223] per proporre, rimostrare, consigliare e consentire. Luigi XVI è ancora più tassativo all'articolo 6 dell'ordinanza del 23 giugno in cui afferma come "*les cahiers ou mandats puissent être jamais considerés comme impératifs*" [1224] e debbano essere considerati unicamente delle "*simples instructions*"[1225] affidate alla coscienza ed alla "*libre opinion des députés*"[1226]. Il Weber, in "*Economia e società*" sottolinea come i "*Monarchi francesi, nell'indire le elezioni, esigevano di regola che i delegati agli Etats généraux avessero la libertà di votare per le proposte del sovrano poiché altrimenti il mandato imperativo avrebbe ostacolato tutto ciò*"[1227]. Questo fece sì che "*avant même la prise de la Bastille, la pratique représentative française, qui avait été interrompue depuis 1614 par la monarchie absolue, rejoignait célle de l'Angleterre*"[1228].

L'obbiettivo del Monarca era quello di evitare un organo bloccato da veti incrociati e di poter governare i processi all'interno dell'Assemblea, ma la Storia, come essa stessa insegna, ha un suo corso alle volte inaspettato; difatti, come è noto, la vita degli Stati Generali sarà breve e travagliata e proprio su di una questione di diritto parlamentare, riguardante il voto, franerà l'ormai fragile basamento su cui posava l'assolutismo regio. La questione della liberà di voto e l'assenza di un vicolo di mandato non riguarderà più il legame fra elettori e deputati o la vita d'aula, ma lo scontro fra il Re ed il Parlamento e la cruciale questione della sovranità. Il conflitto fra le parti, al fine di imporre la propria superiorità, fu durissimo e spinse i rappresentanti a costruire una serie di guarentigie, per tutelare l'organo, riguardanti l'inviolabilità e soprattutto l'irresponsabilità dei deputati[1229]. Lo stesso Robespierre, che come si vedrà più avanti sarà uno dei paladini della reintroduzione del vincolo di mandato sulla scorta del pensiero giacobino, si schierò a favore di tali tutele, affermando come "*nessun centro di potere possa ergersi al di sopra del corpo rappresentativo della nazione;* […] *nessun soggetto possa decidere del destino dei rappresentanti*"[1230].

[1222] MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, trad. it. a cura di S. Cotta, vol. I, UTET, Torino, 1952, p. 281.

[1223] J. CADART, *Le régime electoral des Etates généraux de 1789 et ses origines*, in *Revue internationale de droit compare*, Parigi, 1953, p. 174 ss.

[1224] *Archives parlementaires*, I série, t. VIII, p. 143.

[1225] *Ibidem*.

[1226] *Ibidem*.

[1227] M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. di P. Rossi, Einaudi, Milano, 1981, vol. 1, p. 293.

[1228] P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, L.G.D.J, Parigi, 1996, p. 25.

[1229] G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Torino, 1979, si veda il cap. I.

[1230] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 17.

Un altro aspetto, il più delle volte poco considerato, è la turbolenta vita che ebbero gli Stati Generali prima e l'Assemblea Nazionale poi. Del resto, si trattava di un organo, come già ricordato, che non veniva riconvocato da oltre un secolo e mezzo, senza prassi codificate, ma soprattutto su cui aveva un effetto dirompente il popolo di Parigi, quale guardiano della Rivoluzione, che dalle tribune del pubblico aveva la capacità cogente di mutare le scelte dall'Assemblea. Esempio di tale delicata quanto pericolosa situazione è la cosiddetta "operazione magica", con cui si abolirono i diritti feudali e le decime, che passò con un notturno e confuso voto[1231]. Lucido osservatore fu Honoré Gabriel Riqueti Conte di Mirabeau, che con un intervento agli Stati Generali condannò la situazione [1232]. Successivamente presentò all'Assemblea Costituente una memoria avente ad oggetto gli usi parlamentari britannici da prendere quale modello[1233]. Ancora una volta si possono quindi vedere le forti influenze che il diritto parlamentare inglese ebbe e la sua funzione di *cliché* per plasmare le norme delle Assemblee rappresentative. Difatti, per quanto la risposta data al *Comes* francese fu un netto rigetto, affermando come "*nous ne sommes pas anglais et nous n'avons pas besoin dés anglais*"[1234] – dominante erano in quel momento uno "*spirito accanitamente antistorico, il disprezzo per l'esperienza proprio degli uomini della Rivoluzione* […] *ed un delirio di ragion ragionante*",[1235] non poteva però essere persa la fruttuosa e felice esperienza di Westminster. Infatti, era chiaro ai costituenti rivoluzionari che le dottrine del diritto parlamentare inglese, ed ancor di più la sua stessa prassi, fossero la base ed il baluardo della autonomia del Parlamento e dell'indipendenza dal Trono. Questa però era una "*suggestione inconfessabile, che ad ogni costo bisognava mascherare con una giustificazione dell'istituto, consona alla mentalità ed ai principi rivoluzionari*"[1236]; ciò fece sì che si procedesse mediante formule ideologiche e principi ideali.

Il fondamento su cui i teorici della rivoluzione fecero posare e derivare il divieto di vincolo di mandato fu quella del concetto di Nazione e della Sovranità, con la costruzione di una "*metafisica del diritto costituzionale*"[1237] sancita all'articolo 3 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, che recita "*Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione*". È Sieyès, in una seduta dell'Assemblea Nazionale Costituente, a definire il "*nuovo credo rappresentantivo*"[1238], asserendo come "*le deputé d'un bailliage est immédiatement choisi par son bailliage, mais médiatement il est élu par la totalité des bailliages* […] *Un député l'est de la nation entière: tous les citoyens sont ses commettants. Or, puisque, dans une assemblée bailliagère, vous ne voudriez pas que celui qui vient d'être élu, se chargeât du voeu du petit nombre contre le voeu de la majorité, à plus forte raison vous ne devez pas vouloir qu'un député de tous les citoyens du royaume écoute le voeu des seuls habitants d'un bailliage ou d'une municipalité contre la volonté de la nation entière. Ainsi, il n'y a, il ne peut y avoir, pour un député, de mandat impératif, ou*

[1231] Sugli gli eventi citati si veda Lefebvre, *L'ottantanove*, trad. ita. 1949, p. 171.
[1232] MIRABEAU, *Arch. Parlem. de 1787 à 1860*, Recueil complet etc., I série, t, VIII, p. 47 ss.
[1233] DUMONT, *Souvenirs sur Mirabeau etc*., 1833, p. 165.
[1234] *Ibidem*.
[1235] M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 18.
[1236] M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 18.
[1237] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 58.
[1238] *Ibidem*, p. 57.

même de voeu positif, que le voeu National"[1239]. Il tenore testuale dell'intervento dell'abate rivoluzionario è chiaro: la Nazione, per la sua posizione sovrana, non può soffrire alcuna limitazione ed i suoi rappresentanti, se pur eletti dai singoli territori, rispondono unicamente all'interesse generale. Tale concezione si fondava sull'idea che la Nazione era vista come un'unità indivisibile e che i dipartimenti non fossero altro che mere ripartizioni, senza una vera e propria personalità giuridica autonoma, come invece era stato durante l'*ancien régime*[1240]. Sieyés fonda la propria tesi su altri due pilastri. Il primo è quello che il "*diritto a farsi rappresentare spetta ai cittadini non in forza delle qualità che li differenziano, ma in forza delle qualità che sono ad essi comuni*"[1241]. Questo poiché in uno stato grande e variegato come la Francia "*l'unione sociale è potuta sorgere soltanto sulla base di interessi comuni, solo questo attributo deve esprimersi nella legislazione. Ne consegue che l'interesse di corpo non deve avere influenza nel corpo legislativo ma anzi destarvi diffidenza, perché è tanto estraneo alla missione quanto contrapposto ai fini di un corpo di rappresentanti*"[1242]. Il secondo pilastro, in antitesi alle tesi di Rousseau, il quale prevedeva al fine di realizzare la democrazia diretta il vincolo di mandato e la possibilità di revoca per il rappresentante, si fondava sulla convinzione che il popolo fosse incapace di gestire direttamente le questioni politiche, asserendo come "*le peuple ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants*"[1243] ed essendo così necessari non solo l'esistenza, ma anche l'indipendenza dei deputati.

Tutto ciò venne solennemente consacrato nella Costituzione del 1791. *In primis* la teoria della sovranità all'articolo 1 del titolo III, che recita come "*La sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla nazione; nessuna sezione del popolo, né alcun individuo può attribuirsene l'esercizio*". *In secundis* il divieto di vincolo di mandato imperativo, che per la prima volta assurge a rango costituzionale nell'articolo 7, sezione seconda del titolo III, in cui si afferma: "*Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat*". Il divieto di imporre mandati imperativi viene così definito e cristallizzato nella Carta, così da assimilare, come dice il Weber, l'esperienza parlamentare inglese[1244] e così evitare e vincere le inerzie provocate dai *mandata*, che avevano causato nel corso della storia numerosi insuccessi e naufragi delle Assemblee rappresentative[1245].

Per quanto tale principio venne universalmente difeso e riconosciuto, il contesto socio-politico successivo, scosso dall'esecuzione di Luigi XVI, dalla controrivoluzione in Vandea, dalla guerra esterna, dal tradimento di molti paladini della rivoluzione e dall'ascesa dei giacobini aveva comportato una grave crisi ed un pesantissimo inasprimento della *bagarre* politica, che porterà al *Regime del Terrore*[1246]. Tutto ciò ebbe inevitabili effetti sulla vita degli organi rappresentativi e lo scontro si consumò nella stesura della nuova

---

[1239] *Archives parlementaires*, 1 série, t. VIII. Pp. 593-594.

[1240] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., pp. 58-59.

[1241] E.-J. SIEYÉS, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, trad. it. a cura di U. Cerroni, Editori riuniti, Roma, 1972, p 121.

[1242] *Ibidem*, p. 122.

[1243] R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Editions du CNRS, Parigi, 1920, p. 255.

[1244] M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 293.

[1245] H. M. CAM, *The theory and practice of representation in medieval England*, in *History*, XXXVIII, 1953, p. 11 ss.

[1246] G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., p. 12.

Carta costituzionale. Il nuovo clima politico, dominato dai giacobini, aveva come suo teorico di riferimento Rousseau, che reputava che la sovranità risiedesse nel popolo e più in particolare nei singoli cittadini da questo composto[1247]. Per l'illuminista francese la sovranità popolare non poteva essere rappresentata, poiché nel suo momento dinamico questa coincide essenzialmente nella volontà generale e può risultare solo se espressa direttamente[1248]. Tuttavia, questo "*non parrebbe determinare l'assoluta impossibilità di dar vita, in un dato ordinamento, ad assemblee legislative formate da membri eletti dal popolo. Il fatto è che, in tal caso, i deputati non sono né possono essere i rappresentanti del popolo, ma solo suoi commissari*"[1249]. In tal caso il rappresentante, che ha ottenuto i suoi poteri dagli elettori particolari, deve tradurre fedelmente le loro volontà, teorizzando quindi un vincolo basato sul mandato imperativo[1250].

Queste tesi trovarono, come detto, terreno fertile nei giacobini. Per questi, infatti, i deputati non erano altro che meri mandatari degli elettori e loro prolungamenti funzionali all'interno degli organi rappresentativi ed il vincolo di mandato lo strumento tecnico per assicurare la tenuta di questo rapporto. Questo faceva seguito al mutamento del concetto di sovranità: se difatti nella costituzione del 1791 il titolare ne era la Nazione, per la costituzione del '93 sarà, come sancito dall'articolo 25 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* premessa alla Carta, il Popolo. Interprete e paladino di questa nuova visione della rappresentanza e del rappresentante sarà Robespierre, che aveva l'idea "*quasi ossessiva*"[1251] del controllo sui funzionari pubblici da parte dei cittadini, fisicamente vicini ed attenti, i quali incarnavano il tribunale ultimo di giudizio del comportamento e delle responsabilità dei deputati. Tutto ciò dispiegava i suoi effetti soprattutto sulle modalità di voto. In primo luogo, nell'assenza di votazioni segrete, per chiare ragioni di controllo; in secondo luogo nel diritto del popolo a revocare i deputati. Come afferma Robespierre: "*je veux que tous les fonctionnaire publcs, nommés par le peuple, puissent être révoqés par lui, selon les formes qui seront établies, sans autre motifs que le droit iprescriptible qui lui appartient de révoquer ses mandataires*"[1252]. Questo realizza nella pratica il vincolo di mandato ed il tentativo ultimo (anche se, come si vedrà a breve, non sufficiente) di creare quell'identità tra eletti ed elettori così agognata dai giacobini[1253]. L'enfasi rivoluzionaria però, come è tristemente noto, non si fermò alla "punta di diritto", ma cercò di raggiungere i propri obbiettivi con ogni mezzo ed arrivò a toccare uno dei principi cardine della stessa democrazia ossia l'inviolabilità ed irresponsabilità dei rappresentanti. Infatti, durante la stesura della seconda Carta, la cosiddetta "legge di pratile", che prescriveva le norme sulla persecuzione dei traditori ed il funzionamento del tribunale rivoluzionario anche sulla base di meri sospetti od accuse, fu estesa anche ai deputati[1254]. Inoltre, la messa in pratica di tali principi fu ancor più sanguinosa della teoria, poiché colui che "*perdeva la fiducia del*

[1247] J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Libro III, Cap. I, in *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, UTET, Torino, 1970, p. 769.

[1248] *Ibidem*, pp. 800-801.

[1249] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 23.

[1250] A. EISMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et compare*, V ed., Sixième Èdition, Parigi, 1909, pp. 187-188.

[1251] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 2.

[1252] *Réimpression de l'ancien Monituer*, Parigi, 1857, vol. XVI p. 295.

[1253] H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat im oeffentlichen Recht*, Stuttgart, Berlino, 1942, p. 131 ss.

[1254] G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, pp. 12 ss.

"popolo" (cioè della Montagna e dei Sansculottes) non veniva "revocato", ma inviato al tribunale rivoluzionario e di qui, con pochissime eccezioni, alla ghigliottina"[1255]. Da ciò si può evincere, come insegna il brocardo *summum ius summa iniuria*, che la spasmodica ricerca del dogmatismo ideologico, la diffidenza avverso gli organi rappresentativi e di chi li incarna e la disillusa ricerca della giustizia, o meglio del giustizialismo, hanno prodotto dolorose tragedie nel panorama della storia. Da ciò si può evincere, come insegna il brocardo *summum ius summa iniuria*, che la ricerca di una giustizia "assoluta" e la diffidenza avverso gli organi rappresentativi e di chi li incarna hanno prodotto dolorose tragedie nel panorama della storia.

Tutto ciò premesso, per quanto lo scontro fu duro e combattuto con un sanguinoso bilancio, del vincolo di mandato imperativo nella Costituzione del 1793 "*non rimane nulla, o quasi*"[1256]. Infatti, salvo generali affermazioni di principio (come il già citato articolo 25 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*) non si individuano riferimenti né al mandato imperativo né al tribunale popolare. Anzi, vi si riscontrano elementi opposti, che seguono il principio del libero mandato, come l'articolo 29, secondo cui "*ciascun deputato appartiene alla nazione*". Tale abbandono della democrazia diretta deriva da una crescente diffidenza dei montagnardi, in ragione del mutato contesto politico; giacché occorre ricordare che la perdita dell'enfasi rivoluzionaria, soprattutto nei dipartimenti lontani da Parigi, e l'imprevedibilità del popolo, avevano spinto i costituenti ad un sistema maggiormente accentrato e mediato[1257]. Sintomo di questo è la progressiva diminuzione del suffragio: se gli Stati Generali convocati da Luigi XVI avevano un elettorato attivo quasi universale, quello dei parlamenti rivoluzionari, pur avendo proclamato l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, era drasticamente inferiore e ammetteva il voto per i soli cittadini "attivi"[1258].

Da questo momento in poi, come si avrà modo di approfondire nel proseguo, il principio della libertà del mandato parlamentare e l'impossibilità di porvi vincoli, sarà accolto nelle varie dottrine giuridiche democratiche e liberali e consacrato nei testi costituzionali, quale istituto imprescindibile di garanzia e buon funzionamento dell'Ordinamento giuridico.

1.4. L'accoglimento del principio nel diritto italiano dallo Statuto Albertino alla Costituzione

I principi della rappresentanza e del divieto del mandato imperativo, così come consacrati dalla dogmatica rivoluzionaria, furono acquisiti dalle tradizioni giuridiche e dai sistemi politici successivi, divenendo elementi fondamentali della dottrina liberale[1259].

Questo comportò un loro riconoscimento nelle Carte costituzionali ottocentesche ed anche in quella sabauda. In special modo lo Statuto Albertino disciplinava la questione all'articolo 41, che recitava: "*I Deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole*

[1255] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 18.

[1256] *Ibidem*, p. 19.

[1257] L. BLANC, *Histoire de la Révolution française*, t. IX, Furne et Cie Libraires-Editeurs, Bruxelles, 1858, p. 11 ss.

[1258] F. MERCADANTE, *Il voto alle masse. Dalla democrazia diretta di Rousseau al populismo rappresentativo di Robespierre*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Giuffrè, Milano, 1977, p. 709 ss.

[1259] H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, p. 295 ss.

provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro essere dato dagli elettori". Il tenore testuale della norma, come si può evincere da un confronto con la dottrina e la legislazione anteriormente analizzate, fa trasparire quanto questa fosse legata ed influenzata dalla speculazione precedente. Se infatti la Carta, in particolare all'articolo 2, recita come lo Stato sia "*retto da un governo monarchico rappresentativo*" e il principio della rappresentanza è richiamato dal suddetto articolo 41, *condicio* indispensabile per la sua garanzia è il divieto di vincolo di mandato. La forza di tale convinzione si può evincere dai lavori preparatori della Statuto stesso. Infatti, nella seduta del 24 febbraio 1848, il Ministro dell'interno Borelli propose la formula che poi diverrà la disposizione finale e questa venne approvata, con assenso del Re[1260], "*sostanzialmente senza discussione*"[1261]. Da ciò si può dedurre come, pur trovandosi in un tempo storico di particolare delicatezza e cambiamento quale fu il '48 , e nonostante l'obiettivo fosse di non agevole raggiungimento (poiché il Piemonte non aveva mai avuto una Carta costituzionale e le stesse costituzioni organiche, come istituto giuridico, avevano meno di un secolo di vita) il principio della libertà del deputato nell'esercizio del proprio mandato, funzionale alla sua capacità di interpretare la volontà della nazione, fosse suffragato da una convinzione solida e cristallina.

Per quanto attiene all'analisi della derivazione storica dei due commi, di cui si compone l'articolo 41, si può notare come nel primo siano assai forti le influenze, nell'eco della rappresentanza illuministica e girondina, dell'articolo 32 della Costituzione belga del 1831. Questo infatti statuisce come "*i membri delle due camere rappresentano la Nazione e non unicamente la provincia o la suddivisione amministrativa che li ha nominati*". Il secondo comma, invece, risulta più innovativo come normativa di rango costituzionale, non essendo presente l'espressione "*mandato imperativo*" nelle Carte precedenti[1262]. Sono però evidenti gli influssi non solo della dottrina precedente, ma anche della legislazione. Per quel che concerne l'espressione suddetta, infatti, Luigi XVI, vietandoli nel già citato articolo 45 del *Réglement èlectoral* del 24 gennaio 1789, asserisce come "*les cahiers ou mandats puissent être jamais considerés comme impératifs*"[1263]. Invece, per quel che attiene al divieto di vincolo di mandato quale principio, il comma secondo dell'articolo 41, trova il suo primo fondamento ed archetipo nell'articolo 7, sezione seconda del titolo III, della costituzione del 1791 e nell'articolo 52 di quella del 1795.

[1260] Per il testo integrale dei lavori preparatori si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, a cura di L. Ciaurro, Roma, 1996, pp. 162 ss.

[1261] L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, pp. 1287 ss.

[1262] *Ibidem.*

[1263] *Archives parlementaires*, I série, t. VIII, p. 143.

2. LA GENESI DEL DIVIETO *EX* ART. 67 COST. NEL PERIODO COSTITUENTE E BREVI NOTE SULLE VICENDE DELLA NORMA NEI PRINCIPALI TENTATIVI DI RIFORMA DELLA CARTA

di *Jacopo Mazzuri*

SOMMARIO

2. La genesi del divieto *ex* art. 67 Cost. nel periodo costituente e brevi note sulle vicende della norma nei principali tentativi di riforma della Carta 2.1. Il dibattito in Assemblea Costituente 2.2. Art. 67 Cost. e "grandi riforme" costituzionali (cenni)

Ad una prima lettura, il dibattito che i Costituenti italiani svolsero sull'opportunità di sottoporre o meno i parlamentari ad un divieto di mandato imperativo, che sfociò nell'introduzione dell'art. 67 Cost.,[1264] può lasciare perplessi per la sua brevità: al tema furono infatti dedicate pochissime sedute (quelle della Commissione per la Costituzione del 4 e del 19 settembre 1946, quella del 23 ottobre 1946, e quelle del *plenum* dell'Assemblea del 7 e del 10 ottobre 1947), in nessuna delle quali i deputati si dilungarono sull'argomento. L'esiguità della discussione, quasi venisse ritenuto superfluo condurla, ha fatto interrogare la dottrina (invero, anch'essa non particolarmente abbondate)[1265] su quale potesse essere la ragione di un'attenzione così scarsa per una norma come quella in esame, il cui inserimento in un testo costituzionale contribuisce non poco a definire la fisionomia di un'assemblea parlamentare nonché, per suo tramite, quella della forma di governo tutta.[1266]

Dare una risposta certa ad un simile quesito è arduo, per non dire impossibile; né, forse, sarebbe utile. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come la difficoltà di rintracciare nei lavori dell'Assemblea i segni di un confronto approfondito sui "vincoli" a cui può essere astretto un membro del Parlamento costituisce una lacuna dotata, per dir così, di un rilievo che va oltre gli stretti confini dell'art. 67 Cost.: infatti, se si pensa che ogni mandato suppone l'esistenza di due parti (un mandante e un mandatario), ci si può domandare *con chi* i Padri Costituenti abbiano inteso (pur senza esplicitarlo) che tale rapporto *non* potesse essere instaurato, ossia *a quali referenti essi abbiano prescritto che il parlamentare non possa* (o meglio, non dovrebbe, almeno sul piano giuridico formale) *rispondere*.

[1264] Per semplicità, si mette al momento da parte la prospettiva (pur autorevolmente sostenuta) per cui sarebbe più corretto parlare di un' "assenza" di mandato imperativo nel testo della nostra Carta fondamentale (L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1289).

[1265] In particolare, si vedano P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova 1985; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, II ed., 2004; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005; L. CIAURRO, *Art. 67*, cit.; L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, Libreria Editrice Torre sas, Catania, 2011.

[1266] Per una disamina storica, cfr. il paragrafo precedente.

Come si vedrà, tale linea di indagine ci conduce inevitabilmente a prendere in considerazione il ruolo che, durante gli anni che videro la gestazione della nostra Costituzione, giocava nel quadro istituzionale italiano un attore come il partito politico; ciò implicherà anche uno sguardo sulla genesi di un'altra norma problematica della nostra Carta, l'art. 49.

Si concluderà infine, per completezza, con una rassegna di come la disposizione in esame sia stata investita dai principali tentativi di riforma "organica" della Costituzione nel nostro Paese.

2.1. Il dibattito in Assemblea Costituente

Pur nella loro imponenza, i poderosi volumi della *Relazione* prodotta dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (cd. Commissione "Forti") trascurano del tutto l'argomento in esame;[1267] esso fece capolino solo nelle sedute preparatorie, durante le quali fu suggerito di lasciare la questione alla "concreta evoluzione del «costume politico»"[1268]

Il dibattito vero e proprio in Assemblea Costituente si aprì il 4 settembre del 1946, nell'ambito della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (cd. Commissione "dei Settantacinque"), sulla base delle due relazioni presentate dagli onn. Costantino Mortati e Giovanni Conti.[1269]

La discussione fu inizialmente imbastita in termini poco chiari, viziata com'era dalla evidente difficoltà di distinguere i vari profili (fra cui, appunto, il divieto di mandato imperativo) a cui poteva teoricamente riferirsi la nozione di "libero esercizio della funzione legislativa", che compariva nel progetto Conti. In altre parole, la formulazione sintetica proposta dal deputato repubblicano sembrava voler rispondere contemporaneamente ad esigenze eterogenee benché tutte discendenti dal principio dell'indipendenza del parlamentare:[1270] quest'ultimo veniva così presidiato da più lati, sia contro le potenziali interferenze provenienti dal corpo elettorale (in coerenza con i dettami classici del

---

[1267] A differenza, per esempio, di quel che riguarda il problema dell'assetto bicamerale del Parlamento: cfr. la *Relazione* della I Sottocommissione ("Problemi costituzionali"), p. 21 ss. e 191 ss.

[1268] N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 215.

[1269] Entrambe sono consultabili in *Atti della Commissione per la Costituzione*, II, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, rispettivamente p. 183 ss.; p. 169 ss. Per quanto riguarda la prima, vi si trova un cenno espresso al problema del divieto di mandato imperativo laddove si fa riferimento alla decadenza del parlamentare espulso dal proprio partito di elezione oppure alla possibilità di inserire la revoca dell'eletto (p. 192; il tema fu poi ripreso nella seduta del 3 settembre 1946 – cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 3 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati - quando Mortati fece espresso riferimento alla norma della costituzione cecoslovacca allora vigente che aveva "portato alle estreme conseguenze logiche l'impostazione della lotta politica sulla base delle organizzazioni di partito, sancendo la decadenza dalla carica in caso di dimissioni o di espulsione dal partito"); per quanto riguarda la seconda recava un'ipotesi di articolo (non ancora numerato) per cui: "I Deputati sono rappresentati della Nazione. Esercitano liberamente la funzione legislativa e, durante l'esercizio del mandato, non possono essere arrestati se non in flagranza di reato. Non possono essere arrestati neppure in presenza di condanna, né possono essere sottoposti a procedimento penale senza autorizzazione della Camera" (ivi, p. 173).

[1270] Come è chiaro anche dalla dottrina più recente, che vede negli artt. 65-69 della Costituzione un piccolo "statuto dell'indipendenza del parlamentare", predisposto al fine di "tutelare la piena libertà del parlamentare da condizionamenti esterni" (cfr. per tutti L. CIAURRO, *Art. 67*, cit, p. 1289, da cui è tratta la citazione; C. MARTINELLI, *Art. 67*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 73-74)

parlamentarismo liberale) sia (e soprattutto) contro quelle che sarebbero potute giungere dall'autorità giudiziaria. Originariamente, dunque, l'embrione del futuro art. 67 Cost. si trovava a coincidere con quello che sarebbe diventato, invece, l'art. 68 Cost.[1271]

Agli atti della II Sottocommissione risultano altre due sedute in cui l'organo dibatté del tema in esame: quella del 19 settembre e quella del 23 ottobre. Poiché nella seconda i commissari si limitarono a deliberare l'estensione ai senatori delle norme (già approvate) sullo *status* del deputato, interessa qui riportare quanto detto nella prima.

Dalla lettura dei verbali emerge come lo scontro (per quanto rapido; e tralasciando le persistenti incertezze sul significato da attribuire al "libero esercizio della funzione" parlamentare)[1272] si sia consumato prevalentemente su di una questione: se si dovesse riconoscere che i deputati possono essere in qualche misura vincolati alle indicazioni provenienti dal partito politico di appartenenza oppure no. Alla luce di quanto si dirà fra poco (e anche della più recente attualità: si veda *infra*, nei paragrafi successivi), non stupisce che proprio questo rapporto (quello fra deputato e partito), tra tutti quelli in cui è immaginabile che sorga un vincolo di mandato, sia stata dedicata (relativamente) maggiore attenzione negli interventi degli oratori.

A questo proposito, sembra a chi scrive che si possano individuare almeno due posizioni "eccentriche" rispetto alla nostra tradizione costituzionale, che affondava le sue radici nell'art. 41 dello Statuto albertino: da una parte quella dei comunisti, esplicitamente contrari all'introduzione del divieto di mandato imperativo; dall'altra quella "scettica" di Costantino Mortati, non ostile alla introduzione di esso nel testo della Carta ma al contempo evidentemente conscio del fatto che l'evoluzione della forme di governo democratiche (ormai diventate democrazie di massa, dove i partiti politici svolgono una funzione schiettamente costituzionale e, in virtù di questa, esercitano un non celato controllo sui comportamenti del personale politico che contribuiscono ad eleggere nelle assemblee parlamentari)[1273] rendeva ormai impossibile negare un qualche grado di "responsabilità" dell'eletto nei confronti della forza politica di appartenenza. In altri, termini, di un vincolo assimilabile ad un mandato.

Lo "scetticismo" cui si è accennato emerge già dalle parole che il deputato calabrese pronunciò introducendo la discussione relativa al suo emendamento per cui "*I deputati*

[1271] Che la decisione di tenere distinti questi due "lati" dell'indipendenza del parlamentare non fosse affatto scontata all'inizio dei lavori dell'Assemblea, cosicché essi avrebbe ben potuto essere presidiati dalla medesima disposizione a causa della loro comune radice, è chiaro da interventi come quelli di Lussu e di Bozzi della seduta del 19 settembre: (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati).

[1272] Per l'on. Lussu, "con la parola «liberamente», [bisogna intendere] la libertà assoluta. Ciò rende impossibile che il deputato sia perseguito penalmente per l'attività svolta nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari"; per l'on. Bozzi, "l'espressione «liberamente» [ha] un contenuto più ampio di quello racchiuso nel concetto di mandato, e [deve] intendersi nel senso di «libertà assoluta», onde è inutile aggiungere le parole: «senza vincoli di mandato»." (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.)

[1273] Già Santi Romano si era spinto a definire il partito politico come "ausiliario del governo dello Stato" (S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, I ed., 1946, p. 178 ss.); per un'analisi storico-giuridica sul punto, cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982; M. FIORAVANTI, *Sovranità popolare, partiti politici, funzione di governo: la riflessione dei giuristi*, in *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 69 ss., in particolare pp. 74-75; con specifico riferimento al caso italiano, M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 291 ss.

rappresentano la Nazione nel suo insieme" (l'inciso che nel testo definitivo compare come "*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione*"):

"[…] *qui si dovrebbe affrontare la questione del divieto del mandato imperativo. Sottrarre il deputato alla rappresentanza di interessi particolari significa che esso non rappresenta il suo partito o la sua categoria, ma la Nazione nel suo insieme. Si domanda se la disposizione da lui proposta si possa omettere o meno, perché potrebbe anche assumere una particolare importanza, se, ad esempio, si facesse del Senato la rappresentanza della regione o di categorie, e perché non si può dimenticare che oggi i deputati sono espressione dei partiti con i quali hanno un diretto legame. Sta di fatto che il problema esiste ed ha anche avuto un riflesso negli ordinamenti in cui è stabilita la decadenza del deputato quando è sconfessato dal suo partito*".[1274]

Mettendo momentaneamente da parte il riferimento al "Senato delle regioni" (o delle categorie!), non si può non notare come proprio le parole di Mortati diedero la stura ai sopraccennati interventi dei comunisti (fra cui quello di Umberto Terracini, Presidente della Commissione), i quali osteggiarono tanto l'introduzione del divieto in oggetto[1275] quanto quella del principio stesso per cui il deputato rappresenta la Nazione.[1276]

Come è chiaro, la debole[1277] "resistenza" opposta dal PCI non sortì alcun effetto apprezzabile: anzi, alla fine venne approvata una formulazione particolarmente conservatrice del principio, la quale non solo statuisce che i deputati "sono rappresentanti della Nazione"[1278] ed esercitano "liberamente" la loro funzione ma, onde evitare gli equivoci cui l'utilizzo di questo avverbio poteva condurre (si pensi a quanto detto poco sopra sui molteplici significati del "libero esercizio della funzione legislativa"), termina con le parole "*e senza vincoli di mandato; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori*" (emendamento Mannironi-Fabbri, che in parte ricalca pedissequamente il già ricordato art. 41 dello Statuto albertino).

Così, il testo deliberato dalla II Sottocommissione si definì come segue:

[1274] *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.

[1275] "Grieco è contrario a includere la formula «senza vincoli di mandato», perché, a suo avviso, *i deputati sono tutti vincolati ad un mandato: si presentano infatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare*. Con l'aggiunta proposta dall'onorevole Mannironi [quello, infine votato, che ha espressamente introdotto il divieto di mandato imperativo, NdR] si favorirebbe il sorgere del malcostume politico [corsivo mio]" (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.).

[1276] "Il Presidente Terracini ritiene che *la disposizione in esame* [l'emendamento Mortati per cui i deputati rappresentano la Nazione "nel suo insieme", NdR] *si potrebbe omettere*. Essa 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 o vincolato al partito che ne aveva proposta e sostenuta la candidatura e quando la rappresentanza era circoscritta al collegio. Conviene comunque con l'onorevole Mortati che la questione non è di facile risoluzione e che 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* [corsivi miei]." (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.).

[1277] In fondo, come un autorevole studioso ha notato (N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit. pp. 228-229), sarebbe stato difficile per una forza di minoranza sradicare un principio che tutt'ora viene considerato di "diritto costituzionale comune" (L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., p. 1289), se non un "crittotipo storico" (S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 35 ss.) o un "patrimonio costituzionale comune" (R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., p. 159).

[1278] Questo testo è invero corrispondente al progetto "Conti" più che alla proposta di Mortati; cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.

"*I deputati esercitano liberamente la loro funzione e senza vincoli di mandato; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori*".

A rileggere i resoconti con particolare attenzione alla posizione di Mortati, sembra quasi paradossale che tanto il principio per cui i deputati rappresentano la Nazione che il divieto di mandato imperativo vero e proprio siano stati deliberati col sostegno sì dei deputati democristiani (appunto, il gruppo di Mortati; *in primis*, lo stesso Salvatore Mannironi), ma proponendo l'utilizzo di formule "classiche" la cui lettura, se raffrontata alle parole pronunciate del grande costituzionalista, *per differentiam* quasi avvicinano quest'ultimo ai comunisti più che ai suoi stessi colleghi di partito. Tuttavia, se si tiene presente la successiva elaborazione dottrinale di cui egli sarà protagonista negli anni successivi, concentrata proprio sul tema del partito politico, il possibile stupore che inizialmente investe il lettore si trova inevitabilmente a diminuire.[1279]

In modo non dissimile da quanto già detto a proposito della Commissione "Forti", anche la *Relazione* sottoscritta da Meuccio Ruini in conclusione dei lavori della Commissione "dei Settantacinque" non fa cenno al divieto di mandato imperativo; la norma fu inserita all'art. 64 del Progetto di Costituzione, già riscritta nella forma che attualmente si trova all'art. 67 Cost.:

"*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*."[1280]

Come si può facilmente notare, la modifica non è del tutto superficiale: viene infatti rimosso l'ultimo inciso (quello ripetitivo della "vecchia" norma statutaria), e con esso sia la parola "divieto" che l'espresso riferimento agli "elettori" come categoria che non può assurgere al ruolo di "mandatario" del parlamentare. E' su questa base che autorevole dottrina ha suggerito che, a conclusione di un "*iter* sinusoidale" come quello or ora riassunto, appare "*maggiormente appropriato far riferimento più al principio dell'assenza del mandato imperativo che a quello classico del divieto del mandato imperativo, il quale ultimo non a caso era contenuto espressamente in una specifica proposizione del progetto poi eliminata in sede coordinamento*".[1281]

[1279] In fondo, già durante i lavori preparatori della Commissione "Forti", Costantino Mortati aveva mostrato la sua particolare sensibilità per l'argomento, affermando nella seduta del 16 aprile 1946 che "la rappresentanza moderna ha assunto una veste che è diversa da quella antica: […] è scelta di individui, in quanto appartenenti a certe concezioni politiche o in quanto appartenenti a gruppi professionali, è quindi rappresentanza organizzata" (G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 437-438). In particolare, cfr. il lungo saggio *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, II, CEDAM, Padova, 1957, p. 111 ss. (peraltro, lo stesso Orlando espresso poi idee chiaramente più "conservatrici" proprio nel suo ultimo scritto: cfr. *infra*, nelle note).; si veda anche il commento allo stesso art. 67 Cost. in C. MORTATI, *Art. 67*, in *Le Camere*, II, in *Commentario alla Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986.

[1280] Sia la *Relazione* che il *Progetto* si possono consultare all'indirizzo http://legislatureprecedenti.camera.it/, consultato da ultimo il giorno 14 maggio 2019.

[1281] L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., p. 1289. In particolare, l' "*iter* sinusoidale" ravvisato dall'autore consisterebbe nelle tre fasi del dibattito costituente che possono essere apprezzate anche nella ricostruzione operata in questa sede: una prima, in cui il divieto di mandato imperativo nemmeno compare negli articolati portati all'attenzione dell'Assemblea; una seconda, in cui viene inserita una formulazione addirittura ridondante del principio in esame, in parte recuperando la lettera della Statuto; e infine una terza, in cui i Costituenti decidono di mantenere il divieto ma "sfoltendo" il testo della disposizione.

A questo punto, merita di essere menzionato un secondo aspetto della discussione portata vanti dai Padri Costituenti nel corso dell'approvazione dell'art. 67: si tratta dell'incrocio tra quest'ultimo ed il più generale dibattito sul tipo di bicameralismo da adottare nella nuova costituzione.

Non sfugge infatti che, almeno fino all'ottobre del 1946, la disposizione in esame si riferiva ai soli deputati: ciò, come è chiaro ad una lettura della documentazione preparatoria utilizzata fino a quel momento, sulla base della supposizione che i membri della futura seconda camera dovessero rappresentare i territori di provenienza ovvero interessi di categoria.[1282] E' dunque evidente che, muovendo da una simile premessa, non avrebbe avuto senso pretendere che pure gli appartenenti a questa diversa classe di parlamentari "rappresentassero la Nazione" e fossero sciolti da ogni "vincolo" con le entità di cui dovevano essere diretta espressione; al contrario, dal momento che essi venivano chiamati proprio a rappresentare *le diverse parti che compongono l'unico corpo della Nazione* (territori o corpi intermedi), non sarebbe stato fuori luogo immaginare che fra i primi e le seconde potessero sorgere legami riconducibili proprio allo schema del mandato. In questa prospettiva, si può dire che l'emendamento Mortati ricordato più sopra fosse dovuto proprio alla necessità di sottolineare la differenza fra la Camera dei deputati e un'ipotetica assemblea delle regioni e/o dei corpi intermedi (ritenuta in quel momento un esito probabile dei lavori della Costituente), come testimoniano i ripetuti interventi dell'on. Lussu.[1283]

Per porla simmetricamente, i deputati non avrebbero potuto che rappresentare la Nazione "nel suo insieme", e slegati da ogni mandato; i senatori, esattamente il contrario.

Come è noto a tutti (e come è già stato ricordato), alla fine le cose sono andate diversamente: l'attuale art. 67 Cost. si riferisce indistintamente a tutti i "membri del Parlamento". Vero è che una possibile "scissione" dello stesso (anche se non con riferimento al divieto al centro di questo lavoro), in modo da riferirlo ai soli deputati nel quadro di una complessiva riforma del bicameralismo, è stata di recente riproposta in alcuni tentativi di revisione costituzionale; tuttavia, dal momento che nessuno di essi è mai stato coronato da successo, sembra di maggiore interesse (anche alla luce dei più recenti sviluppi: cfr. *infra*, in particolare l'ultimo paragrafo) investigare il possibile significato che il legislatore costituente intendeva attribuire al così detto divieto di mandato imperativo *con riferimento al rapporto tra gli eletti e i partiti politici*. Davvero i Padri Costituenti negarono che l'eletto potesse rispondere *a quel particolare referente esterno*?

Posto che, indubbiamente, dai lavori preparatori si può desumere la chiara intenzione di "sganciare" il parlamentare dai condizionamenti particolaristici dei suoi elettori (si pensi,

---

[1282] Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, I, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma, 1946, pp. 195 e ss.; cfr. Relazione "Conti" (*Atti della Commissione per la Costituzione*, II, cit., pp. 169-170) e quella "Mortati" (ivi, p. 179 ss.).

[1283] *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, cit.; intervento al *plenum* assembleare del 7 ottobre del 1947, in cui l'illustre deputato sardo cercò di ri-orentare l'Assemblea sull'idea di un Senato regionale: "[…] credo che si può — senza affermare un concetto federalistico, con cui questa Assemblea non è d'accordo — affermare un altro concetto, che è un chiarimento, dicendo per esempio: «I Senatori rappresentano le Regioni nell'ambito dell'unità nazionale». Se io trovo dei colleghi che sottoscrivono la mia proposta, io presento questo emendamento; e lo presento sicuro di esprimere un concetto di chiarificazione, non solo, ma una esigenza politica. Noi sappiamo che l'Assemblea ha approvato la mozione del regionalismo con estreme riserve; tuttavia la questione delle Regioni è posta, il problema dell'organizzazione dello Stato con le Regioni è posto. Allora, tanto vale accettarne le conseguenze, sia pure estremamente modeste". (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 7 ottobre 1947, cit.)

come suggeriva Terracini, ai notabilati del collegio di appartenenza nel quadro di un sistema elettorale maggioritario) e così assicurare che la sua attività istituzionale fosse dedicata all'esclusivo perseguimento dell'interesse generale, la stessa cosa non sembra potersi dire con riferimento alle forze politiche organizzate.

Non sarà superfluo ricordare che, proprio nel 1945 (un anno prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente), Hans Kelsen aveva descritto con convinzione come la forma di governo di un moderno Stato democratico non potesse che vedere nei partiti i propri pilastri. Come si legge in *General Theory of Law and State*, infatti:

"*In una democrazia parlamentare, l'individuo isolato ha ben poca influenza sulla creazione degli organi legislativi ed esecutivi. Per ottenere un'influenza, egli deve associarsi con altri che condividano le sue opinioni politiche. Nascono così i partiti politici. In una democrazia parlamentare, il partito politico è uno strumento essenziale per la formazione della volontà pubblica. […] Considerando la funzione decisiva svolta dai partiti nell'elezione degli organi legislativi ed esecutivi, sarebbe persino giustificabile farne degli organi dello Stato, regolandone la costituzione*".[1284]

Ma non è tutto: in precedenza, lo stesso giurista praghese aveva sostenuto addirittura la possibilità di attribuire ai partiti la facoltà di mutare la composizione delle assemblee parlamentari sulla base degli argomenti di volta in volta messa all'ordine del giorno. In altre parole, il loro ruolo sarebbe stato quello di inviare degli specialisti, sostituendoli al mutare del *thema decidendum*, sulla base di un mandato che *ad essi* (non ai singoli eletti) il corpo elettorale aveva conferito. Il partito politico è vincolato a un programma, e quest'ultimo è attuato per mezzo dei rappresentanti del primo, il quale è ad un tempo mandatario degli elettori e mandate dei parlamentari.[1285]

Ebbene, il modello ora accennato trova una sorprendente corrispondenza con l'evoluzione della forma di governo italiana durante il cd. "periodo costituzionale provvisorio" (1943-1948). Infatti, quantomeno fino al 1946 (quando fu eletta l'Assemblea Costituente), il sistema dei CLN si organizzò secondo delle direttrici tali da far parlare di un vero e proprio "parallelismo" fra esso e le idee espresse dal giurista praghese.[1286]

La descrizione delle norme che si erano imposte in via consuetudinaria ai Comitati, nella prospettiva or ora suggerita, è impressionante:

[1284] H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, pp. 299-300. La traduzione è di S. Cotta e G. Treves.

[1285] E' coerente con questa posizione lo scetticismo mostrato da Kelsen proprio nei confronti di una "libertà" del mandato parlamentare adagiata anche sul divieto di mandato imperativo, che già nel 1929 il grande teorico aveva provveduto a definire una "finzione nella finzione [la prima finzione sarebbe, notoriamente, la stessa idea per cui il parlamento rappresenta il popolo, NdR]"; la traduzione, di A. Carrino, è tratta da H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 20-21, sempre sul divieto di mandato imperativo, cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, cit., pp. 295-297; si guardi anche il commento che, con riferimento al principio in esame, fanno della posizione del grande studioso i già citati L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 89; e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 89 ss.

[1286] Cfr A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Barbera, Firenze, 1950, pp. 193-194; poi, lo stesso N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 223; Sul CLN e sul ruolo che i partiti svolsero in esso, si vedano, in generale C. LAVAGNA, *Comitato. III. Comitati di liberazione*, in *Enc. Dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 779 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 72 ss. Fra le storie istituzionali generali più recenti, piace ricordare U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 107 ss.

"*La caratteristica strutturale dei CLN è che essi sono composti non da singoli, ma da partiti, con la conseguenza che le persone che partecipano alle sedute non sono sempre le stesse, ma possono cambiare. […] Il riconoscimento di poteri così ampi ai partiti rispetto alla formazione dei Comitati di Liberazione […] può far sorgere il dubbio che le funzioni che sembrano riconosciute ai CLN. siano in realtà da imputarsi direttamente ai partiti che ne fanno parte. […] Questa opinione tuttavia non può accogliersi, perché nella fattispecie si riscontrano tutte le caratteristiche dell'organo complesso […] [Peraltro, se] ai partiti non risultano attribuiti poteri immediati per le materie di competenza dei Comitati di Liberazione, non si deve, perciò, disconoscere l'importanza della norma che fa dei Comitati stessi un organo formato da partiti […]*".[1287]

Tuttavia, più delle modalità specifiche con cui essi si trovavano a dirigere la politica nazionale (verrebbe da dire, una vera e propria applicazione della teoria kelseniana), preme qui sottolineare il fatto in sé che i partiti politici si sono trovati, per quasi tre anni, a controllare *formalmente* le istituzioni costituzionali italiane (si pensi anche alla presunzione per cui le sei forze che partecipavano ai CLN dovevano considerarsi rappresentative del popolo italiano nella sua interezza; oppure, al principio di parità tra le stesse), fino al punto di far ipotizzare che essi potessero ormai considerarsi soggetti di diritto pubblico.[1288]

Più nello specifico, cade così ogni pretesa di ravvisare nei Comitati qualcosa di simile alla rappresentanza parlamentare della tradizione liberale,[1289] e simultaneamente viene negato in radice il problema stesso della presenza di un vincolo di mandato all'interno di questi organi; piuttosto, sarà la Consulta Nazionale (istituita con D. Lgs. Lgt. del 5 aprile 1945, n. 146; nonché, comunque, nominata anche "su designazione dei maggiori partiti politici" *ex* art. 5, comma 2) a costituire un tentativo di recuperare, nelle more della convocazione di un'assemblea costituente, la presenza di un consesso di quel tipo nel nostro ordinamento.[1290] Peraltro, proprio alla Consulta Nazionale Vittorio Emanuele Orlando tenne un discorso che chiarì in modo cristallino come il rilievo costituzionale dei partiti politici in Italia non potesse può essere ignorato.[1291]

Sarebbe qui fuori luogo ricostruire in modo analitico la vicenda della difficile approvazione dell'art. 49 Cost.: , al di là di una formulazione finale infelice e incerta, vale la pena ricordare che molti dei passaggi di quella lunga discussione tradiscono, ancor più del discorso del giurista palermitano, come ai Padri Costituenti fosse ben chiaro che la presenza di queste organizzazioni scardinasse le categorie tradizionali della rappresentanza

---

[1287] Si richiama qui un interessantissimo studio del giovane Giuseppe Guarino: G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale*, in *Rass. Dir. Pubbl*., 1946, pp. 68-69.

[1288] Ivi, p. 69.

[1289] Nonostante il tentativo di alcuni giuristi (fra cui lo stesso Mortati) di "sottolineare il ruolo dei Cln in senso paraparlamentare", soprattutto al fine di consolidarne la posizione all'interno della nuova costituzione italiana: cfr. F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Einaudi, Torino 2001, pp. 298-299.

[1290] Sul punto cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., pp. 223-224; A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 194; nonché, per un quadro esauriente del momento storico-istituzionale, F. BONINI, cit., p. 300 ss.

[1291] Si tratta del discorso tenuto alla Consulta Nazionale il 9 marzo 1946. Peraltro, nel dedicare il suo ultimo scritto proprio al problema del partito politico, lo stesso Orlando si fece portatore di una concezione ancora "societaria" di esso e lo ridusse a manifestazione del più ampio diritto di liberà consistente nel potersi associare liberamente. Cfr. V. E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, II, Zanichelli, Bologna, 1953, in particolare p. 616 ss.

politica e del raccordo tra Stato-apparato e Stato-comunità.[1292] Con riferimento al rapporto fra eletti e partiti, di quelle sedute è particolarmente significativo un passaggio dell'intervento che l'on. Calamandrei tenne il 4 marzo 1947, mentre il *plenum* stava discutendo l'art. 47 del Progetto di Costituzione:[1293]

"*[…] i partiti, in realtà, come voi sapete, sono le fucine in cui si forma l'opinione politica, e in cui si elaborano le leggi: i programmi dei partiti sono già progetti di legge. I partiti hanno cambiato profondamente la natura degli istituti parlamentari. Vedete: qui, mentre io vi parlo (e vi ringrazio della indulgenza con cui mi ascoltate), so benissimo che anche se arrivassi a convincervi cogli argomenti che vi espongo, essi non varranno, se non corrispondono alle istruzioni del vostro partito, a far sì che, quando si tratterà di votare, voi, pure avendomi benevolmente ascoltato, possiate votare con me. E allora io mi domando: se le discussioni si fanno nell'intento di persuadersi, a che giova continuare qui a perdere il tempo nel parlare e nell'ascoltare, quando le persone qui riunite sono già persuase in anticipo su tutti i punti? Questa è la conseguenza dell'esistenza dei partiti: dei quali non si può dire se sia bene o male che ci siano; ci sono, e questa è la realtà.*"[1294]

Dal punto di vista storico, gli eventi ora brevemente ripercorsi permetterebbero, a parer di chi scrive, di trarre questa conclusione: se, da una parte, sembra pacifico che la posizione dell'intera Assemblea Costituente fosse in linea con la conferma del principio per cui è impossibile per i membri di un moderno parlamento riconoscere negli elettori dei "mandanti" (a questo proposito, è chiarissimo l'intervento di Terracini del 19 settembre 1946, ricordato sopra), appare assai meno probabile che un clima segnato da una presenza così incombente dei partiti politici sulla scena costituzionale abbia potuto produrre una norma il cui scopo è recidere ogni legame di dipendenza dei "loro" eletti dagli stessi. Giacché i membri del Parlamento italiano, nel 1946-1948 più di oggi, sono *uomini di partit*o: far dire ai deputati della Costituente che non vi può essere alcun vincolo tra i due soggetti (*scilicet* intendere che, per essi, "senza vincoli di mandato" significasse che il partito non poteva dotarsi di strumenti per orientarne l'azione, nemmeno per il tramite dei suoi Gruppi Parlamentari) rischia di entrare in contraddizione con una tendenza, quella della progressiva estensione del controllo dei partiti politici sugli organi di governo, che invece era allora comunemente accettata come irreversibile.

[1292] Se ne ricorda però un punto di svolta saliente, che definì l'ambiguo atteggiamento dell'Assemblea nei confronti del fenomeno del partito politico, in bilico fra il suo riconoscimento esplicito sul piano costituzionale e l'intenzione di lasciarlo relegato nella sfera della società civile (cfr. C. E. TREVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il politico*, 1968, p. 297):il rigetto della proposta di Lelio Basso, a mente del quale "ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di 500 000 voti, venissero riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa e delle altre leggi" (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 20 novembre 1946, cit.); l'Ordine del Giorno Dossetti, pur rimasto anch'esso senza seguito, per cui la I Sottocommissione "ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità"; (*ibidem*).

[1293] Quasi identico all'art. 49 del testo definitivo, l'art. 47 del progetto redatto dalla Commissione per la Costituzione differiva da esso solamente per l'utilizzo del verbo "organizzarsi" al posto di "associarsi": "Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale."

[1294] *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 4 marzo 1947, cit.

D'altronde, anche la dottrina dei decenni dell'"attuazione costituzionale"[1295] (e oltre) è sembrata particolarmente interessata a sottolineare (pur con vari accenti) quanto fosse determinante il ruolo del partito politico nell'ordinamento costituzionale italiano;[1296] si spiegano così le proposte "geometrie" della norma di cui all'art. 67 Cost. che non limitano eccessivamente la capacità degli "strumenti per la partecipazione del popolo alla vita politica",[1297] autori della necessaria *reductio ad unum* degli interessi particolari in una visione coerente di quello generale, di orientare l'attività di coloro che essi hanno pur sempre contribuito (e in modo determinante) a innalzare agli scranni parlamentari (nelle parole di Vezio Crisafulli, i partiti sono al contempo "grandi eletti" e "grandi elettori").[1298]

[1295] Si fa riferimento alla partizione della storia costituzionale repubblicana proposta di recente da E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 29 ss.

[1296] Si può vedere, già nel 1949, G. BASCHIERI - L. BIANCHI D'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Noccioli, Firenze, 1949, pp. 236-237; *ex multis*, poi, il già citato saggio di A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 197 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, *passim* e, in particolare, p. 226 ss., e C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 114-116, e 126 ss; piace poi ricordare V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, scritto del 1966 poi in *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 207 ss. (in particolare cfr pp. 211-215 e 219 ss.), nonché gli interessanti interventi che Lelio Basso tenne ad una importante conferenza ISLE tenuta tra il 1965 e il 1966 (verbali pubblicati in *Indagine sul partito politico*, III, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 748 ss. e 919 ss.). Più "conservatrice" sembra invece la posizione di G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Marzorati, Milano, 1948, p. 41.

[1297] Secondo la bella definizione data da C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 226.

[1298] C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 230, per cui sarebbe legittimo un controllo del Gruppo Parlamentare sull'attività dell'eletto; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., pp. 212-213, per cui il divieto di mandato imperativo serve a bilanciare il riconoscimento costituzionale del fenomeno partitico e ad evitare "la degenerazione che si suol chiamare […] partitocrazia"; di Costantino Mortati, si ricordino le conclusioni raggiunte nel commento all'art. 67 della Costituzione secondo le quali la *ratio* del divieto in esame non sarebbe "staccare" il parlamentare dal partito, bensì permettere ad esso "l'esercizio di quella funzione equilibratrice, di composizione e sintesi degli interessi sezionali" che gli è propria (C. MORTATI, *Art. 67*, cit., pp. 182-184); in un senso simile, pare a chi scrive, P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 694 ss.. Che il fine dell'art. 67 non sia mai stato (nemmeno in sede costituente) quello di "tralatiziamente recepire il classico principio liberale" lo sostiene anche S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 18, nota 43.

Vale inoltre la pena di ricordare come, in un suo scritto del 1968, un grande studioso tedesco affermasse che "se il partito è l'organizzazione politica senza la quale la democrazia di massa moderna non si può realizzare, *anche la posizione del deputato dovrà di conseguenza adeguarsi alla situazione mutata*. E' del tutto conseguente alla struttura dello Stato dei partiti della democrazia di massa, che il partito, di cui il singolo deputato fa parte, possa imporsi anche nei confronti dei suoi stessi membri. […] *Concetti come mandato imperativo*, disciplina di gruppo, obbligo di appartenenza e lealtà al partito, ricevono in questo ambito il loro senso e la loro giustificazione [corsivi miei]" (la traduzione, di Simona Forti, è tratta dallo scritto *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all'articolo 21 e all'articolo 38 della Legge Fondamentale di Bonn*, in G. LEIBHOLZ *La rappresentazione della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 387).

Particolarmente attenti a sottolineare come, comunque, l'influenza del partito politico (e della sua proiezione parlamentare) sull'eletto debbano incontrare severi limiti, fino ad elencare una dettagliata serie di vincoli illegittimi, furono autori come Pietro Virga (P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Edizioni universitarie, Palermo, III ed., 1955, pp. 202-209) e Paolo Biscaretti di Ruffia (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, III ed., 1954, pp. 293-295

Notoriamente "estrema" è la tesi di Lelio Basso, il quale arrivò a ipotizzare la legittimità della decadenza del parlamentare "transfuga" in altro Gruppo Parlamentare (cfr. gli interventi già citati, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, cit., p. 748).

2.2. Art. 67 Cost. e "grandi riforme" costituzionali (cenni)

Senza pretendere di ripercorrere qui la storia delle tentate riforme costituzionali italiane,[1299] poiché ciò costituirebbe chiaramente una deviazione dal tema di questa ricerca, si dirà ora qualche parola su come tali proposte di revisione (quantomeno, quelle più ambiziose) della Carta abbiano investito l'art. 67 Cost. e, in particolare, del divieto di mandato imperativo del parlamentare.

In modo analogo a quanto già detto per l'Assemblea Costituente, va preso subito atto che l'attenzione specificamente dedicata all'argomento da parte di coloro che si sono variamente cimentati impresa, è piuttosto scarsa; in particolare, si osserva come essa sia dipesa per lo più (almeno nell'ambito di riscritture "a vasto raggio" della seconda parte della Costituzione) dalla volontà di riformare il bicameralismo.

Invero, né la Commissione presieduta da Aldo Bozzi né, all'inizio del decennio successivo, quella cd. "De Mita-Iotti", sembrano aver preso in considerazione la possibilità di eliminare il principio in esame o, almeno, di darne una diversa formulazione. Nel primo caso, infatti, la *Relazione* finale predisposta dalla maggioranza dei commissari suggerì abbondanti e significative modifiche al Titolo II della Parte II (riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei senatori a vita, spese elettorali, procedimento legislativo…), ma sembrò non porsi minimamente il problema di "aggredire" la norma al centro di questo lavoro;[1300] analogamente, nel secondo, nessuna delle ventidue modifiche (più sei aggiunte) contenute nei due atti presentati alle Presidenze delle Camere nel gennaio del 1994 toccava l'art. 67.[1301]

Un discorso non troppo diverso meritano i lavori portati avanti dalla Commissione cd. "D'Alema" (istituita con l. cost. 1/1997): infatti, pure in quella sede, l'unica modifica su cui si trovò un accordo fu la mera sostituzione del sostantivo "membro" (del Parlamento) con "componente" (cfr. art. 93 del testo approvato dalla Commissione il 30 giugno 1997; poi, art. 85 del testo definitivo, deliberato dopo l'esame degli emendamenti finali).[1302]

Questo atteggiamento non cambiò significativamente nel corso della XIV legislatura, quando si propose di sostituire (nell'ambito della "grande riforma" promossa dal Governo

---

[1299] Se ne trova un quadro molto esauriente (per quanto schiettamente schierato a favore dei tentativi di riforma; e, per di più, già superato) in C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 431 ss.

[1300] Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, pp. 13-16 (in particolare, si guardi il par. 4 intitolato "Gli istituti di democrazia rappresentativa: il Parlamento); probabilmente, l'aporia discende anche dal fatto che la Commissione optò per non introdurre una camera delle regioni (par. 4.8), ossia rifiutò l'unica modifica che avrebbe (anche sulla base dell'esperienza successiva) probabilmente implicato anche una riscrittura della disposizione in esame.

[1301] Cfr. il p. d. l. costituzionale proposto durante l'XI legislatura dalla Commissione istituita *ex* art. 1 della l. cost. 1/1993 (A. C. 3597; A. S. 1789), disponibile in https://storia.camera.it/, consultato da ultimo il 13 maggio 2019.

[1302] Entrambi i testi (A. C. 3931, A. S. 2583; poi, A. C. 3931-A, A. S. 2583-A), risalenti alla XIII legislatura, sono consultabili all'indirizzo https://storia.camera.it/, consultato da ultimo il 13 maggio 2019.

Fu infatti respinto l'emendamento Morando, con cui si chiedeva di sanzionare che i deputati "rappresentano la comunità regionale" (affermazione che, in fondo, sarebbe stata coerente con il nuovo impianto del Parlamento italiano riformato). Cfr. Dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati, in https://storia.camera.it/, consultato da ultimo il 13 maggio 2019.

Berlusconi II, che poi non superò la prova del *referendum* confermativo *ex* art. 138 Cost.) l'attuale art. 67 Cost. con il testo seguente:

"*Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato*".[1303]

Le modifiche apportate furono così essenzialmente due, di non chiarissimo significato: con la prima si "sdoppiò" il soggetto a cui la norma si riferisce, con la seconda si accostò un riferimento ("dal significato non evidente", secondo gli stessi tecnici della Camera dei deputati)[1304] alla "Repubblica" a quello originario alla "Nazione".

Al di là di questa ultima variazione del testo, che avrebbe potuto tranquillamente leggersi come una (inutile) endiadi, e considerando aggirabile il problema per cui i membri di un Senato pur espressamente denominato "federale" non avrebbero potuto considerarsi vincolati ai propri territori,[1305] rimane il fatto che quella riforma, considerata nella sua complessità, costringeva l'interprete ad attribuire al "nuovo" art. 67 un significato dipendente dalla combinazione di esso con altre norme costituzionali riviste nella medesima occasione: gli artt. 88, 92 e 94 (ovviamente, nei rispettivi nuovi testi, mai entrati in vigore), i quali definivano una sorta di "mandato di governo" a carico della maggioranza parlamentare così come determinata dalle elezioni. Come è stato infatti notato, il far dipendere tanto la possibilità che il Primo Ministro (come il nuovo art. 92 avrebbe "ribattezzato" il Presidente del Consiglio dei Ministri), fosse sostituito al fine di "continuare nell'attuazione del programma" (art. 88, comma 2; il quale si sarebbe applicato nelle prime tre ipotesi previste in un elenco contenuto nel paragrafo precedente) che il rigetto della mozione di sfiducia (art. 94, u. c., che avrebbe richiamato lo stesso secondo comma dell'art. 88) da un voto (rispettivamente, di favore alla persona individuata come nuovo Primo Ministro o di rigetto della mozione di sfiducia) della "maggioranza espressa dalle elezioni" (ossia, la "maggioranza […] collegata al candidato alla carica di Primo Ministro" menzionata al "nuovo" art. 92, comma 2) avrebbe sortito l'effetto di alterare lo *status* del parlamentare a seconda del partito di elezione, permettendo solo a chi *ab origine* era inquadrato in un certo schieramento politico di esercitare il potere fiduciario in due momenti cardine della vita politica del Paese.[1306]

[1303] La modifica è contenuta all'art. 12 del d. d. l. costituzionale presentato nella XIV legislatura (originariamente, A. S. 2544; A. C. 4862; il testo definitivo è in A. S. 2544-D, consultabile in *http://www.senato.it*, visitato da ultimo il 14 maggio 2019. Sul tema si può vedere anche Camera dei deputati XV legislatura, Servizio studi. Documentazioni e ricerche, *La riforma dell'ordinamento della Repubblica. Il testo approvato nella XIV legislatura e il referendum costituzionale*, n.4, III ed., 20 aprile 2007.

[1304] Ivi, p. 35. Un commentatore confermò che, nonostante fossero possibili delle interpretazioni letterali che valorizzavano questa distinzione, quella migliore rimaneva pur sempre di intenderla come una semplice endiadi (S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2006, pp. 3-4).

[1305] Giacché il carattere territoriale della loro rappresentanza si sarebbe dovuto esprimere in elementi quali la contestualità dell'elezione a senatore con il rinnovo di organi regionali o sub-regionali, oppure con condizioni personali dell'eletto quali la residenza (cfr. gli artt. 57, comma 2 e 58, come sarebbero stati modificati dal testo sottoposto a *referendum*).

[1306] Si fa riferimento alle osservazioni di S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, cit., in particolare pp. 7-10; le quali non sembrano essere però state condivise dallo stesso Servizio Studi della Camera dei deputati (cfr. il già citato documento *La riforma dell'ordinamento della Repubblica. Il testo approvato nella XIV legislatura e il referendum costituzionale*, p. 59, per cui "l'eventuale passaggio di un deputato, nel corso della legislatura, da un gruppo parlamentare di maggioranza ad uno di

Dieci anni dopo, il divieto di mandato imperativo sembra aver confermato la sua peculiare forza di resistenza anche in occasione dell'ultima revisione organica della Carta che ha interessato il nostro Paese: la riforma cd. "Renzi-Boschi", che proponeva di riscrivere il testo semplificandolo come segue:

"*I membri del parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato*".

Peraltro, tale modifica non era del tutto irrilevante, e nuovamente volta per ragioni sistematiche legate al (problematico) significato che assumeva, questa volta, se combinata con il "nuovo" art. 55 Cost. Esso infatti al comma 3 affermava:

"*Ciascun membro della Camera dei deputati* [non del Sentato, NdR!] *rappresenta la Nazione*".

Contestualmente, però, al comma 5 si leggeva che il Senato "*rappresenta le istituzioni territoriali*", in coerenza con la complessiva riforma del bicameralismo che, anche in questa occasione, veniva tentata. Sembrava così consumarsi una scissione fra rappresentanza nazionale (che, palesemente, i senatori non avrebbero potuto esercitare sulla base del nuovo testo)[1307] e divieto di vincolo di mandato inedita nella storia costituzionale italiana: tant'è che in dottrina, all'interno di un più generale dibattito sulla composizione e sulla natura del "nuovo Senato" che va ben oltre lo scopo di questo lavoro,[1308] furono sollevati molti dubbi sulla possibilità che le "istituzioni territoriali" (nella specie, Regioni, Province Autonome e Comuni: cfr. il testo proposto per il "nuovo" art. 57) potessero essere rappresentate pur senza instaurare con i senatori da loro espressi alcun legame del tipo di quello che stringe i consiglieri del *Bundesrat* tedesco con i governi dei rispettivi *Länder*.[1309]

Anche questa riforma non ha passato il passaggio insidioso del *referendum* confermativo, che notoriamente ha visto prevalere i "no" nella giornata del 4 dicembre 2016: vale tuttavia la pena osservare come, ancora una volta, l'intervento sull'art. 67 Cost. e sulla norma al centro di questo lavoro si sia posto come variabile dipendente da uno più vasto, che abbracciava la disciplina dell'intero Parlamento; e come sia stato da ciò confermato che il modello di rappresentanza sottostante a quest'organo, la presenza di vincoli pendenti sui suoi membri e le funzioni attribuite alle sue Camere costituiscano, dopo settanta anni, un nodo ancora irrisolto nell'organizzazione dei pubblici poteri italiani.

A parziale smentita di ciò, si pone un recente disegno di legge costituzionale (n. 2759, presentato nella XVII legislatura, primo firmatario il senatore Vito Crimi del Movimento 5 Stelle), con cui si propone di riscrivere l'art. 67 Cost. (e solo quello) come segue:

"*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni con il vincolo di mandato popolare. I deputati e i senatori che nel corso della legislatura si*

---

opposizione o viceversa *risulterebbe irrilevante ai fini dell'appartenenza o meno del deputato a tale maggioranza* [corsivo mio].").

[1307] E' appena il caso di ricordare che il "cuore" della riforma costituzionale in questione consisteva in una profonda revisione del regionalismo italiano, a cui corrispondeva (sul piano dell'organizzazione del Parlamento) la creazione di un Senato che, non a caso, nella prima stesura del testo avrebbe dovuto chiamarsi "Senato delle Autonomie" (art. 1 del d. d. l. costituzionale A. S. 1429 della XVII legislatura, di modifica dell'art. 55 Cost.): cfr. le riscrittura degli articoli 55 e ss. della Carta proposta in quell'occasione, su cui qui non ci si dilunga.

[1308]; Ne dà una panoramica E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, pp. 35 ss.; in particolare, pp. 39-41 (e dottrina ivi richiamata).

[1309] Cfr. l'art. 51 della Legge Fondamentale, che descrive un "vincolo di mandato" fra gli esecutivi regionali e i delegati chiamati a rappresentarli al *Bundesrat*.

iscrivono ad un gruppo parlamentare diverso da quello per cui sono stati eletti sono dichiarati decaduti ed incandidabili".[1310]

Il divieto del vincolo di mandato viene qui letteralmente "ribaltato", così da evitare che (come si legge nella relazione introduttiva) "*l'eletto rit[enga] di trarre la propria legittimazione da sé e non già dagli elettori, cosicché la rappresentanza, intesa in senso puramente formale e giuridico, appare ormai totalmente slegata dai rappresentati*".[1311]

Di particolare interesse, inoltre, è il riferimento al cd. "transfughismo parlamentare", che espressamente qui si intende sanzionare: si allude infatti ad un'annosa questione della vita parlamentare italiana, che si pone al centro di buona parte delle riflessioni su come agisca concretamente un principio come quello consacrato dall'art. 67 Cost. nella vita parlamentare del nostro Paese, nonché sui possibili strumenti per contrastare tal genere di "effetti collaterali" (cfr. *infra*, il paragrafo successivo).

3. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO UNA REGOLA ANCORA ATTUALE? LO SVILUPPO DELL'ART. 67 TRA VITA PARLAMENTARE E DISCIPLINA DEI PARTITI POLITICI

di *Alessandro Giai* e *Valentjna Juric*

SOMMARIO

3. Il divieto di mandato imperativo una regola ancora attuale? Lo sviluppo dell'art. 67 tra vita parlamentare e disciplina dei partiti politici 3.1. Il rapporto tra parlamentare e gruppo politico 3.1.2 Gli statuti dei gruppi parlamentari 3.1.3 Transfughismo parlamentare e divieto di mandato imperativo 3.2. Il rapporto tra parlamentare e partito politico di appartenenza 3.2.1 Le dimissioni in bianco 3.2.2 Considerazioni generali sul partito politico 3.2.3 Le primarie

Come chiarito, la *ratio* di fondo del libero mandato è garantire una certa autonomia decisionale al rappresentante per permettergli, in Parlamento, di svolgere una sintesi politica non limitandosi ad essere il *nuncio* di singoli interessi frazionati [1312].

La *quaestio* che ci si deve porre ora riguarda la concretizzazione assunta nella prassi dal principio del libero mandato, chiarendo se vi siano fattori di compressione dell'indipendenza del parlamentare.

Al riguardo, il discorso ruota inevitabilmente attorno al concetto di rappresentanza parlamentare e quindi al rapporto elettori-eletti. La funzione rappresentativa intesa come

[1310] XVII legislatura, A.S. 2795, consultabile in *http://www.senato.it* (visitato da ultimo il giorno 14 maggio 2019).

[1311] Ivi, p. 2.

[1312] "*Il divieto di mandato imperativo quale espressione della irrinunciabile libertà di opinione del rappresentante. […] solo all'interno delle aule parlamentari è possibile conoscere le reciproche opinioni, confrontare le volontà particolari di ciascuno e, se del caso, conciliarle per il raggiungimento del bene comune; i parlamentari, quindi, devono ritrovarsi nell'Assemblea non per annunciare i desideri già formulati dai loro diretti committenti, bensì per deliberare e votare liberamente secondo la loro opinione attuale, frutto del confronto dialettico tra le varie forze politiche."* in L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, Libreria Editrice Torre sas, Catania, 2011.

"rapporto" che dura nel tempo, esprime un legame duraturo tra società ed eletti,[1313] visto che il mandato conferito all'eletto: "*trascende ogni oggetto specifico per tendere invece a rispecchiare la longue durèe e l'efficacia di un'opinione politica, o di una costellazione di opinioni politiche, nel tempo, nel lungo periodo*[1314]*".* L'indeterminatezza dell'oggetto del mandato politico (non determinabile a priori in tutti i suoi elementi), la sua necessarietà, derivante dall'impossibilità di "*portare tutto il popolo in Assemblea"* e l'elevato numero dei mandanti (tra l'altro non identificabili singolarmente vista la segretezza del voto), [1315] danno al rapporto di mandato dei connotati del tutto peculiari, che non corrispondono a quelli del diritto privato[1316].

In un rapporto così complesso si inseriscono i partiti politici, ponendosi quale organo intermedio tra elettori ed eletti per agevolarne il dialogo. Kelsen, sostenitore del *Parteienstaat,* li definiva come lo strumento essenziale per la formazione della volontà politica[1317]. I partiti infatti, canalizzando le esigenze del corpo sociale, forniscono modelli per interpretare la realtà dandone una "visione generale produttiva di senso"[1318]. Per Avril "*grazie ai partiti, le scelte dei cittadini si esprimono in modo più efficace, orientano il governo e ne sanzionano i comportamenti assai più prontamente di quanto non implicasse, in origine, la dottrina pura della rappresentanza"*[1319].

La nascita dei partiti politici ha fatto venire meno la bilateralità del rapporto di rappresentanza, a favore di un rapporto trilaterale. Ci si domanda, quindi, se l'inserimento dei parlamentari nei partiti e di conseguenza nei gruppi parlamentari abbia depotenziato il libero mandato del singolo.

Non manca del resto chi abbia affermato che l'attuale sistema politico-costituzionale sia caratterizzato "*da un vero e proprio processo di espropriazione della rappresentanza politica da parte dei partiti che, in difformità alle previsioni dell'art. 49 Cost., ne hanno ormai assunto il monopolio*"[1320] o chi affermi che "*la funzione del deputato non attiene più alla rappresentanza della nazione, ma a quella, certamente più vincolante e responsiva, di rappresentante di partito. Lo stesso Parlamento tende sempre più a trasformarsi in "camera di registrazione" di decisioni prese in sedi non istituzionali, costituendo l'organo*

[1313] L. CIAURRO – D. NOCILLA, *Rappresentanza politica,* in *Enc. Dir.,* XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 545 ss.

[1314] N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne,* Donzelli, Roma, 2009, p. 64.

[1315] M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato,* in N. ZANON - F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 111.

[1316] G. BRUNELLI - P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa,* in *Studi in onore di Luigi Costato,* III, Jovene, Napoli, 2014, Jovene editore, Napoli, 2014, p. 88.

[1317]"*In una democrazia parlamentare, l'individuo isolato ha ben poca influenza sulla creazione degli organi legislativi ed esecutivi…il partito politico è uno strumento essenziale per la formazione della volontà pubblica (…). L'idea di democrazia implica un'ampia libertà nella formazione dei partiti politici (…). Considerando la funzione decisiva svolta dai partiti nell'elezione degli organi legislativi ed esecutivi, sarebbe persino giustificabile farne degli organi dello Stato, regolandone la costituzione"* in H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952, p. 299 ss.; "*I partiti sono inevitabili. Nessuno ha dimostrato come il governo rappresentativo potrebbe funzionare senza loro"* in J. BRYCE, *Modern Democratics*, Macmillan, New York, 1921.

[1318] G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?,* in *Costituzionalismo.it,* fasc. 3, 2008, p. 19.

[1319] P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino 1990, p. 52.

[1320] S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Liguori, Napoli, 1977; e, dello stesso A., *Dal 'governo dei partiti' al 'governo del Premier'. Una riflessione sui più recenti tentativi di riforma costituzionale ed elettorale*, in *Critica del diritto*, 2016, n. 2-3.

costituzionale che più immediatamente riflette gli accordi e gli equilibri degli assi pluripartitici sui quali si basa il funzionamento del sistema di governo".[1321]La questione è quindi capire quali ripercussioni sul libero mandato abbia avuto la centralità assunta dai partiti politici e quale sia il margine residuo di autonomia decisionale lasciato al parlamentare.

Tale indagine, di evidente interesse ai fini del presente lavoro, si svolgerà con precipuo riguardo ai regolamenti della Camera e del Senato nonché, in generale, a fonti di diritto parlamentare.

Non si avvarrà invece della giurisprudenza costituzionale, da momento che l'unica pronuncia della Corte in materia (la risalente sentenza 14/1964) toccò l'argomento soltanto marginalmente e si limitò a chiarire che "*[l]art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito*."[1322]

Tale precedente è rimasto senza seguito, e sul tema non si è mai consolidata alcuna posizione della Consulta: tuttavia, avviandoci ad una analisi concentrata sulle fonti "parlamentari", non sembra inopportuno sottolineare come anche il giudice delle leggi abbia subito colto come il "rapporto problematico" che viene in gioco allorquando si affronta il tema del "mandato imperativo", sia quello tra il singolo eletto e la forza politica di appartenenza.

3.1. Il rapporto tra parlamentare e gruppo politico

Alla luce di quanto sopra esposto, l'attuazione delle regole del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 deve inevitabilmente prendere le mosse dalla disamina del rapporto che si è venuto a sviluppare tra il singolo parlamentare e il relativo gruppo al quale questi è tenuto ad aderire ai sensi dell'art. 14 R.S. e R.C.

In altre parole, il diritto del parlamentare all'autodeterminazione ed esprimere il proprio dissenso[1323], trova il proprio limite naturale nelle prerogative che vengono riconosciute ai Gruppi parlamentari dai Regolamenti di Camera e di Senato e dalle norme statutarie, con cui gli stessi, nel disciplinare la loro attività, possono comprimere i diritti spettanti al singolo ed imporvi al contempo obblighi.

In questo senso, l'analisi del rapporto tra i singoli parlamentari e il gruppo politico e la capacità di quest'ultimo di conformare l'attività del parlamentare sembra opportuna al fine di verificare quale concreta consistenza abbia assunto e assuma la regola del divieto del mandato imperativo. Un primo aspetto di carattere storico giuridico da non sottovalutare è

[1321] A. CITRIGNO – G: MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 9, 2018, p. 6.

[1322] C. cost., 7 marzo 1964, n. 14 (par. 2 della motivazione in diritto).

[1323] Cosi R. CALVANO, *La Democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il Dottor Stranamore* in *www. federalismi.it*.

che l'istituzione dei gruppi parlamentari con le riforme regolamentari del 1920[1324], all'indomani dell'introduzione della legge elettorale proporzionale, consentiva ai partiti politici di fare il loro ingresso nell'agone politico, ponendo per la prima volta il nuovo soggetto partitico, accanto al singolo parlamentare, nella vesta di responsabile e protagonista della vita parlamentare. Se questa è stata la genesi storica dei gruppi parlamentari non parrebbe tuttavia, erroneo ritenere che partito e gruppo politico possano essere sovrapposti. Quest'ultimo infatti rappresenta la "*proiezione costituzionale sul piano parlamentare*"[1325] del primo, ma tra i due soggetti non vi è con ogni evidenza è alcun vincolo giuridico[1326]. Ciò è ben esemplificato dal fatto che l'espulsione dal partito non determina l'automatica espulsione dal Gruppo.

Alla luce di queste premesse pare doveroso muoversi lungo tre direttrici: *in primis* verificare se le modifiche apportate ai Regolamenti abbiano inteso valorizzare le prerogative del singolo parlamentare o quelle del gruppo di appartenenza, svuotando *de facto* il contenuto dell'istituto in oggetto; in secondo luogo, occorrerà concentrarsi sulle norme degli Statuti dei Gruppi parlamentari e interrogarsi sulla giustiziabilità di eventuali norme che contrastino con il libero mandato imperativo; infine, sarà opportuno soffermarsi sul fenomeno del "transfughismo parlamentare", espressione più emblematica del dissenso di un parlamentare nei confronti del suo gruppo politico di appartenenza, e se eventuali norme preordinate a ridurre detto fenomeno violino implicitamente o espressamente il disposto di cui all'art. 67 Cost.

3.1.1 I regolamenti parlamentari

Con riferimento al primo profilo addotto è opportuno anzitutto rilevare che i Regolamenti parlamentari non possono stabilire dei vincoli in positivo per il singolo parlamentare, poiché così facendo integrerebbero una chiara e manifesta violazione dell'art. 67 Cost.; possono tuttavia prevedere, per così dire, dei vincoli in negativo, ovvero delle norme che nel riconoscere talune prerogative soltanto in capo al gruppo politico e non al singolo, finiscono per svuotare di significato il libero mandato.[1327]

Andando per ordine cronologico, i Regolamenti del 1971, nati al fine di razionalizzare i lavori dell'Assemblea, esaltavano la centralità parlamentare provvedendo ad un contestuale bilanciamento tra le attribuzioni dei Gruppi e delle Conferenze dei capigruppo e le facoltà di opinione e dissenso degli eletti.[1328] Nei suddetti Regolamenti, giova ricordarlo, venivano introdotti per la prima volta istituti, tra cui la facoltà di costituire Gruppi in deroga, che scardinavano il principio di corrispondenza con il partito.

[1324] Sul punto vedi R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari* in *Forum di Quad. cost.*, n.1, 2007, p. 79.

[1325] G. BRUNELLI - P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, III, Jovene, Napoli, 2014, p. 88

[1326] L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 145. È' noto comunque come negli statuti politici dei principali partiti dagli anni Cinquanta fosse previsto l'obbligo di iscriversi al gruppo politico corrispondente al partito.

[1327] S. MERLINI, *La democrazia nei partiti e la democrazia dei partiti*, Firenze, Passigli, 2009.

[1328] Sul punto vedi E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e gruppi parlamentari* in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017, p. 161.

Nell'ambito di tale riforma sia il singolo parlamentare che il gruppo politico venivano a svincolarsi in via meramente formale dal partito. Tale distacco, infatti, rimaneva soltanto sulla carta dei Regolamenti, ma non si concretizzava in chiare e manifeste forme di dissenso da parte del parlamentare e del gruppo. Si può rilevare, anzi, che negli anni Settanta si afferma quella che Giuseppe Maranini considera la "*tirannide del partito che controlla lo Stato, e non ne è controllato"*[1329]. Infatti, la scena politica è dominata da partiti fortemente connotati in senso ideologico; pertanto, non appariva in alcun modo necessaria una disciplina che garantisse il nesso tra eletto, gruppo e partito. In questa fase si deve prendere atto di una chiara corrispondenza dei gruppi parlamentari con un sistema politico cristallizzato con pochissimi mutamenti per lo più dovuti ad eventi politici esterni al Parlamento[1330] .

Ecco, dunque, che in questi anni il libero mandato viene declinarsi non tanto come strumento di emancipazione dalle direttive del partito quanto come strumento di partecipazione attiva alla vita parlamentare, dove le Camere assumono il ruolo di "*sede autonoma di elaborazione di indirizzi programmatici e scelte operative".* Nel contesto che viene descritto, la possibilità di costituire gruppi autorizzati rappresenta un espediente per consentire a delle formazioni politiche di consistenza numerica inferiore a quella prescritta dai Regolamenti, di prendere parte in modo attivo alla vita parlamentare.

La perdita di centralità del Parlamento, come luogo di dibattito e di mediazione politica, a partire dagli anni 80, si riflette nel progressivo venir meno dell'equilibrio creatosi nel rapporto tra le prerogative riconosciute all'eletto e quelle spettanti al gruppo politico. In questa fase, in cui la mediazione politica viene frustrata dalle pratiche di ostruzionismo dei singoli parlamentari, si assiste ad un primo svuotamento dei poteri e dei diritti del singolo parlamentare nei lavori delle aule con il cosiddetto Lodo Iotti (1981).

Ma è senza dubbio la Riforma regolamentare del 1987 a colpire al cuore la declinazione più dell'autonomia del singolo parlamentare a favore di processo di partecipazione alle attività parlamentari maggiormente connotato da un'impostazione gruppo-centrica. La nuova posizione di preminenza dei gruppi parlamentari rispetto al singolo è indubbiamente da ascrivere anche alla valorizzazione del ruolo del Governo in Parlamento. Nell'alveo della richiamata riforma del 1987 vengono, quindi, ridotti drasticamente i casi di ammissibilità dello scrutinio segreto nelle votazioni parlamentari. [1331]. Al riguardo infatti va menzionato l'art. 49 R.C., nella novella del 1988, il quale, prevedendo la regola generale dello scrutinio palese e l'eccezione di quello segreto, non tutela con l'anonimato il comportamento del singolo dissenziente.

In particolare, la segretezza rimane obbligatoria per i casi di materia elettorale e di riforma regolamentare e per le votazioni che abbiano ad oggetto diritti fondamentali. La necessità di porre nuove regole che garantiscano la funzionalità dell'istituzione colpisce, altresì, i tempi di intervento dei singoli parlamentari e il numero di emendamenti da porre in discussione.

[1329] G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia* in *Miti e Realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958, p. 58.

[1330] *I gruppi politici dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni.* in *Riv, sc pol*., XXVI, 96, p. 391.

[1331] R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari,* in *Forum di Quad. cost.*, n. 3, 2018, p. 13.

Lo svuotamento del ruolo e delle funzioni del singolo parlamentare a favore dell'impostazione gruppo centrica trova il suo punto d'approdo nella riforma del Regolamento della Camera di fine anni 90. Proprio nel corso di questo decennio, si può dire che venga ridotta ai minimi termini la centralità dell'organo parlamentare che finisce per assolvere, in ultima istanza, funzioni di indirizzo e consulenza, e ad esercitare tutt'al più il ruolo di federatore[1332]. All'assunzione di tale nuovo ruolo da parte dell'organo parlamentare e alla contestuale privazione dei suoi membri di una funzione rappresentativa sociale si accompagna una progressiva decurtazione del mandato politico, che viene spogliato della propria sovranità e del suo potere reale[1333].

Sul piano normativo, con la riforma del Regolamento della Camera del 1997, viene stabilito che la programmazione bimestrale o trimestrale dei lavori e il calendario settimanale dei lavori debba essere predisposta dalla Conferenza dei Capi gruppo; e che gli interventi in aula possano avvenire solo in nome dei gruppi. Sempre nell'ambito di tale intervento riformatorio sono da segnalare modifiche normative volte a rafforzare il contingentamento dei tempi e la razionalizzazione dell'esame degli emendamenti in Assemblea con l'applicazione della cosiddetta prassi della Votazione per principi[1334].

I suddetti innesti normativi *ad extrema ratio* si innestano nell'alveo il ripensamento di un modello tradizionale di democrazia parlamentare puramente rappresentativa e prospettano per converso un nuovo modello di democrazia, fondato sulla pura decisione, ovvero la cosiddetta "*democrazia decidente"*[1335].

Nel delinearsi di tale nuovo modello lo spazio riservato al singolo parlamentare per esercitare le proprie prerogative deve essere minimo onde evitare di ostacolare e minare la rapidità e l'efficacia che involgono i processi decisionali. L'affermarsi del nuovo paradigma della cosiddetta "democrazia decidente" sembra, dunque, in ultima istanza aver indubbiamente favorito un'impostazione gruppo centrica dei lavori parlamentari.

Da una disamina delle attuali disposizioni regolamentari che afferiscono al rapporto tra parlamentare e gruppo politico risulterebbe che in capo al singolo parlamentare rispetto al gruppo residui in ogni caso un certo margine di autonomia. I regolamenti contemplano, infatti, ancora delle soluzioni compromissorie nell'eventualità che si verifichi una non totale aderenza di opinioni tra Gruppo e singolo. Si pensi al primo comma dell'art. 83, quando si afferma che *"Il Presidente concede la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esporre posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri Gruppi, stabilendone le modalità e i limiti di tempo degli interventi".* O, con riferimento alla votazione sulle questioni di fiducia, l'art. 116.3, il quale concede ai deputati di "*esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo".* Ancora, l'art. 24.7, nella predisposizione del calendario dei lavori, riserva uno spazio di intervento ai deputati "dissenzienti" rispetto alla posizione del loro gruppo. Disposizioni analoghe nel Regolamento del Senato, all'art. 84.1 per i senatori che

---

[1332] Sul punto vedi A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2003.

[1333] G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?,* in *www. costituzionalismo.it,* fasc. n. 3/2008, p. 19.

[1334] E: OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità* in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/ 2015, p. 57.

[1335] L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti* in *L. Violante (a cura di), Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento, Einaudi, Torino, 2001,* pp. 21 e 54.

"*dissentano dalle posizioni assunte dal Gruppo di appartenenza sull'argomento in discussione".*

Tutto ciò sembrerebbe lasciare uno spazio di autonomia al singolo parlamentare, ma è altresì vero come alcuni recenti episodi della vita parlamentare abbiano dato piena di testimonianza di come a fronte di un maggior riconoscimento normativo delle prerogative e dei poteri del gruppo parlamentare quest'ultimo disponga a pieno titolo di strumenti efficaci per poter legittimamente spegnere sul nascere qualsiasi confronto dialettico, nell'ambito dello stesso gruppo.

Il riferimento è all'episodio verificatosi nell'ambito dell'iter di approvazione del cosiddetto "*Italicum",* la legge elettorale n. 52 del 2015 (dichiarata incostituzionale dalla Consulta) prevista per la sola camera dei Deputati, che aspirava a disciplinare la materia elettorale alla luce delle modifiche costituzionali che avrebbe dovuto introdurre la Riforma Renzi-Boschi, bocciata dagli Italiani con il referendum del 4 dicembre del 2016. In tale circostanza si potè assistere alla sostituzione da parte dei gruppi parlamentari di maggioranza di ben dieci deputati, facevano parte della Commissione Affari Costituzionali. La *ratio* sottesa alla sostituzione in parola, che avveniva nel pieno rispetto del disposto di cui all'art. 19, c.4 del R.C., era quella di evitare che in quella sede potesse essere modificato il testo della legge elettorale già approvato in Senato. Una scelta di tal genere, che pur risulta formalmente legittima e aderente alle disposizioni dei Regolamenti, costituisce una rappresentazione paradigmatica di come nell'attività parlamentare odierna impermeata da un'impostazione gruppo centrica, le prerogative del singolo finiscono con l'arrestarsi dinanzi alla volontà del gruppo.

A dire il vero, l'episodio testè illustrato non costituisce un *unicum* nel suo genere*;* in tale contesto deve altresì essere rammentata la sostituzione in Commissione affari costituzionali del Senato dei senatori Mauro (del gruppo per l'Italia), Mineo e Chiti (del gruppo PD) rispettivamente per aver votato a favore ed essersi astenuto con riferimento all'approvazione dell'ordine del giorno del senatore Calderoli sulla riforma della seconda parte della Costituzione. Anche che tale accadimento deve essere iscritto nell'alveo delle legittime imposizioni che può esercitare il gruppo politico per evitare che il parlamentare dissenziente assuma una posizione in contrasto con quella del Gruppo in aula. Va rilevato che, tuttavia, non tutti i commentatori son concordi nell'affermare che l'esercizio del potere di sostituzione previsto all'art. 21, c.4 R.S. per ragioni che dipendano unicamente da un orientamento opposto del singolo parlamentare in Commissione a quello dell'intero gruppo politico, integri una violazione o quantomeno rechi un pregiudizio alle prerogative riconosciute al singolo parlamentare ai sensi dell'art. 67 Cost. Non manca per esempio chi sostiene che il potere di formare le Commissioni che ai sensi dell'art. 72 Cost. spetta al gruppo politico, non si esaurirebbe nel potere di designarne i componenti, ma anche di poter prevederne, ove necessario la sostituzione. Tale tesi trae fondamento dal fatto che proprio attraverso il parlamentare designato per i lavori in Commissione il gruppo politico rappresenta le proprie istanze nell'ambito degli organi previsti all'art. 72 Cost[1336]. In altre

[1336] Secondo Curreri "*al contrario degli Uffici del Parlamento liberale, i membri delle commissioni non sono indifferentemente estratti a sorte ma vengono sempre, di fatto e, nel caso di specie, di diritto, designati dai gruppi parlamentari. Non sono, infatti, i senatori a scegliere liberamente a quale commissione parlamentare appartenere. Sono piuttosto i senatori a scegliere liberamente a quale commissione parlamentare appartenere. Sono piuttosto i gruppi parlamentari che, dandone comunicazione alla Presidenza, provvedono a designarli nelle singole*

parole, ritenere che il senatore o il deputato designato in Commissione possa assumere una posizione divergente nell'ambito dell'attività in Commissione al proprio gruppo, senza poter esser sostituito, significherebbe sminuire la funzione di sintesi e mediazione politica, che è richiesta alle attività in Commissione. Certo viene comunque da chiedersi fino a che punto il parlamentare in Commissione possa esprimere la propria posizione, o non divenga secondo verosimilmente un mero esecutore delle volontà del gruppo politico, che, nell'assumere il pieno controllo dei lavori in Commissione, circoscriverebbe inevitabilmente l'esercizio del libero mandato imperativo al di fuori di esse.

Altrettanto degno di nota, per le conseguenze che ha recato, è stato *l'iter* di approvazione della legge di Bilancio 2018. In tale circostanza il Governo ha approvato la legge di Bilancio (già approvata in prima lettura alla camera) sottoforma di maxiemendamento, apponendovi la questione di fiducia, di talchè i senatori sarebbero stati posti nell'assoluta impossibilità di conoscere tale testo nei suoi contenuti. Alla luce di tale accadimento un gruppo di 37 parlamentari dell'opposizione ha sollevato un conflitto di attribuzione dei poteri ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953 dinanzi alla Corte Costituzionale. In punto di legittimazione ad agire, e qui il punto di nostro interesse, i ricorrenti hanno ritenuto da un lato di essere legittimati in quanto singoli parlamentari, titolari delle prerogative di cui all'art. 67, dall'altro in quanto parte espressione di un gruppo parlamentare. La Corte costituzionale, nel dichiarare con ordinanza inammissibile, il ricorso ha riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare a proporre ricorso, di fatto a ciascun parlamentare *uti singuli* la qualifica di potere dello Stato. Attraverso un potere di azione giudiziale del singolo parlamentare, che deve essere necessariamente ricompreso, nelle più ampie attribuzioni che vengono riconosciute allo stesso ai sensi dell'art. 67 Cost. Non a caso la Consulta ha ritenuto che la legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari discenderebbe "dagli art. 1, secondo comma, 67, 71, 72 primo e quarto comma della Costituzione" ritenendo che "*da tali diposizioni costituzionali derivi la titolarità, in capo a ciascun parlamentare del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non facciano parte*" . Con uno sforzo interpretativo, si potrebbe sostenere che la Corte Costituzionale, nel riconoscere un potere di legittimazione attiva al singolo parlamentare che non potrebbe evidentemente essere legittimamente esercitato se non postulando l'autonomia di ciascun parlamentare, ha implicitamente di fatto avvalorato e da nuova linfa il divieto di mandato imperativo.

---

commissioni permanenti quali propri rappresentanti (art. 21 R.S. art. 19 c.1 R. C.); termine peraltro non casuale, con cui il Regolamento del Senato vuole evidenziare il forte legame il senatore in commissione ed il gruppo in cui (è bene ricordarlo egli liberamente aderisce) condividendone la linea politica e le regole organizzative. Tale disciplina non è frutto, come si sostiene, di un'impostazione "gruppocratica", basata sull'incostituzionale esaltazione della predominante volontà del gruppo sul singolo parlamentare. Piuttosto, essa è la naturale conseguenza del ruolo stesso delle Commissioni permanenti, chiamate per conto dell'Assemblea a svolgere un'attività preliminare di controllo e di sintesi. E le sintesi politiche si fanno tra le posizioni non dei singoli parlamentari ma dei gruppi. Se il 'Parlamento in Assemblea', quale tipo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca, si basava sulla rappresentanza nazionale del singolo parlamentare, 'il Parlamento in commissione', che è la figura organizzativa prevalente dello Stato contemporaneo, non può che basarsi sui gruppi parlamentari". Così, S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del divieto di mandato imperativo,* in *Forum di Quad. cost.*, 2014, p. 1-2.

3.1.2 Gli statuti dei gruppi parlamentari

Alla domanda se i "vincolo di Gruppo" rappresentino una compressione dell'art. 67 Cost., diversi autori rispondono negativamente. Valorizzando una lettura sistematica della prima parte dell'art. 67 Cost. (rappresentanza nazionale) con gli artt. 1 (sovranità popolare), 49 (organizzazione della società in partiti), 72 e 82 (gruppi parlamentari) alcuni sostengono che "*la libertà del parlamentare è oggettivamente riconosciuta e garantita dall'art. 67 della cost. soltanto nei confronti di tutti quei soggetti e rapporti estranei ai partiti e ai gruppi parlamentari, e cede invece nei confronti delle direttive politiche fondamentali provenienti da questi ultimi"*[1337]. Per Pedullà: *"I Gruppi parlamentari –ex artt. 72 e 82 Cost.- sono stati voluti e pensati dai Costituenti soprattutto a scopi politico-organizzatori e non certo per limitare la libertà dei vari componenti, ai quali non viene chiesto di abdicare alla propria indipendenza parlamentare che la legge ha voluto garantire loro. Piuttosto, qualora si ritenga che sia stato il gruppo a tradire il mandato affidato dall'elettorato –libero di votare in modo difforme da quello impostogli- finisce per rafforzare la sua posizione*[1338] *".*

Nell'analisi sui vincoli posti dal gruppo al parlamentare è inevitabile soffermarsi anche gli statuti interni dei gruppi parlamentari.

Con tale denominazione si intendono gli atti di autoorganizzazione che vengono adottati da Ciascun gruppo parlamentare ai sensi dell'art. 15, c. 2 *bis* del Regolamento della Camera (che definisce detti complessi normativi Statuti) e dell'art. 15, c. 3 *bis* del Regolamento del Senato (che usa per definire tali atti il lemma Regolamento). Con riferimento a questi i Regolamenti di Camera e Senato prevedono una disciplina minima e timida nel "*segno di un prudente rispetto, giudicato 'eccessivo' verso l'autonomia politica, amministrativa e procedurale dei gruppi, rinunciando ad esercitare nei loro confronti 'alcuna funzione, neppure di indirizzo'*

La richiamata difformità terminologica con la quale vengono qualificati tali atti di autoorganizzazione cela un dibattito intorno alla loro natura privatistica o pubblicistica. L'assenza di un potere presidenziale di omologa e di controllo, dal quale potrebbe trarsi una valida giustificazione di una riserva dell'autonomia parlamentare nell'interpretazione e nell'esecuzione di dette fonti e nella garanzia del loro rispetto al divieto di cui all'art. 67 Cost., lascerebbe propendere per la tesi secondo i Regolamenti dei gruppi parlamentari siano da ascrivere al novero delle fonti privatistiche. Ma anche a volerli ricondurre nell'ambito dei negozi civilistici rimane il dubbio se ascriverli al novero delle convenzioni o, stanti alcune clausole di natura patrimoniale che vi vengono inserite, a dei veri e propri contratti. Non pare, in questo senso, risolutivo sciogliere la questione attribuendo *ad extrema ratio* la paternità ai gruppi parlamentari e non direttamente ai partiti, posto che la natura dei gruppi parlamentari è fortemente dibattuta in dottrina, tra chi li riconduce al numero degli organi parlamentari e a chi, muovendo dal rilievo della loro non obbligatorietà a fronte del mero rinvio contenuto negli art. 72 e 82 Cost, attribuisce anche a questi natura

[1337] A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato,* in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità,* CEDAM, Padova, 2001, p.70.

[1338] L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie),* cit., p. 148.

associativa, e quindi ritiene applicabili la disciplina di cui agli art. 36, 37, 38 c.c.[1339]. La natura peculiare dei gruppi parlamentari Sembrerebbe, tuttavia, che la riforme regolamentari di Camera e Senato del 25 settembre e 21 novembre 2012, nel prevedere in seno ai gruppi politici organi obbligatori per la gestione contabile dei contributi finanziari che i bilanci di Camera e Senato prevedono ogni anno a favore degli stessi a causa della rilevanza pubblica delle loro funzioni, intendano ascrivere tali soggetti nel novero degli organi delle Camere, e legittimare così facendo la natura ibrida o per così dire "anfibola"[1340] della loro soggettività giuridica[1341]. Alle stesse conclusioni, pare essere giunta la Suprema Corte di Cassazione che con la sentenza che ha ritenuto con riferimento alla natura giuridica dei gruppi parlamentari sia necessario distinguere tra due piani di attività "*uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalla consuetudini costituzionali, dai Regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro più strettamente politico, che concerne il rapporto molto stretto e in ultima istanza di subordinazione del singolo gruppo"* , alla luce del quale "*ai gruppi parlamentari.. va riconosciuta la qualità di soggetti privati"*.[1342]

La questione della natura pubblica o privata degli Statuti appare, del resto utile, e funzionale al nostro discorso solo, se tramite di essa, è possibile sciogliere il nodo della "giustiziabilità" di eventuali clausole che violino il dettato di cui all'art. 67 Cost.

Trattasi di un problema quanto mai attuale considerato che l'apposizione di formule quali "*i deputati si astengono dall'assumere posizioni politiche in palese ed evidente contrasto con gli indirizzi adottati dall'Assemblea (del gruppo)* [1343] ", "*le decisioni dell'Assemblea impegnano tutti gli iscritti al Gruppo, le cui eventuali scelte in dissenso (…) costituiscono grave motivo di valutazione e sanzione*[1344]"o "*l'indirizzo del gruppo dovrà essere tradotto in materia unitaria e vincolante nell'attività parlamentare*"[1345], o "*Su questioni che riguardano diritti fondamentali della Costituzione repubblicana o le convinzioni etiche di ciascuno, i singoli deputati possono votare in modo difforme dalle deliberazioni dell'Assemblea del Gruppo ed esprimere eventuali posizioni dissenzienti*

[1339] Sul punto vedi G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari,* in *Enc, Dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 794; C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo,* Jovene, Napoli, 1972, p. 285; L. CIAURRO – G. NEGRI, *Gruppi parlamentari,* in *Enc. Giur*., XV, Treccani, Roma, 1989, p.1*;* S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari* in *Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati,* XII, Camera dei Deputati, Roma, 2008, p. 659 ss; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico,* Milano, 2008, p. 30 ss e 88.

[1340] Così G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei Partiti politici,* in *Pol. Dir.,* 1993, p.29

[1341] Così S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione,* Roma 16 maggio 2018, in *www. federalismi.it*.

[1342] Così Cass., Sez. Un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335. La questione sottoposta ai Giudici della Suprema Corte riguardava un deputato della Lega Nord, che aveva ottenuto un decreto ingiuntivo per il mancata liquidazione di alcune prestazioni svolte a favore del Partito Lega Nord. Nel richiedere il decreto ingiuntivo l'Avvocato aveva chiamato a rispondere dell'inadempimento in oggetto anche il gruppo parlamentare, che, in corso di giudizio, aveva eccepito il difetto di giurisdizione, rilevando la propria natura di organo parlamentare.

[1343] Art. 17, c. 2 Statuto del gruppo parlamentare "Democrazia solidale- Centro democratico" XVIII legislatura.

[1344] Art. 6., c. 4 Statuto del gruppo parlamentare "Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale" XVIII legislatura.

[1345] Art. 2 c..2 Statuto del gruppo parlamentare "Forza Italia- Il Popolo della libertà- Berlusconi Presidente" XVIII legislatura.

nell'Assemblea della Camera a titolo personale previa comunicazione al Presidente del Gruppo[1346] *"* limita nel concreto il margine di autonomia del singolo parlamentare, in particolare quando vengono previste sanzioni. Sul punto il caso più emblematico che ha suscitato un forte clamore anche dall'opinione pubblica è la norma dello statuto del gruppo parlamentare *Movimento 5 Stelle* che prevede che il senatore o deputato del Movimento cinque stelle che abbandona il gruppo "*a causa di espulsione, ovvero di abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare a titolo di penale, al Movimento 5 stelle entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000 euro"*. E' evidente che qualora si ritenessero legittime le disposizioni sopra riportate, senza che a nessuno sia concesso il potere di giudicare circa la loro validità, si finirebbe con il ridurre la regola del divieto di mandato imperativo ad una mera affermazione di principio, posto che proprio tale regola implicherebbe che il parlamentare non debba sottostare a istruzioni, ordini o sanzioni nell'esercizio delle proprie funzioni[1347]. Accettando siffatte clausole non si finirebbe forse con l'aprire la strada a previsioni normative che impediscano a deputati di un gruppo di prendere la parola in aula o, financo, di presentare proposte di legge[1348]?

Pare dunque doveroso che le clausole statutarie potenzialmente lesive del divieto di mandato imperativo siano quantomeno sottoposte ad un sindacato giurisdizionale.

Assumendo che dette clausole abbiano una rilevanza pubblicistica, risulterebbe del tutto insostenibile accettare che al loro interno possano esservi delle norme lesive della Costituzione. Ciò premesso, deve escludersi *ab origine* la possibilità di ricorso di legittimità alla Corte costituzionale. Infatti, il collocamento dell'art. 67 Cost tra le norme che attengono l'ordinamento delle Camere e non il procedimento ordinario di formazione delle leggi, prelcuderebbe la possibilità di censurare, in via incidentale, un vizio di legittimità di un atto normativo, conseguente una violazione del citato art. 67. Tale assunto trova conferma nella sentenza n. 14 del 1964 dove i giudici della Corte Costituzionale hanno rilevato che "*L'art. 67 della Costituzione, collocato tra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento"*.

Sarebbe, per converso, ben sarebbe prospettabile un ricorso alla Corte Costituzionale per la via del conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (parlamentare contro il gruppo di appartenenza o autorità giudiziaria contro la camera che agisce in autodichia nell'applicazione della previsione statutaria) [1349]. La possibilità di adire la Corte nelle modalità indicate dall'art. 134, c. 2 sarebbe garantita dal fatto che il conflitto tra i poteri non è un rimedio strettamente impugnatorio[1350]. Considerata che il conflitto "*intra potere"* che

---

[1346] Art. 2, 4 Statuto del gruppo parlamentare "Liberi e Uguali" XVIII legislatura.

[1347] Cosi C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione,* Roma 16 maggio 2018 in www.federalismi.it, p.1

[1348] Così R. MAGI., *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Cost. della Costituzione* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione,* Roma 16 maggio 2018, in *www. federalismi.it.*

[1349] E. GIANFRANCESCO, in *Quad. cost.*, n. 4,2012, p.486.

[1350] A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare,* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione,* Roma 16 maggio 2018, in *www.federalismi.it.*

verrebbe a determinarsi tra singolo parlamentare e gruppo, allo stato attuale, non potrebbe essere risolto in capo al Presidente dell'Assemblea, non rimarrebbe che ritenere sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte; la cui esperibilità risulterebbe giustificata dal fatto di costituire l'unico rimedio, di rilievo costituzionale, esperibile. Se, tuttavia, la Corte Costituzionale ha in più occasioni riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare il conflitto di attribuzione nelle modalità di cui all'art. 17 della legge n. 87 del 1953, per esempio con l'ordinanza n. 19 del 2017, non si può dire lo stesso con riferimento al gruppo parlamentare, contro il quale dovrebbe essere sollevato il conflitto. Pertanto, qualcuno ritiene maggiormente percorribile la strada di un conflitto di attribuzioni tra l'intera Camera, la quale tuttavia si dovrebbe presumere o immaginare possa attuare un provvedimento in esecuzione delle norme statutarie incriminate, e l'autorità giudiziaria involgente di un giudizio involgente lo stesso, anche se l'ipotesi prospettata potrebbe incorrere nel problema dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*[1351].

A voler considerare gli statuti in parola tra le fonti di diritto privato[1352], ponendo come premesse la natura associativa dei gruppi parlamentari, le clausole asseritamente lesive del divieto di mandato imperativo potrebbero essere dichiarati nulli per contrasto con norme imperative o per contrasto con l'ordine pubblico (art. 1418 e 1419 codice civile). Ciò vale sia se li si considera, secondo una visione patrimonialistica, come contratti, sia se li si considera come negozi giuridici di natura non patrimoniale. Infatti, ai secondi si applicano le norme sui contratti qualora compatibili, come senz'altro nel caso di specie[1353]. Naturalmente, ove si ritenesse esperibile un'azione di accertamento, viene da domandarsi se questa sia esperibile anche in via preventiva senza che vi sia stata un'immediata applicazione della norma asseritamente illegittima. Più specificamente, potrebbero porsi il quesito se un'azione di accertamento preventiva, come quella prospettata, sia o meno corredata da l'interesse ad agire sotteso alla richiesta di una sentenza dichiarativa della clausola statutaria illegittima. Se l'interesse ad agire coincide con la necessità di proteggere un diritto la necessità dell'azione potrebbe sussistere per una ragione di non poco conto: il fatto che tali clausole, ancorché nulle, comunque inciderebbero sulla volontà e sull'autonomia del singolo parlamentare in quanto infonderebbero in quest'ultimo il ragionevole timore di una sanzione[1354].

Nel caso qui esaminato, peraltro non sussisterebbero valide ragioni per sottrarre dal sindacato del giudice ordinario dette vicende, posto che nel Regolamento parlamentare non è possibile rinvenire una qualificazione della fattispecie in esame. Ciò escluderebbe, pertanto, la giurisdizione domestica della Camera. Il dato posto risulta confermato con ogni evidenza da quanto affermato dai giudici della Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 379 /1996 "*Quando i comportamenti delle Camere trovino nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione nel senso che non esista alcun elemento del fatto, che si sottragga alla capacità qualificatoria del Regolamento, non possono venire in considerazione*

[1351] Cosi R. CALVANO, *La Democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il Dottor Stranamore* in *www. federalismi.it*, p. 9.

[1352] Gianfrancesco, giova precisare, ritiene che un sostegno a tale tesi derivi dalla qualificazione dei gruppi della Camera dei Deputati come "associazioni di Deputati" *ex* art. 14 del Regolamento dopo la modifica del 2012 (E. GIANFRANCESCO, cit., p. 485).

[1353] E. GIANFRANCESCO, cit., p. 485.

[1354] Cosi R. MAGI, cit.

qualificazioni legislative diverse, interferenti o concorrenti, anche se da questa possa risultare il rafforzamento di un giudizio di disvalore già desumibile dalla stessa disciplina regolamentare; non può pertanto essere ammesso, in simili casi, un sindacato esterno da parte dell'autorità giudiziaria, Proprio in ciò consiste la riserva normativa, che include al momento applicativo, posta dagli art. 64 e 72 Cost. a favore di Ciascuna camera. Si può dire che l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data proprio dall'esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede allorchè la disciplina da esso posta sia circoscritta all'organizzazione interna di ciascuna camera, ai procedimenti parlamentari e allo svolgimento dei lavori".

Pur considerando che quelle sopra prospettate risulterebbero le forme di tutela che consentirebbero di espungere dalle fonti statutarie clausole lesive del divieto di mandato imperativo, non manca chi ritiene che un'azione di controllo preventiva sugli Statuti da parte del Presidente sarebbe ad ogni modo doverosa[1355]. E' pur vero che in seno ai Regolamenti parlamentari non vi è alcuna norma specifica sul punto e che non essendo previsti poteri di controllo e di vigilanza in capo al Presidente dell'Assemblea questi non possa essere chiamato ad esercitarli; ma è altrettanto vero che poiché la norme statutarie lesive dell'art. 67 sono formalmente conosciute sia al Presidente dell'Aula che alle stesse Camere in ragione del deposito presso l'Ufficio di Presidenza e della loro pubblicazione sul sito web, possa esercitare dei poteri di *moral suasion* dichiarando le norme statutarie che dovessero violare l'art. 67 Cost contrarie alla Costituzione. Tale soluzione risulterebbe possibile in ragione di 'un'interpretazione estensiva dell'art. 8 di entrambi i Regolamenti parlamentari che attribuisce al Presidente dell'Aula il compito di assicurare il "*buon andamento dei lavori"*. Alla luce dei ragionamenti svolti, non manca[1356], infine, chi suggerisce una modifica espressa dei Regolamenti parlamentari al fine di attribuire al Presidente dell'Aula un potere di controllo sugli statuti di gruppi parlamentari.

C'è chi persino sostiene che l'attività di controllo possa essere estesa ad un organo collegiale ristretto in cui siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari ovvero l'ufficio di Presidenza. Indicazioni di questo tipo possono essere tratte dall'art. 12, c. 2 R.C. secondo il quale all'Ufficio di Presidenza compete la decisione dei "*ricorsi circa la costituzione e la prima convocazione dei gruppi"*.

Si tratterebbe di un potere di controllo temporalmente limitato previsto per tutti i gruppi (e non solo per quelli autorizzati, per la cui costituzione è dedicato l'art. 14, c. 2 R.C.), nell'esercizio del quale si potrebbero contestare non solo la denominazione del gruppo, ma anche la legittimità delle procedure seguite per la nomina dei suoi organi direttivi.

3.1.3 Transfughismo parlamentare e divieto di mandato imperativo

La manifestazione più emblematica e, al contempo, se vogliamo estrema del diritto al dissenso del singolo parlamentare nei confronti del gruppo parlamentare può essere individuata nell'abbandono durante la legislatura della formazione politico-parlamentare

[1355] *Ibidem*.
[1356] Cosi R. CALVANO, cit.

alla quale questi aveva precedentemente aderito[1357]. Poiché, nell'ordinamento delle Camere, il Parlamentare è obbligato è tenuto ad iscriversi in un gruppo politico, non potendo ammettersi un'eventuale partecipazione ai lavori dell'Aula in qualità di "non iscritto", chi tenda abbandonare il gruppo "originario" potrà ora aderire al "gruppo misto", ora formare con altri parlamentari un nuovo gruppo, purché nel rispetto dei presupposti e delle condizioni stabiliti dai Regolamenti parlamentari, ora entrare a far parte di un altro gruppo politico[1358].

Tale fenomeno, che è stato stigmatizzato con l'espressione "cambio di casacca", si è sviluppato, a dire il vero, in modo decisivo a partire dagli anni '90, a fronte della crisi del tradizionale assetto dei partiti.

Nelle prime legislature repubblicane, infatti, a causa del forte la presenza sullo scenario di partiti fortemente connotati in senso ideologico e radicati in maniera capillare sul territorio, l'abbandono del gruppo parlamentare era disincentivato dalle difficoltà sottese ad un'eventuale ricandidatura con un altro partito politico, tant'è che qualche commentatore ha ritenuto che un "*cambio di casacca",* durante gli anni della Prima Repubblica, avrebbe di fatto determinato un "suicidio politico" del parlamentare. In tale contesto, pertanto, nessuno rinveniva la necessità di porre dei limiti alla facoltà di abbandonare il gruppo, che si riteneva, a buon diritto, facente parte del complesso delle prerogative e dei diritti riconosciuti al parlamentare nell'esercizio del libero mandato di cui all'art. 67.

A partire dalla fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90, invece, viene meno quel nesso forte tra partito ed eletto, che traeva fondamento *in primis* nell'adesione del rappresentante al sostrasto ideologico del partito. La fine della partitocrazia tradizionale fa sì che i rapporti tra parlamentare e partiti diventino estremamente fluidi, non più ancorati nell'adesione ad un "credo politico" da parte del rappresentante, ma ad un calcolo utilitaristico che consente al parlamentare di servirsi del partito al fine di essere eletto e al partito di accrescere il proprio consenso.

Tale mutamento, che si accompagna al fenomeno della leaderizzazione della politica, viene accentuato con la cd riforma elettorale maggioritaria, attuata con le cosiddette "*legge Mattarella"* n. 276 e 277 del 1993. Dal momento che la legge testè richiamata prevedeva la ripartizione del settantacinque per cento dei seggi con sistema maggioritario e collegio uninominale, i partiti politici venivano dissuasi dal candidare candidati deboli finendo per privilegiare nell'alveo delle liste elettorali personalità dotate di un grande seguito elettorale.

Questo cambio di prospettiva, se da un lato enfatizzava nuovamente il singolo parlamentare, priva la strada ad un eventuale abuso da parte di quest'ultimo delle prerogative riconosciute dal divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost, su tutte la possibilità di abbandonare il gruppo parlamentare al quale aveva precedentemente aderito.

[1357] Sul punto vedi C. MEOLI, *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo* in *www.giustiziaamministrativa.it.*

[1358] C'è chi sostiene, come Cesare Pinelli, che lo stesso obbligo di aderire al gruppo parlamentare per la partecipazione, introdotto con le riforme dei Regolamenti degli anni 20, non rinvenibile nella più parte degli ordinamenti democratici, abbia di fatto costituito il primo incentivo al trasformismo parlamentare. Infatti, la regola riportata, ad avviso di Pinelli, si è "*sempre prestata ad un uso distorto, dal momento che consente al parlamentare, non solo in caso di dissenso dal gruppo originario, ma soprattutto quando ritiene di poter ottenere ricompense dalla mutata collocazione politica, di trasferirsi al gruppo"*. Cosi C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo,* cit., p.3.

L'esercizio di tale diritto in modo del tutto indiscriminato benchè del tutto legittimo, in quanto come più volte ribadito si fondava sul libero esercizio del mandato parlamentare, apriva non poche problematiche nel tentativo di stabilizzazione dei poli in via di formazione e, per altro verso, finiva con il rendere del tutto ininfluente l'esercizio del diritto di voto da parte del corpo elettorale, incapace di prevedere il comportamento del proprio eletto in seno ai lavori parlamentari. Proprio con l'avvento del sistema bipolare il "*tranfughismo parlamentare"* è finito "con il rappresentare uno dei fenomeni, se non il più eclatante, in cui veniva a manifestarsi la crisi della rappresentanza politica[1359]".

Ci si è dunque interrogati se fosse possibilità limitare i casi di abbandono del gruppo politico del singolo parlamentare, e se soluzioni poste in tal senso siano compatibili con l'art. 67 Cost., posto che potrebbero recare un pregiudizio all'esercizio del libero mandato parlamentare stabilito all'art. 67 Cost. Sul punto qualche commentatore, ha ritenuto che l'esercizio del libero mandato ex art. 67 debba comunque essere conformato il dovere stabilito dall'art. 54 Cost. per coloro che esercitano funzioni pubbliche "*di adempierle con disciplina ed onore"*. In altre parole, l'eventuale abbandono del gruppo parlamentare per ragioni di tornaconto personale finirebbe con il costituire una diretta violazione dell'obbligo stabilito espressamente dall'art. 54 Cost.[1360]. Anche a voler considerare tale prospettiva, sarebbero auspicabili dei rimedi al trasformismo politico che mantengano in ogni caso il divieto di mandato imperativo[1361].

Un primo passo, nel tentativo di arginare il fenomeno del transfughismo, è stato avviato con la riforma del regolamento del Senato del 2017, che ha apportato alcune modifiche alla disciplina dei gruppi[1362]. In tale occasione, l'esigenza di arginare il fenomeno della "mobilità parlamentare", è stata avvertita prima di tutti allo scopo di limitare i suoi effetti nocivi sulla governabilità (si pensi ai c.d. "ribaltoni")[13631364].

Con tale riforma si è infatti aggiunto, a quello numerico, un requisito di *carattere qualitativo* per la formazione di un gruppo, dal momento che viene previsto che debba esserci un collegamento tra il gruppo e il partito (o movimento politico) che abbia

---

[1359] Cosi S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme antitrasfughismo* in F: BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Il Parlamento dopo il Referendum costituzionale*, Firenze, 2017, p. 117.

[1360] Cosi G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari tra art. 49 e articolo 67 della Costituzione* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione,* Roma 16 maggio 2018, in www.federalismi.it.

[1361] Cosi C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo,* cit., p. 3 e G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it, p. 9.

[1362] La riforma ha apportato sostanziali modifiche in materia di gruppi parlamentari, commissioni permanenti e razionalizzazione dei lavori.

[1363] In tal senso si possono rammentare che il senatore della Lega Nord Calderoli, incaricato insieme ai senatori Anna Maria Bernini (Forza Italia), Maurizio Buccarella (Movimento 5 stelle), Luigi Zanda (Partito Democratico) di sottoporre uno testo alla Giunta per il regolamento contente le proposte di modifiche al testo del Regolamento del Senato, nella relazione introduttiva che accompagnava il testo in Aula, rivendica la necessità di una riforma che conciliasse "*il mantenimento della centralità della rappresentanza democratica"* con un "*Parlamento …inserito in un contesto anche sovranazionale sempre più al complesso, in grado di rispondere con efficienza e tempestività alle sempre più numerose sollecitazioni che provengono dalla società civile, così come dalle forze politiche…"* valorizzando a tale scopo "*le disposizioni che garantissero un giusto contemperamento tra il principio cardine della discussione parlamentare e la necessità di tempi certi di esame"* in ottemperanza al consolidato principio "*della centralità del Parlamento",* con quello della "*effettività della decisione"*.

[1364] E' durante la XIII legislatura che tale fenomeno si è accentuato maggiormente, sotto il Governo Prodi.

partecipato alle elezioni. Secondo Citrigno e Moschella, ciò non sembra incidere sostanzialmente sulla libertà di mandato, considerato anche che il requisito qualitativo si può rinvenire nelle disposizioni regolamentari di diverse Camere europee (Austria, Belgio, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Romania e Spagna)[1365]. Le previsioni risponderebbero, secondo parte della dottrina, alla "*duplice esigenza di consentire una più efficiente ed efficace organizzazione dell'attività parlamentare, che la frammentazione e la proliferazione dei soggetti politici presenti in Parlamento ha seriamente compromesso*[1366]". Rimangono non poche perplessità sul fatto che tale riforma sia in ultima istanza "*finalizzata a cristallizzare il sistema politico alla data delle elezioni si risolva in un'eccessiva compressione della politica e delle sue inarrestabili dinamiche*[1367]".

In ogni caso, qualora si volesse invero considerare che alcune disposizioni dei regolamenti si pongano in contrasto con l'art. 67 Cost., rimane il dubbio relativo alla loro sindacabilità, vista l'autonomia normativa che le Camere hanno.

3.2. Il rapporto tra parlamentare e partito politico di appartenenza

Per quanto riguarda invece il rapporto con il partito politico, si analizzi la questione sotto un profilo sanzionatorio, per vedere gli strumenti che quest'ultimo ha a disposizione per censurare l'operato del parlamentare "eversivo". Se infatti l'art 67 Cost. dà all'eletto delle garanzie relative al suo *status* in caso di comportamenti non conformi alle direttive, nulla dice sulle sanzioni di carattere politico irrogate dal partito di appartenenza[1368]. Tra di esse possono rientrare ad esempio la revoca di cariche interne, la mancata ricandidatura alle successive elezioni, l'espulsione o, come dall'emblematico caso del Movimento Cinque Stelle, la previsione di sanzioni pecuniarie. Tutto ciò è reso possibile dal fatto che il partito politico gode di una grande discrezionalità per la sua regolamentazione interna. Ciò deriva da una precisa scelta di politica costituzionale, attraverso la quale si era scelto di connotare l'art. 49 Cost. con una certa laconicità[1369].

3.2.1 Le dimissioni in bianco

Con riferimento alle sanzioni alle quali ricorrono i partiti politici, va aperta una parentesi sulle c.d. *dimissioni in bianco*.[1370] Sono un *escamotage* attraverso il quale il candidato rilascia preventivamente al partito di appartenenza una lettera firmata ed indirizzato al Presidente di Assemblea ed esso potrà utilizzarla quando lo riterrà opportuno apponendoci la data. E' uno strumento che senz'altro lega molto il parlamentare al partito e per questo ci si deve domandare se sia legittimo il suo utilizzo.

[1365] A. CITRIGNO – G: MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 9.

[1366] S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2017, p. 642.

[1367] *Ibidem*.

[1368] G. SAVOIA, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a cinque stelle",* in *Forum di Quad. cost.*, n. 3, 2016, p. 2

[1369] Art. 49 Cost: "*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"*

[1370] L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, cit., p. 144

Tale pratica è censurata da parte della dottrina, che ne ravvisa una frizione con il principio dell'art. 67 Cost.[1371] Alcuni autori sottolineano inoltre la nullità dei negozi con i quali si dispone di un "diritto futuro" quale la scelta di dimettersi, che ha un carattere personalissimo e per questo intrasferibile al partito[1372]. Se invece le dimissioni fossero firmate dal deputato già eletto, il successivo espletamento della funzione parlamentare dovrebbe ritenersi una forma di revoca. Stando a questa interpretazione, risultano evidenti le analogie con l'istituto in materia gius-lavoristica, sul quale la giurisprudenza è ferma nell'affermarne l'invalidità (e a volte addirittura l'inesistenza) *ex* artt. 1418, 1434 o 1438 c.c. Sul punto Mortati: "*le dimissioni dalla carica parlamentare che fossero presentate in conseguenza dell'allontanamento dal partito sono soggette alla regola generale dell'accettazione da parte della Camera competente, e la prassi in materia è nel senso di non accogliere dimissioni che si presumano non spontanee o motivate da dissensi con il partito di appartenenza del dimissionario. Così priva di valore giuridico deve ritenersi anche la dichiarazione di dimissioni diretta alla Presidenza della Camera, che spesso i partiti fanno sottoscrivere ai candidati lasciando in bianco la data"*[1373]. Alcuni autori, invece, ritengono che si rientri nell'art. 2034 c.c., poiché la sottoscrizione delle dimissioni in bianco farebbe sorgere un'obbligazione naturale [1374] . Si tratterebbe però di un'obbligazione seppur valida non esigibile, per la quale non si potrebbe cioè chiedere l'esecuzione coattiva.

3.2.2 Considerazioni generali sul partito politico

Appare ora opportuno, vista la centralità che essi assumono nel discorso, fare alcune considerazioni relative ai partiti politici, analizzando la disciplina normativa ad essi sottesa.

Come poc'anzi detto, essa è piuttosto laconica. L'art. 49 Cost. recita: "*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".* I costituenti scelsero di non fornire una disciplina più dettagliata per non interferire troppo sulle scelte dei partiti, al fine di evitare un controllo della loro vita interna, eco del periodo fascista. Come afferma Pedullà: *"Si ritenne che la* lacuna legis *avrebbe tutelato meglio di ogni norma giuridica la democraticità del sistema, privilegiandosi così una visione privatistica del partito politico"*[1375]. Per questo si scelse di non giuridicizzare l'organizzazione interna dei partiti, anche se in Assemblea Costituente taluni propendevano per tale soluzione. Si ricordino ad esempio le parole di Calamandrei: "*L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia"*[1376] oppure dell'On. Moro: "*Se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere l'indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese".* Vi furono anche proposte emendative, come

[1371] P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare,* in *Rass. dir. pubb.,* 1947, p. 91 ss.

[1372] L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie),* cit., p. 152.

[1373] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* I, Padova, CEDAM, 1991, p. 490.

[1374] F. MORSTEIN MARX, *Rechtswirklichkeit und freies Mandat,* in *Archiv des off Rechts, n.* 50, 1926, p. 440 ss.

[1375] L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie),* cit., p. 116

[1376] *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 4 marzo 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

quella presentata da Mortati il 22 maggio 1945 in base alla quale: "*Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale"*[1377].

Alla *lacuna legis* non si è ovviato neanche successivamente, visto che tutte le proposte miranti a riscrivere l'art.49 introducendo vincoli sull'organizzazione interna dei partiti sono finite su un binario morto (si ricordi, a titolo esemplificativo, la proposta della Commissione Bozzi[1378] 1983-1985).

Tra i vari tentativi di incidere con legge ordinaria sulla regolamentazione interna dei partiti va ricordata la legge 96/2012, con la quale è stato riformato il sistema di finanziamento pubblico imponendo obblighi di trasparenza e rendicontazione. Con tale legge si prevedeva, tra le altre cose, che gli statuti dei partiti dovessero conformarsi "*a principi democratici nella vita interna, con particolare riferimento alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti".* Vi è stata poi una modifica alla normativa vigente con il d.l. 149/2013, che ha rivoluzionato la modalità di finanziamento introducendo la contribuzione volontaria.

E' da vedere quindi come ad oggi venga nel concreto garantita la democrazia *interna* ai partiti politici nonché le soluzioni prospettabili *de iure condendo* per implementarla. Tale tema si collega strettamente alle riflessioni sui connotati attuali del libero mandato, se si considera quanto accennato nei precedenti paragrafi. Va precisato in ogni caso, che favorire la democraticità interna ai partiti non è sufficiente per evitare distorsioni della rappresentanza. Vi sono anche altri fattori che ne sono responsabili, quali ad esempio il fenomeno del lobbismo e il potere assunto dai mass media. Con riferimento a questi ultimi, si pensi infatti all'enorme potere che essi hanno nella formazione della volontà politica. Su ciò però non ci si soffermerà per evitare di sviare il discorso dal tema principale.

3.2.3 Le primarie

Per garantire un *minimum* democratico all'interno dei partiti è necessario che gli organi direttivi siano eletti in maniera democratica, le decisioni possano essere prese in seduta comune/assemblea e che le liste dei candidati alle elezioni non vengano imposte dall'alto[1379]. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, bisogna far riferimento allo strumento delle primarie[1380].

Esse permettono di togliere alle dirigenze dei partiti l'ampia discrezionalità di cui godono per la selezione dei candidati agli organi di rappresentanza, evitando che la partitocrazia si trasformi in autocrazia dei vertici[1381]. Del resto, come afferma Ferrajoli: "*è*

[1377] *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 22 maggio 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati.

[1378] Commissione bicamerale istituita sotto il Governo Craxi. Presieduta da Aldo Bozzi, tra le altre cose prevedeva una riforma mirante alla diminuzione del numero dei parlamentari, superamento del bicameralismo perfetto, fiducia al solo presidente del Consiglio e voto di fiducia esprimibile solo in seduta congiunta delle Camere.

[1379] E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Dem. dir.*, n.3, 2016, p. 79.

[1380] *Ibidem*. In questo discorso ci si riferisce unicamente alle primarie volte a selezionare i candidati per le elezioni degli organi rappresentativi e non anche quelle per selezionare la dirigenza interna al partito

[1381] C. LAVAGGI, *Legge elettorale, partiti leggeri e selezione della classe politica*, in *Italianieuropei*, n.3, 2008, p. 235.

stata proprio l'involuzione burocratica e autoritaria dei partiti, dovuta all'assenza di garanzie, che ne ha determinato la progressiva e non limpida integrazione nella rete dei poteri pubblici e dei poteri economici e la crescente separazione dalla società[1382] *".* Secondo Pasquino, le primarie hanno una "*funzione pubblica di cerniera tra il partito stesso, i candidati e i cittadini"* e un ruolo essenziale affinché non si abbia uno svilimento della rappresentanza[1383].

Le primarie sono uno strumento di origine americana. Si è iniziato a parlarne in Italia a partire dagli anni Novanta[1384], poiché vennero utilizzate nelle elezioni amministrative e regionali negli anni 1993-1995. Uno degli esempi più noti è quello delle elezioni nazionali del 2006, quando i DS e la Margherita le utilizzarono per la scelta del loro leader. Inoltre, un primo tentativo di "istituzionalizzarle" risale al 1998, quando con la proposta di legge n. 5326 di iniziativa dell'On. Mancina presentata alla Camera dei Deputati, si chiedeva ai partiti di inserirne negli statuti la disciplina. Tentativo poi fallito, al quale ne susseguirono diversi negli anni seguenti[1385].

Le primarie possono essere "chiuse" o "aperte", a seconda che vi siano o meno limitazioni alla partecipazione dell'elettorato attivo[1386]. La scelta di optare per le seconde privilegia la funzione pubblica dei partiti, visto che prevede il potenziale coinvolgimento nel voto di tutti i cittadini.[1387] Un problema giuridico si pone con riferimento alla segretezza del voto. Come afferma Petullà: essa "*non è soddisfatta,* sic et simpliciter, *con il riserbo del nominativo espresso e depositato all'interno dell'urna dal votante ma anche con la dovuta "riservatezza" circa il colore politico di appartenenza di quest'ultimo, nel senso che va pienamente tutelato anche l'atto politico di decidere di partecipare al voto delle primarie senza essere per questo etichettato politicamente*[1388] *".* L'autore spiega che se si pensasse di normare le primarie come "figure di diritto pubblico", ciò comporterebbe la necessità di estendere la tutela della segretezza esigibile in sede elettorale anche ad esse.

[1382] L. FERRAJOLI, *Principia juris,* II, Laterza, Bari-Roma, 2007, p. 189.

[1383] G. PASQUINO, *Art. 49,* in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna- Roma 1992, p. 17.

[1384] Vennero utilizzate nelle elezioni amministrative e regionali negli anni 1993-1995. Inoltre, un primo tentativo di "istituzionalizzare" le primarie risale al 1998, quando con la proposta di legge n. 5326 di iniziativa dell'On. Mancina presentata alla Camera dei Deputati, si chiedeva ai partiti di inserire nel loro statuto la disciplina di tale strumento.

[1385] Un progetto riuscito è invece quello della Regione Toscana, che con la l. n. 70 del 2004 ha inciso sulle regole di partecipazione democratica dei cittadini nella scelta dei candidati delle liste dei partiti. Nel 2009 anche la Calabria ha promulgato una legge, la n. 25, con la quale istituzionalizzava delle primarie non solo vincolanti ma anche obbligatorie per tutti i partiti. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato tale legge dinanzi alla Corte Costituzionale, sindacando la sua legittimità con il parametro dell'art. 49 Cost, che tutela la libertà organizzativa dei partiti. Il procedimento si è concluso con l'estinzione del processo, in quanto nelle more la Calabria si è premurata a modificare il testo legislativo.

[1386] Con riferimento alle primarie "chiuse", c'è anche chi ha suggerito di permettere la votazione, oltre agli iscritti, anche a chi abbia versato la quota di Irpef (il 2 per mille) al partito (Per la prima volta all'art. 5 del pdl Mancina (C-XIII, n. 5326)).

[1387] L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie),* cit., p. 128.

[1388] L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie),* cit., p. 132.

Si vede quindi che le possibilità sono due: lasciare le primarie alla disciplina dei partiti oppure prevedere una loro "istituzionalizzazione", rendendole obbligatorie, vincolanti e "aperte", andando così a scalfire l'autonomia organizzativa dei partiti.

4. AUTONOMIA ED *ACCOUNTABILITY* DEL PARLAMENTARE, UN FRAGILE EQUILIBRIO A SETTANT'ANNI DALLA COSTITUENTE. ANALISI DEL *CASE STUDY* M5S

di *Marco Rhao*

Lo studio del cd. "divieto di mandato imperativo" sin qui condotto non può prescindere, secondo chi scrive, da una sua contestualizzazione in quella che, ad oggi, risulta essere una delle più complesse e controverse vicende afferenti alla vita delle nostre istituzioni democratiche. È doveroso, dunque, aprire un focus sui profili di interesse circa l'art. 21 dello statuto del gruppo parlamentare "MOVIMENTO 5 STELLE" alla Camera dei Deputati, approvato il 27 Marzo 2018, il quale prevede una sanzione pecuniaria di 100 000 euro per il parlamentare fuoriuscito dal gruppo in conseguenza di espulsione o dissenso politico. Disposizione, quella dello statuto del gruppo M5S, coerente con un filone di iniziative portate avanti da questa forza politica, orientato ad una radicale messa in discussione della democrazia rappresentativa, per come intesa, sino ad oggi, dalla dottrina costituzionale europea. Precedenti analoghi, infatti, sono stati i "codici etici e di comportamento" destinati ad attivisti, candidati ed eletti; un proposito di riforma che partendo dai codici etici, passando per gli statuti dei gruppi parlamentari, giunge nuovamente nel c.d. "CONTRATTO PER IL GOVERNO DI CAMBIAMENTO" dello scorso 18 Maggio 2018. Il M5S ed il suo alleato di governo esplicitano, a pagina 35, all'interno del paragrafo riguardante le riforme istituzionali, la necessità di prevedere forme di vincolo di mandato per i parlamentari, al fine di contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. [1389]

Con ciò non si intende sostenere l'illegittimità costituzionale ab origine dei codici etici o di condotta, strumento a disposizione dei partiti per la loro autoregolamentazione, nel quadro del dettato costituzionale derivante dal combinato disposto degli artt. 18 e 49. Tuttavia, l'autonomia dei partiti, accordata a questi ultimi dalla nostra Costituzione, prevede una circoscrivibilità della medesima a tutte quelle attività che non rientrino nell'esercizio dell'autonomia decisionale dei rappresentanti in seno alle due Camere. Un solco, quello tracciato dai costituenti, che parrebbe valicato dalla disposizione statutaria M5S, tanto più che la stessa sembrerebbe violare quel principio di democraticità a cui dovrebbero uniformarsi i partiti nella propria organizzazione interna. Una prassi, quella di predisporre strumenti, di carattere giuridico e non esclusivamente politico, idonea a rafforzare l'accountability dell'eletto con il partito di appartenenza che trova, nelle elezioni europee del 2014 e nelle amministrative del 2016 ulteriore riscontro. Con riferimento alle europee, il

[1389] F.SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un irrigidimento dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del gruppo parlamentare "movimento 5 stelle"*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2018, p. 3

codice prevedeva immediate dimissioni, oltre che in caso di sentenza di condanna penale pur se non passata in giudicato, anche in caso di grave inadempienza delle regole contenute all'interno del codice di condotta. Un ulteriore aspetto degno di nota, rispetto alla concreta limitazione della libertà di mandato dell'eletto M5S potrebbe essere il richiamo in seno al medesimo codice dell'istituto del recall. Un richiamo più retorico che concreto, essendo uno strumento ad uso esclusivo di quei soggetti interni alle strutture di partito, quali gli attivisti residenti nella circoscrizione dell'eletto o gli iscritti alle piattaforme web del movimento. Una "revoca del mandato intramovimento"[1390]

Anche in questo caso, il parlamentare inadempiente poteva discrezionalmente subire gli effetti dell'eventuale recall, o farsi carico di una sanzione pecuniaria ammontante a 250000 euro. Con le amministrative capitoline del 2016, poi, il livello di controllo esercitato dal Movimento sui suoi eletti incrementa sensibilmente, nella misura in cui si prevede la possibilità di una sanzione inflitta autonomamente dai due capi politici, Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio, oltre che dagli iscritti mediante consultazione on-line[1391].

In questo caso, interessante ai fini del nostro studio è notare come la coercizione rispetto all'esercizio del mandato, già di per sè pregiudizievole del pieno esercizio delle prerogative da parte dell'eletto ove presa da un'Assemblea di iscritti, non derivi da un organo di partito intrinsecamente democratico; in questo caso, infatti, la decisione poteva essere presa anche dai soli leader, con buona pace, ancora una volta, del principio espresso dai costituenti nell'art. 49 Cost. [1392]

Ancora una volta, il M5S, all'interno della rosa di sanzioni previste, inserisce un'"*ammenda*" di 150000 euro a carico del trasgressore, prevendendo contestualmente all'art. 10 del Codice di comportamento, che il Movimento possa adire l'autorità giudiziaria a fini di garantire la corretta esecuzione dello stesso. Il codice in parola pare, dunque, molto più simile ad un contratto tra privati ché ad uno statuto di partito, denso di vincoli e clausole di rescissione unilaterale, la cui efficacia affronteremo nel prosieguo della trattazione. Ciò che si intende evidenziare in questa fase è come, in conseguenza di una rapida disamina della disciplina interna del M5S sia palese, secondo chi scrive, la violazione del libero mandato del rappresentante, tanto più che la volontà di superare il disposto dell'art. 67 Cost., oltre ad essere stato oggetto dell'invettiva di buona parte degli attivisti "pentastellati", è stato superato anche con un reticolo di previsioni intramovimento idonee a svuotare di contenuto, tanto della disposizione costituzionale, quanto della giurisprudenza della Consulta posta a sua tutela[1393].

Gli esempi sin qui esposti sarebbero legittimamente da ritenersi fuorvianti rispetto alla tematica oggetto dello studio; Tuttavia, il divieto di mandato imperativo è richiamato dalle specifiche discipline competenti, si pensi all'art. 2 del regolamento del parlamento europeo o agli articoli 2 e 3 dello Statuto dei Parlamentari P.E. o, sempre in ambito comunitario, l'art. 6 dell'atto del 1976 inerente l'elezione dei medesimi, unitamente all'art. 3 del

[1390] E. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum di Quad. cost*., 2014.

[1391] F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un irrigidimento dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del gruppo parlamentare "movimento 5 stelle"*, cit., p. 4.

[1392] *Ibidem*.

[1393] C. cost., 7 marzo 1964, n. 14.

regolamento del Consiglio Comunale di Roma Capitale. Una sensibilità per la tutela del libero mandato propria delle esperienze continentali e non solo, che permea trasversalmente le istituzioni europee, tanto a livello sovranazionale, ché nazionale e, ultimo ma non ultimo, locale. Sensibilità che, di contro, non può delegittimare la rilevanza del partito come strumento di mediazione per la formazione dell'accountability del rappresentante nei confronti dei rappresentati, stante l'incidenza dell'art. 49 Cost. Una libertà di mandato certamente da tutelare, se pur entro l'alveo delle disposizioni costituzionali e con riferimento alle esigenze di stabilità e di corretto funzionamento del sistema istituzionale, che può certamente trovare limiti e contrappesi nel suo esercizio, purché questi non abbiano natura eminentemente privatistica, assumendo come fine ultimo quello di garantire squisitamente la mera *leadership* della segreteria di partito sul parlamentare. Stante la nullità ab origine dei vincoli di cui in oggetto, perché contrari a norme imperative, la Leadership delle segreterie, in questo conflittuale equilibrio tra essere e dover essere della rappresentanza, non sta solo assumendo una concreta rilevanza in ordine al rapporto "parlamentare-corpo elettorale", ma sta, altresì, compromettendo l'assetto stesso della qualità delle relazioni interne ai partiti, inficiando la tenuta del sistema per come vissuto ed immaginato dai costituenti. [1394]

Si ritiene, pertanto, opportuno interrogarsi su quale sia la via da intraprendere da parte del legislatore per la definitiva pacificazione, auspicata ma non ancora raggiunta, tra prerogative del rappresentante e pretese dei suoi "referenti". Molteplici ipotesi sono state avanzate dalla dottrina; tra le materie oggetto di studio da parte dell'Accademia, nonché sistematica riforma da parte del sistema politico, figura quella della legge elettorale, di cui spesso si è soliti parlare facendo riferimento alla sent. 1/2014.[1395] Con la sentenza qui indicata, la Consulta ribadisce lo stretto rapporto sussistente tra tutela dell'art. 67 Cost. e la disciplina interna delle formazioni politiche, osservando che la democraticità dei partiti costituisce uno strumento di tutela del disposto di cui all'art. 67, in assenza del quale, si finirebbe per svuotare il contenuto stesso del libero mandato parlamentare. Una critica, quella mossa dalla Corte, non già al ruolo dei partiti all'interno della formazione del rapporto rappresentante-rappresentato, ma alla posizione preminente, quando non prevaricatrice, del *leader*, o meglio dei *leaders*[1396], i quali attraverso le "bloccate lunghe, disponevano di un monopolio assoluto sulla formazione delle liste elettorali, idoneo ad influenzare radicalmente l'autonomia decisionale del parlamentare. Un rapporto, dunque, quello tra art. 67 ed art. 49, la cui rilevanza ha richiesto financo l'intervento della Consulta, ad oggi messo sotto stress da discipline interne di partito che, rifacendosi alla piena autonomia propria delle formazioni associative prevista dal nostro ordinamento, cozza con l'elevata sensibilità del nocciolo duro della carta costituzionale, quando coinvolto dalla loro attività. Una sensibilità, la cui portata subisce una concreta espansione se si orienta l'attenzione sugli effetti delle dinamiche intramovimento con riguardo all'effettivo rispetto

[1394] F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017

[1395] C. Cost. 13 gennaio 2014, n.1 dichiarava la parziale incostituzionalità della legge elettorale n. 270 /2005, c.d. "Legge Calderoli", perché lesiva della libertà e dell'uguaglianza del voto e della rappresentanza politica.

[1396] In questa sede, si fa riferimento al caso delle amministrative capitoline, in cui la disciplina intramovimento prevedeva l'insindacabile facoltà dei due capi politici del Movimento 5 Stelle, Grillo e Casaleggio, di sanzionare gli eletti tra le file del M5S in caso di esercizio delle proprie funzioni contrarie alle linee della segreteria di partito.

del principio, previsto dall'art. 1 Cost, potendosi ritenere l'attività politica del rappresentante e del rappresentato come canale per l'esercizio della sovranità popolare, tanto più che il partito stesso rappresenta una delle formazioni sociali maggiormente connesse al processo di realizzazione della personalità del Civis. Quest'ultimo punto, manifestazione dell'art. 2 Cost., si configura, secondo chi scrive, come un ulteriore limite che, attraverso il sottobosco di sanzioni previste dai codici di comportamento e dagli statuti dei gruppi parlamentari, sarebbe stato violato di fatto dal Movimento. Se poi si volesse procedere ad un approfondimento di quella "geografia dei principi" entro cui opera il combinato disposto degli artt. 67 e 49 Cost., di cui in questa sede se ne ritiene la compressione, occorrerebbe indagare sulle ricadute del fenomeno con riferimento all'art. 3 Cost., e specificatamente sul suo secondo comma. Il partito, infatti, è da intendersi come grimaldello offerto dai costituenti, a coloro che appartengono alle classi meno abbienti ovvero esclusi dal circuito della produzione culturale, utile per il superamento degli ostacoli economici e sociali, nemici dello spirito della Costituzione[1397]. Alla luce di quanto esposto, dunque, non possiamo assumere come legittima una disciplina del modello partito come parificata alla generica associazione; pertanto, la sua disciplina, esterna quanto interna, non può godere di una regolamentazione a maglie larghe, stante la sensibilità dell'ordinamento rispetto ad una sua intrinseca potenzialità lesiva di un fascio di libertà previste come inviolabili dalla legge delle leggi. Quelle maglie larghe che qui si intende contestare, infatti, hanno permesso una compressione delle libertà su citate, uno stress del dettato costituzionale operato non già entro lo steccato di un processo dialettico in seno ad una assemblea elettiva, ma maturato al di là delle serrate porte delle segreterie di partito.

Sulla base delle trasformazioni a cui è sottoposta l'associazione -partito-, della sua progressiva leaderizzazione ed alla potenzialità lesiva delle libertà fondamentali su citate ove la sua organizzazione interna non si conformasse al dettato costituzionale, ciò che occorrerebbe comprendere è quale sia la sede in cui sindacare la legittimità dello statuto del gruppo, al fine di tutelare le prerogative del singolo parlamentare, e quale sia il soggetto titolare di questo potere di sindacato.

Per giungere ad una risposta agli interrogativi pocanzi sollevati all'attenzione del lettore, si ritiene utile affrontare la *vexata quaestio* afferente alla reale natura giuridica del gruppo parlamentare; non potendosi ben comprendere la "terapia" utile alla soluzione dei fenomeni patologici che lo colpiscono, ovvero il soggetto in grado di metterla in atto, senza aver compreso fino in fondo la sua "fisiologia". La dottrina si è dimostrata estremamente divisa sul punto; discordanza probabilmente imputabile anche ad una giurisprudenza dimostratasi estremamente incerta in materia[1398], parrebbe aver raggiunto un punto di equilibrio precario e, secondo parte della dottrina, non in grado di giungere ad una risposta soddisfacente[1399]. Questa ipotesi, finalizzata alla soluzione del conflitto tra natura pubblica e privata, vede la radice della natura, teorizzata come ibrida, manifestarsi nell'art. 14.01 del Regolamento della Camera dei Deputati, secondo il quale il gruppo parlamentare è un'associazione di

[1397] M. LUCIANI., *Sul partito politico*, oggi, in *Dem. Dir*., n. 3-4, 2010, p. 165.

[1398] S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018, in *www. federalismi.it*, p. 3.

[1399] N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it.

deputati, disposizione atta a sostenere le tesi dei "privatisti", che danno vita a soggetti necessari al funzionamento della Camera, disposizione a sostegno dei "pubblicisti". Una natura ibrida perché duplice e complementare, in cui convivono tanto l'influenza degli statuti di partito su quelli del rispettivo gruppo, quanto quella dei regolamenti delle camere, le quali sono le sole fonti di diritto statale sulla loro organizzazione interna e sulle funzioni interne loro attribuite[1400]

Una disciplina, quella dei regolamenti di Camera e Senato, timida e minimale[1401] improntata ad un rispetto dell'autonomia politica, organizzativa amministrativa e procedurale dei gruppi stessi, tale da escludere anche una limitata funzione di indirizzo[1402]. Nel quadro di questa elevata indipendenza, sussistono dei controlli, quali quelli sulla loro organizzazione interna; controlli che, con le due riforme regolamentari del 2012[1403]Hanno rafforzato la natura pubblica del "Gruppo Parlamentare", nel solco dell'intervento del 1971, con l'assestamento della visione del gruppo tendenzialmente come organo delle Camere[1404], offrendo ulteriore supporto alla visione ibrida di quest'ultimo. Siffatta natura pubblica è rafforzata dal" principio di discontinuità" che si sostanzia nella previsione dei Regolamenti parlamentari di approvare, all'inizio di ogni legislatura, uno statuto interno entro trenta giorni dalla loro costituzione. Statuti, quelli dei gruppi, che entro cinque giorni devono essere inviati al presidente dell'Assemblea e pubblicati sui siti internet di Camera e Senato[1405].

Al di là di tali disposizioni, i Regolamenti parlamentari omettono di esprimersi, non prevedendo alcuna limitazione in ordine alle modalità di deliberazione all'interno dei gruppi, a differenza del regolamento della Camera dei deputati approvato nel 1920[1406]. Un disegno di ingegneria istituzionale che parrebbe contraddetto dal portato dell'art. 53.7 R.S., il quale impone di stabilire modalità di partecipazione in grado di permettere ai singoli senatori di esprimere i propri orientamenti presentando proposte afferenti alle tematiche poste all'ordine del giorno dei lavori (disposizione approvata nel 1988, in connessione con la riforma che ha generalizzato la formula del voto palese). Ciò offre una modalità di espressione del dissenso del singolo parlamentare all'interno del gruppo, (e non già in aula grazie all'usbergo dello scrutinio segreto, precluso dalla riforma del 1988 succitata[1407],)

Sifatta previsione, quindi, rappresenterebbe un primo presidio a tutela delle prerogative del parlamentare, con specifico riferimento al solo Senato, da integrarsi a quello offerto

[1400] S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed. a cura di A. Mannino 1993, p. 167.

[1401] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, I ed. 1997, p. 33 ss.; R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Annuario 2000*. *Il parlamento*, a cura dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Atti del XV Convegno annuale, Firenze 12-14 Ottobre 2000, Padova, 2001, p. 87 ss.

[1402] A. P. TANDA, *Le norme e le prassi del parlamento italiano*, Colombo, Roma, II ed., 1987, p. 53; S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari (spunti critici del diritto pubblico "vivente")*, La Ginestra, Firenze, 1979, p. 41 ss.

[1403]Riforma R.C. 25 Settembre 2012, riforma R.S. 21 Novembre 2012.

[1404] I. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 2013, p. 106.

[1405] S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 6.

R.C., Artt. 15.2 *bis* e 2 *ter*; R.S. art. 15.3 *bis.*

[1406] Il regolamento della Camera dei Deputati prevedeva, agli artt. 2 e 3.1, la presenza del numero legale in prima convocazione di almeno un terzo degli appartenenti e la tipologia di scrutinio segreto per le sue votazioni.

[1407] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed. 2003, p. 97.

dalla Costituzione sopra riportato [1408] ; tuttavia, questa disposizione, non essendo accompagnata da strumenti sanzionatori in caso di violazione, ha visto una sua concreta disapplicazione, tanto più che i presidenti del Senato non hanno inteso mai adottare la disposizione in questione come parametro di valutazione del grado di democraticità interna dei gruppi[1409]. Quanto sin qui riportato, evidenzia un'estrema autonomia organizzativa del gruppo; una libertà funzionale alla semplificazione dei processi decisionali in seno alle Assemblee.

Tuttavia, questa autonomia organizzativa riposa sulla libertà del singolo parlamentare di sottrarsi al gruppo medesimo, senza che da ciò possano derivare conseguenze giuridicamente vincolanti a suo carico[1410]. Le limitazioni, quindi, sono legittime nella misura in cui hanno natura eminentemente politica[1411]; un equilibrio, quello intercorrente tra libertà del singolo rappresentante e prerogative del gruppo, che si fonda su un rapporto in ipotesi riconducibile alla fattispecie della "obbligazione naturale" di civilistica memoria, in nome del quale le pretese del secondo sono legittime sino a quando il primo decide di riconoscerle come tali, restando a quest'ultimo la facoltà di accettarle o meno e, di conseguenza, il suo potere di negare loro efficacia. Questa facoltà potrebbe indurre in errore, portandoci a ritenere che, potendosene sottrarre, qualunque disposizione in seno allo statuto del gruppo sia legittima. I problemi posti a riguardo dallo statuto dei gruppi parlamentari M5S sono utili per comprendere i profili fattuali della questione in oggetto. Secondo l'art. 4.7 dello statuto del "Movimento", l'assemblea ratifica, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la nomina del presidente del gruppo su proposta del Capo politico, non potendo autonomamente scegliere il proprio capogruppo, prevedendosi un ulteriore limite imposto all'autonomia del parlamentare, consistente nell'adozione del voto palese per la sua elezione. Tuttavia, i vincoli non si limitano alla sola nomina del presidente, ma anche alla nomina del Comitato Direttivo, di nomina formalmente riconducibile alle prerogative del presidente del gruppo ex art. 6.1 dello S.T. M5S. Quanto riportato non risulta sufficiente a delineare le fughe dalla costituzione, ovvero di ogni altra fonte portatrice del dettato costituzionale; nell'ultimo periodo dell'art. 5.2 S.T. del gruppo, si prevede la possibilità di revoca del presidente del gruppo esclusivamente attribuita al capo politico. Una disposizione, quella dell'art. 5.2, potenzialmente in grado di generare precedenti insoliti, potendosi ben immaginare la difficoltà derivante da un eventuale conflitto tra leader e membri del gruppo, qualora l'opinione dei membri risultasse insanabilmente divergente da quella del leader. Un conflitto, quello ex art. 5.2 S.T. M5S, che ritrova ulteriori conferme negli artt. 15.2 R.C. e R.S., i quali attribuiscono ai soli membri del gruppo, e pertanto non a qualsivoglia soggetto terzo, poteri di nomina ovvero di revoca dei titolari di organi del gruppo medesimo. Occorre, tuttavia, ricordare ancora una volta che, i limiti che in questa sede si connotano come rilevanti per il nostro assetto istituzionale, e violati dagli strumenti di autoregolamentazione da parte del Movimento 5

[1408] C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed., 2011, p. 115.

[1409] N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 2067 ss.

[1410] C. cost., 7 marzo 1964, n. 14 (par. 2 della motivazione in diritto).

[1411] S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 9.

Stelle, non intendono prevedere censure alla libera iniziativa politica del partito, che anzi dalle stesse fonti su citate viene tutelata tratteggiando, come detto in precedenza, un perimetro applicativo delle medesime estremamente ridotto. Con riguardo a quanto afferente all'autonoma definizione delle modalità di interazione interne al movimento politico M5S non possono rilevarsi profili di interesse per la concreta efficacia applicativa delle prerogative parlamentari del singolo rappresentante, ovvero per un gruppo di loro, purché si operi in una struttura interna conforme all'art. 49 Cost., che autorevole dottrina ha visto violato, tanto più che il capo politico M5S, da un'approfondita lettura dei suoi strumenti di autoregolamentazione, parrebbe sempre più non già motore immobile dell'indirizzo politico del partito, bensì titolare di un potere decisivo di ultima istanza, paventandosi l'ipotesi di riconducibilità del M5S ai casi previsti dagli artt. 18.2 Cost e 1.4 D.lgs. 43 1948, in quanto gli organi direttivi non sarebbero contendibili perché non espressione esclusiva del volere dei suoi iscritti[1412].

Un ulteriore questione meritevole di attenzione in questa sede è certamente riconducibili al ruolo che il presidente della camera ha, ovvero potrebbe avere, al fine di comporre il conflitto tra regolamento della camera e statuti dei gruppi in essa operanti. Un controllo, quello della presidenza, sollecitato da taluni parlamentari, Ceccanti e Magi, in riferimento al quale il Presidente Fico rispondeva perentorio che non è ammissibile "alcuna forma di controllo sul contenuto degli statuti dei Gruppi parlamentari da parte della Presidenza della Camera o di altri organi parlamentari, nel pieno rispetto dell'autonomia spettante in materia ai Gruppi. Né pare possibile desumere da norme regolamentari di carattere generale-quale è quella recata dall'art. 8 del Regolamento (potere del Presidente di fare osservare il regolamento) un implicito potere di controllo del Presidente sulle disposizioni che di quella consolidata autonomia costituiscono espressione. (…) un eventuale potere di controllo della Presidenza sugli statuti nei termini invocati non potrebbe che discendere da una nuova, specifica previsione parlamentare, volta altresì a disciplinarne compiutamente l'esercizio, i limiti e gli effetti sul piano dell'ordinamento parlamentare". Posizioni suffragate, come sostenuto dal Presidente Fico, dal precedente del 2013avente per oggetto sempre il Gruppo M5S. Il 26 Giugno di quell'anno, l'Ufficio di Presidenza deliberò aderendo a quanto sostenuto dal Collegio dei Questori, stante la nuova disciplina regolamentare introdotta nel 2012, con la quale si affermava l'assenza di un organo parlamentare competente a controllare la conformità al Regolamento delle disposizioni dei regolamenti dei Gruppi Parlamentari.

Un parere, quello cui si è riferito il Presidente Fico che, come sostenuto in dottrina[1413], non risultava vincolante. Queste contestazioni muovono da molteplici presupposti; in prima battuta, il precedente non era stato formulato dall'organo a cui il Regolamento assegna il compito di esprimersi in ordine alle questioni di interpretazione del Regolamento stesso[1414]. In seconda Battuta, in quanto riferito ad uno statuto che non presentava "profili patologici"

[1412] Ivi, p. 11.

[1413] Ivi, p. 16. N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013; N. LUPO., *Emendamenti, maxiemendamenti e questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 42; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost*, 2007, p. 533.

[1414] R.C. art. 16.2.

della medesima gravità, prevedendosi all'articolo 3 del regolamento M5S della XVII Legislatura, il potere dell'assemblea di eleggere e revocare in ogni momento a maggioranza assoluta tutti gli organi interni, in ossequio al "principio di rotazione[1415] . In ultima istanza, non si trattava di prevedere un sindacato generale ed astratto sullo statuto interno del Gruppo, bensì di valutare nello specifico se il Presidente, ex artt. 8 R.C. e R.S., potesse stabilire l'invalidità dell'elezione o della revoca degli organi interni, avutasi attraverso l'applicazione di disposizioni degli statuti dei gruppi in aperto contrasto con quanto previsto dal Regolamento della camera di appartenenza del Gruppo medesimo. Il Presidente Fico, pertanto, potrebbe pacificamente intervenire solo in questi casi, e non nel gruppo al fine di imporre il rispetto del suo statuto interno, per quanto anch'esso sia fonte di diritto parlamentare.[1416]

Ritenere che il potere del Presidente sia precluso perché non espressamente previsto dalla riforma del Regolamento costituisce una modalità parziale di risolvere la controversia, perché vertente sui contributi finanziari dei gruppi, unitamente al fatto che il potere del Presidente deriva dal suo essere giudice primo ed ultimo del diritto parlamentare con riferimento a tutti quegli atti di cui, non a caso, è previsto l'obbligo di loro trasmissione perché questi ne possa essere a conoscenza[1417]. Il timore di incorrere in una ingiustificata ingerenza, da parte del Presidente, ai danni dei Gruppi, in ordine alle loro scelte di organizzazione e funzionamento, viene agilmente superato se si comprende la necessità di operare una concreta tutela dell'efficacia de disposto Regolamentari, necessità che, come si è detto, si trova a fare i conti con un sistema dei partiti, e dunque dei Gruppi parlamentari, dimostratosi restio ad operare nell'alveo della disciplina del regolamento camerale[1418].

Nel quadro di quanto appena esposto, risulta insolito il comportamento tenuto dal Presidente Fico; il richiamo al pieno rispetto dell'autonomia spettante ai Gruppi con riguardo alla questione Statuti Interni, sembrerebbe essere tale da ritenersi così insindacabile – una riproduzione in scala, si direbbe, della insindacabilità degli *interna corporis* della Camera in cui i Gruppi sono inseriti- da precludere qualsivoglia attività di controllo o, volendo, di early warning[1419]. Una netta separazione di competenze tra ambito regolamentare e spazio di operatività degli statuti dei gruppi, priva di un concreto sostegno in sede regolamentare. Del resto, a ben vedere, sussiste una concreta analogia tra disciplina del Regolamento Camerale e statuti dei gruppi; come i Regolamenti sono sottoposti al sintetico disposto costituzionale che fissa il confine entro cui può esprimersi l'autonomia delle due camere in ordine alla loro organizzazione ed al loro funzionamento, in egual misura gli statuti dei Gruppi politici sono sottoposti alle poche ma rilevanti disposizioni regolamentari aventi per oggetto la loro organizzazione e funzionamento, presupponendo come pacifico il rispetto del disposto costituzionale direttamente o indirettamente a loro

[1415] S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 16.

[1416] G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le regioni*, n. 2/2008, p. 256 ss.

[1417] R.C. art. 15.2 *bis* e R.S. art. 15.3 *bis*.

[1418] L. BARTOLUCCI., *I gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 7 ss. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it.

[1419] S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 17.

riconducibile[1420]. In questo nostro caso di studio, il Presidente Fico, nel ruolo di garante del rispetto della disciplina regolamentare nonché della Costituzione stessa, avrebbe dovuto porre in essere un'opera di moral suasion, e nel caso in cui gli effetti attesi non si fossero verificati, dichiarare la nullità delle disposizioni regolamentari del Gruppo, perché contrarie, in primis a Costituzione, ed in secundis alla disciplina regolamentare Camerale, unitamente a dichiarare inefficaci tutti gli atti posti in essere sulla base degli statuti in oggetto.

Un aspetto di particolare interesse riguardante la vicenda in trattazione, è certamente lo stato di conflitto di interesse in cui sembrerebbe trovarsi il Presidente fico, essendo egli stesso iscritto al gruppo parlamentare oggetto delle doglianze; sulla base di questo precedente, si ritiene utile interrogarsi sull'opportunità di un ritorno a quella consuetudine parlamentare , poi abbandonata nella XV Legislatura, in base alla quale il Presidente sceglieva di aderire al Gruppo misto, quando non riflettere sull'opportunità di estendere la facoltà dei senatori di diritto ed a vita, consistente nella possibilità di non iscriversi affatto ad un Gruppo parlamentare, anche ai presidenti di Camera e Senato. Inoltre, sempre nel quadro delle riflessioni qui svolte, un ulteriore profilo risulta rilevante: chi, stante la facoltà del presidente di deliberare a riguardo, ha facoltà di azionare il suo intervento?

Restringere la titolarità ai soli componenti del gruppo interessato implicherebbe una *deminutio* del concreto portato della vicenda, trasformando una violazione del regolamento, se non della Costituzione, in una mera bega interna a differenti correnti di partito.

In conclusione, volendo offrire una ricognizione delle possibili soluzioni alle questioni esposte nel corso di questo studio, un primo possibile intervento, in grado di offrire una chiara ed efficace soluzione del conflitto, potrebbe essere quella proposta da Curreri[1421], il quale suggerisce una modifica del regolamento, che attribuisca al Presidente ed all'Ufficio di Presidenza espressi poteri di controllo sugli statuti dei Gruppi, benchè si ammetta la difficoltà, tanto nella definizione di tempistiche idonee a portare a termine una così incisiva riforma, quanto gli effetti che deriverebbero dall'*iter* di formazione della riforma.

Riforma, quella sollecitata da Curreri che si riconosce come necessaria, stante il progressivo radicarsi di queste pratiche elusive del dettato costituzionale chiaramente orientate ad una precisa volontà di superare extra legem l'assetto istituzionale per come delineato dai costituenti, le quali trovano un humus pericolosamente fertile costituito dal progressivo allontanamento dei partiti da quanto sancito dall'art. 49 Cost., congiuntamente alla più generale crisi della cultura costituzionale del Paese; con il rischio, in un prossimo futuro ,di veder inserire clausule all'interno degli statuti dei Gruppi in radicale contrasto con il Regolamento e con la stessa Costituzione[1422].

Tale disciplina sull'organizzazione interna dei gruppi, infatti, inizia a palesare una profonda inadeguatezza, sulla base della quale parrebbe, secondo chi scrive, necessario riconsiderare l'attuale confine tra autonomia del Gruppo e la sua disciplina esterna, garantendo che la natura ibrida dei Gruppi non permetta loro di ostacolare l'esercizio delle funzioni poste in essere dalla Camera attraverso la loro esistenza. Una necessità, dunque, non già di mera applicazione del dettato costituzionale attraverso i gruppi, ma una effettiva trasposizione del metodo democratico nel funzionamento degli stessi; in grado di

[1420] A. P. TANDA, *Le norme e le prassi del parlamento italiano*, cit., p. 53

[1421] S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 21.

[1422] Ivi., p. 21.

coinvolgere gli aspetti quali l'organizzazione ed il funzionamento interno dei Gruppi quando essenziali per l'effettiva operatività dei due rami del parlamento, lasciando ogni altra questione alla completa autonomia del Gruppo e del suo partito di riferimento.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sia in una prospettiva storica che dal punto di vista del diritto positivo, quello del cd. divieto di mandato imperativo non si presenta come un principio scevro da problemi interpretativi e applicativi.

Da una parte, infatti, è vero che la vicenda del parlamentarismo moderno (intendendolo come esperienza distinta da quello medievale) sembra inscindibilmente legata alla sua affermazione: ciò è testimoniato dal fatto che esso costituisce un approdo condiviso sia da esperienze paradigmatiche per la loro continuità storica che da altre, caratterizzate invece da cesure epocali.

Tuttavia, dall'altra è altrettanto incontestabile che l'ultima fase del costituzionalismo moderno, quella che convenzionalmente si fa iniziare con il Secondo Dopoguerra, testimonia una prepotente esigenza di "riconnettere" popolo e istituzioni, società e stato: di fronte a un simile movimento storico, mantenere quella "separatezza" fra l'organo parlamentare e il corpo vivo della società che sembrava essersi imposta (dove più, dove meno) nel disegno costituzionale europeo almeno fino alla fine del XIX secolo, non è stato più possibile. Di questa evoluzione è testimone anche la vicenda del divieto di mandato imperativo in Italia.

Volendo prendere come riferimento delle norme costituzionali, il passaggio dall'art. 41 dello Statuto albertino all'art. 67 della attuale Costituzione (se opportunamente letto in combinato con l'art. 49), manifesta in modo plastico la presenza di questa trasformazione e, nondimeno, la sua difficoltà: in tal senso depone, da un lato, il mantenimento della classica formula liberale, peraltro approvata a seguito di una discussione talmente scarna da far dubitare della reale intenzione dei costituenti di affrontare l'argomento; dall'altro, il simultaneo inserimento nella Carta di una disposizione molto più "impegnativa", ossia quell'art. 49 che (per la prima volta in Europa, e dopo una discussione assai più accesa di quella che portò all'approvazione del divieto di mandato imperativo) consacra il riconoscimento costituzionale del partito politico.

La coesistenza fra questi due principi ai vertici del nostro ordinamento giuridico non è stata senza conseguenze sul piano del diritto e della vita parlamentari.

L'attuazione del divieto *ex* art. 67 Cost. ha assunto infatti nella costituzione materiale italiana declinazioni differenti alla luce del percorso di riforme dei Regolamenti parlamentari avvicendatesi dal 1971 ai giorni nostri, fino ad essere messo recentemente in crisi da alcune diposizioni inserite nella maggior parte dagli Statuti adottati dai singoli Gruppi. In questo percorso, il libero mandato costituiva inizialmente non tanto uno strumento di emancipazione dalle direttive del partito quanto un mezzo di partecipazione attiva alla vita parlamentare. Ma, nell'evoluzione della vita politico-istituzionale del Paese e, in particolare, come conseguenza di alcuni innesti normativi in seno ai Regolamenti parlamentari (in particolare con l'adesione ad un'impostazione "gruppo centrica" dei lavori delle Camere), il divieto in esame è venuto a costituire un usbergo a difesa delle prerogative dell'eletto contro un ruolo sempre più preponderante del partito politico. In questo senso,

l'art. 67 Cost. ha rappresentato un *limen* costituzionalmente garantito alla valorizzazione progressiva dell'art. 49 Cost., il quale è stato a sua volta il fondamento per un'implementazione delle attribuzioni e dei poteri riconosciuti al gruppo politico, proiezione del partito in Parlamento. Tale espansione della prerogative di esso a scapito del singolo è proseguita sino ai giorni nostri, nonostante la crisi della tradizionale forma-partito negli anni '90, attesa la funzione necessaria attribuita ai gruppi parlamentari nel nuovo modello di democrazia "*decidente"* che sembra(va?) imporsi.

Se ciò ha comportato una progressiva *deminutio* del divieto di mandato imperativo, è altresì vero sia che nelle attuali disposizioni regolamentari permangono norme sottese a garantire la piena effettività dello stesso, sia che un indebolimento e una compressione del margine di azione del singolo parlamentare, effettuata attraverso gli Statuti dei Gruppi, deve comunque ritenersi costituzionalmente illegittima. In siffatto contesto il caso emblematico della sanzione prevista nello statuto del gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle, secondo il quale il deputato che "*a causa di espulsione, ovvero di abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare a titolo di penale, al Movimento 5 stelle entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000 euro"* ha ispirato un dibattito intorno alla giustiziabilità di siffatte clausole e all'attribuzione di poteri di controllo da parte del Presidente dell'Assemblea su di esse.

La convergerza unanime dei commentatori intorno alla previsione di un sindacato giurisdizionale riferito a tali clausole attesta in modo lapidario che il divieto di mandato imperativo non può tuttora considerarsi una mera affermazione di principio: essa è piuttosto una regola costituzionalmente vincolante che, nel garantire l'autonomia del singolo parlamentare nella partecipazione alla vita politica, va costantemente bilanciata con la posizione che il legislatore costituente riconobbe al "partito politico" settanta anni or sono.

Atti dell'Assemblea Costituente e del Parlamento italiano

- *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 3 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati
- *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 19 settembre 1946, Segretariato Generale della Camera dei Deputati
- *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 4 marzo 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati
- *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 7 ottobre 1947, Segretariato Generale della Camera dei Deputati
- *Atti della Commissione per la Costituzione*, II, Segretariato Generale della Camera dei Deputati
- Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, I, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma, 1946
- *Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, in http://legislaturepreceden ti.camera.it/
- *Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, in http://legislaturepreceden ti.camera.it/
- Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*
- C. 3597 (XI legislatura), in https://storia.camera.it/
- S. 1789 (XI legislatura) in https://storia.camera.it/
- C. 3931 (XIII legislatura), in https://storia.camera.it/
- S. 2583 (XIII legislatura) in https://storia.camera.it/
- C. 3931-A (XIII legislatura) in https://storia.camera.it/
- S. 2583-A (XIII legislatura) in https://storia.camera.it/
- *Dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati, in* https://storia.camera.it/ [documento relativo ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nel corso della XIII legislatura]
- S. 2544 (poi, A. S. 2544-D) (XIV legislatura), in https://storia.camera.it/
- C. 4862 (XIV legislatura), in https://storia.camera.it/
- Camera dei deputati XV legislatura, Servizio studi. Documentazioni e ricerche, *La riforma dell'ordinamento della Repubblica. Il testo approvato nella XIV legislatura e il referendum costituzionale*, n.4, III ed., 20 aprile 2007
- S. 1429 (XVII legislatura), in http://www.senato.it
- A.S. 2795 (XVII legislatura), in http://www.senato.it

Atti parlamentari francesi

- *Archives parlementaires*, I série, t. VIII
- MIRABEAU (intervento), *Arch. Parlem. de 1787 à 1860*, Recueil complet etc., I série, t. VIII

Giurisprudenza

- Cass., Sez. Un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335
- C. cost., 7 marzo 1964, n. 14
- C. Cost. 13 gennaio 2014, n.1

Dottrina

- U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014
- G. ALPA, *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei Partiti politici,* in *Pol. Dir.*, 1993
- S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari (spunti critici del diritto pubblico "vivente")*, La Ginestra, Firenze, 1979
- P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino 1990
- P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, L.G.D.J, Parigi, 1996
- G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?,* in *www.costituzionalismo.it,* fasc. n. 3/2008
- G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Marzorati, Milano, 1948
- S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari* in *Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati,* XII, Camera dei Deputati, Roma, 2008
- L. BARTOLUCCI., *I gruppi parlamentari nella XVII Legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it
- G. BASCHIERI - L. BIANCHI D'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Noccioli, Firenze, 1949
- G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Vallecchi editore, 1969
- R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Annuario 2000. Il parlamento,* a cura dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Atti del XV Convegno annuale Firenze 12-14 Ottobre 2000, Padova, 2001
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, III ed., 1954
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare,* in *Rass. dir. pubb.*, 1947

- L. BLANC, *Histoire de la Révolution française*, t. IX, Furne et Cie Libraires-Editeurs, Bruxelles, 1858
- J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, UTET, Torino, 1988
- C. BOLOGNA, *Art. 67*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, II, ed., 2008
- M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, CEDAM, Padova, 1955
- F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001
- G. BRUNELLI - P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, III, Jovene, Napoli, 2014
- J. BRYCE, *Modern Democratics*, Macmillan, New York, 1921
- J. CADART, *Le régime electoral des Etates généraux de 1789 et ses origines*, in *Revue internationale de droit compare*, Parigi, 1953
- R. CALVANO, *La Democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il Dottor Stranamore* in *www. federalismi.it*
- H. M. CAM, *The theory and practice of representation in medieval England*, in *History*, XXXVIII, 1953
- R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Editions du CNRS, Parigi, 1920
- E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Dem. dir.*, n.3, 2016
- E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012
- A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008
- L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006
- L. CIAURRO (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1996
- L. CIAURRO – G. NEGRI, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur.*, XV, Treccani, Roma, 1989
- L. CIAURRO – D. NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987
- CITRIGNO – G: MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 9, 2018
- V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985
- S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi*

parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione, Roma 16 maggio 2018, in *www. federalismi.it*

- S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, II ed., 2004
- S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme antitrasfughismo* in F: BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Il Parlamento dopo il Referendum costituzionale*, Firenze, 2017
- S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Senato,* in *Rass. parl.*, n. 3, 2017
- S. CURRERI, *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale, in www.federalismi.it*, n. 3/2006
- S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del divieto di mandato imperativo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2014
- G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979
- C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed., 2011
- G. DE RUGGERO, *Storia del liberalismo europeo*, Editori Laterza, Bari, 1946
- R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari* in *Forum di Quad. cost.*, n.1, 2007
- DUMONT, *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières assemblées législatives,* Libraire de Charles Gosselin, 1833
- S. EMDEN, *The People and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1962
- A. EISMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, XV ed., Troisième Èdition, Parigi, 1925
- A. EISMEIN, *L'affaire Osborne et la question de l'indemnité parlamentaire en Algeter*e, in *Revue politique et paramentaire*, 1910
- A. EISMEIN, *La Chambre des Lord set la démocratie*, in *Actes de la Académie des Sciences morale set politiques*, vol. LXXIV, Parigi, 1910
- A. EISMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et compare*, V ed., Sixième Èdition, Parigi, 1909
- C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954
- G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le regioni*, n. 2/2008
- L. FERRAJOLI, *Principia juris,* II, Laterza, Bari-Roma, 2007
- M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna, 2004
- C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2015, pp. 432-555

- S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Liguori, Napoli, 1977
- S. GAMBINO, *Dal 'governo dei partiti' al 'governo del Premier'. Una riflessione sui più recenti tentativi di riforma costituzionale ed elettorale*, in *Critica del diritto*, 2016, n. 2-3
- E. GIANFRANCESCO, in *Quad. cost.*, n. 4, 2012
- I. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 2013
- S. GORDON, *Our Parliament*, Haus, Londra, 1945
- G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari tra art. 49 e articolo 67 della Costituzione* nel contributo reso alla Tavola rotonda "*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018 in *www.federalismi.it*
- M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013
- G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1946, pp. 61-76
- ISLE, *Indagine sul partito politico*, III, Giuffrè, Milano, 1968
- LAVAGGI, *Legge elettorale, partiti leggeri e selezione della classe politica*, in *Italianieuropei*, n.3, 2008
- LAVAGNA, *Comitato. III. Comitati di liberazione*, in *Enc. Dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960
- G. LEIBHOLZ *La rappresentazione della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989
- P.S. LEICHT (a cura di), *Parlamento friulano*, II (1420 - 1520), parte I, Zanichelli, Bologna, 1917
- J. LOCKE, *Due trattati sul Governo, Secondo trattato*, traduzione italiana a cura di L. Pareyson, UTET, Torino, 1982
- R. H. LORD, *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period*, in Cath. Hist. Rev., 1930
- M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001
- M. LUCIANI., *Sul partito politico*, oggi, in *Dem. Dir.*, n. 3-4, 2010
- N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it
- N. LUPO., *Emendamenti, maxiemendamenti e questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007
- N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013

- N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, III ed., 2011
- H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004
- H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Edizioni di comunità, Milano, 1952
- R. MAGI., *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Cost. della Costituzione* nel contributo reso alla Tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018 in *www. federalismi.it*
- A: MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, CEDAM, Padova, 2001
- D. MAROCCO STUARDI, *La République di Jean Bodin. Sovranità, governo, giustizia*, Franco Angeli, Milano, 2006
- A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna*, Giuffrè, Milano, 1962
- A. MARONGIU, *I parlamenti sardi*. S*tudio storico istituzionale e comparativo*, Giuffrè, Milano, 1979
- A. MARONGIU, voce *Parlamento (Storia)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981
- A. MARONGIU, *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche Assemblee costituzionali*, Urbino, Araglia, 1948
- C. MARTINELLI, *Art. 67*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, I ed., 1997
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2003
- G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia* in *Miti e Realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958
- C. MEOLI, *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo* in *www.giustiziaamministrativa.it*
- F. MERCADANTE, *Il voto alle masse. Dalla democrazia diretta di Rousseau al populismo rappresentativo di Robespierre*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Giuffrè, Milano, 1977
- S. MERLINI, *La democrazia nei partiti e la democrazia dei partiti*, Firenze, Passigli, 2009
- P. MESNARD, *Il pensiero politico rinascimentale*, II, Laterza, Bari, 1964
- MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, trad. it. a cura di S. Cotta, vol. I, UTET, Torino, 1952
- F. MORSTEIN MARX, *Rechtswirklichkeit und freies Mandat*, in *Archiv des off Rechts, n.* 50, 1926

- C. MORTATI, *Art. 67*, in *Le Camere*, II, in *Commentario alla Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1991
- C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato: la Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali*, Ed. Ricerche, Roma, 1959
- C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, II, CEDAM, Padova, 1957
- C. MULLER, *Das freie und imperative mandate*, Sijthoff, Leiden, 1966
- J. MURRAY, *The quarterly review*, vol. XLV, Londra, 1831
- E: OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità* in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2015
- V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica. Scritti vari*, Giuffrè, Milano, 1940
- V. E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, II, Zanichelli, Bologna, 1953
- G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna- Roma 1992
- L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo (dalle liste bloccate alle primarie)*, Libreria Editrice Torre sas, Catania, 2011
- D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost*, 2007
- C. PINELLI, *Libertà di mandato e rimedi contro il transfughismo* nel contributo reso alla Tavola rotonda "*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Costituzione*, Roma 16 maggio 2018 in *www.federalismi.it*
- A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Barbera, Firenze, 1950
- F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, UTET, Torino, 1909
- *Réimpression de l'ancien Monituer*, Parigi, 1857, vol. XVI
- U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc, dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970
- P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova 1985
- P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982
- E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e gruppi parlamentari* in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017
- S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, I ed., 1946
- C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972

- E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016
- J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Libro III, Cap. I, in *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, UTET, Torino, 1970
- G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it
- A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della facoltà giuridica*, Università degli studi di Camerino, Camerino, 1970
- G. SAVOIA, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a cinque stelle",* in *Forum di Quad. cost.*, n. 3,2016
- R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005
- F: SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un irrigidimento dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello statuto del gruppo parlamentare "movimento 5 stelle"*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2018;
- F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017
- E.-J. SIEYÉS, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, trad. it. a cura di U. Cerroni, Editori riuniti, Roma, 1972
- D. SYME, *Representative Government in England*, Kegan Paul, Tench & Co., London, 1882
- G. SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Napoli, 1964
- A. SOLMI, *Storia del diritto italiano*, Società Editrice Libraria, Milano, III ed.,1930
- V. STUBBS, *Selected Charters and other illustrations of English constitution history*, in *The Clarendon press*, Oxford, III ed., 1876
- P. TANDA, *Le norme e le prassi del parlamento italiano*, Colombo, Roma, II ed., 1987
- R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quad. cost.* n. 3, 2018
- S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, II ed. a cura di A. Mannino 1993;
- E. TREVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il politico*, 1968, pp. 281-300
- H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat im oeffentlichen Recht*, Stuttgart, Berlino, 1942
- V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, CEDAM, Padova, 1959
- N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009
- E: VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum di Quad. cost*., 2014

- L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti* in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001
- P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Edizioni universitarie, Palermo, III ed., 1955
- M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. di P. Rossi, Einaudi, Milano, 1981, vol. 1
- G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Torino, 1979
- N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991