

Gaetano Azzariti

Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?

(Convegno A.I.C.- Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008)

Sommario: 1. – Cronaca politica ed interpretazioni storiche del divieto di mandato imperativo. 2. – Dal Medioevo all'età moderna: la *strutturale ambiguità* del divieto di mandato imperativo. 3. – La conquista dell'autonomia politica delle assemblee parlamentari: il mandato come *dispositivo di sistema* d'ordine costituzionale. 4. – Oltre la contrapposizione tra imperatività o libertà del mandato: il *rapporto* di rappresentanza e la responsabilità del rappresentante. 5. – L'*assolutismo sistematico* del libero mandato nell'esperienza storica dello Stato liberale. 6. – La critica al libero mandato. 6.1. – Segue: la critica leninista e il modello sovietico o *comunardo*. 6. 2. – Segue: la critica normativista tra divisione del lavoro e "Stato dei partiti". 7. – Il "mandato imperativo di partito" e la sua legittimazione. 8. – Il divieto di mandato imperativo nella Costituzione e nell'esperienza della Repubblica italiana. 9. – Rappresentanza pluralistica della società e disciplina di partito. 10. – La crisi dei soggetti della rappresentanza (eletti, elettori, partiti): la scomparsa dell'*agire politico*. 11. – *Verticalizzazione* del sistema politico e *Governo in Parlamento*. 12. - Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico.

1. Cronaca politica ed interpretazioni storiche del divieto di mandato imperativo

Strana vicenda quella del divieto di mandato imperativo. Nel corso della storia ha occupato un ruolo centrale nelle circostanze drammatiche che hanno mutato il volto della forma di Stato nei paesi continentali, fondando e legittimando il modo d'essere concreto della rappresentanza politica democratica in epoca moderna. Avversato in nome di diverse concezioni di democrazia, è stato iscritto nei testi costituzionali, conquistando una sua stabile collocazione entro gli ordinamenti contemporanei. Nel corso del tempo ha però progressivamente smarrito il suo più profondo fondamento di senso. E' questa perdita di senso che ha reso possibile ritenere che le complesse questioni delle relazioni tra rappresentanti e rappresentati e, parallelamente, delle modalità di svolgimento del mandato entro gli organi politico-rappresentativi potessero essere separate da quelle che sono invece con esse indissolubilmente collegate: sono le forme complessive che in concreto assume la democrazia che vengono in considerazione quando si riflette sulle modalità di svolgimento dei mandati politici e rappresentativi.

La perdita di consapevolezza della complessa trama entro cui trova la sua specifica collocazione il principio del libero mandato ha permesso – da ultimo - un progressivo scivolamento della riflessione sul tema, sempre più a valle, sino a far smarrire – almeno nei casi più estremi, ma ormai assai diffusi – la sua dimensione propriamente costituzionale. Una discussione sbilanciata, animata dai fatti della politica e della cronaca (la vocazione bipolare impressa al sistema politico, il transfugismo dei parlamentari), elementi quest'ultimi che non possono evidentemente rimanere estranei alla riflessione del costituzionalista, ma che non devono neppure esaurire il suo orizzonte d'analisi. Schiacciati dalla contingenza si rischia di legare le sorti di un istituto che ha segnato il carattere della democrazia moderna alle vicende di un momento o alle pulsioni di un caso e non invece alle più profonde ragioni della storia e ai progetti di edificazione di un ordinamento istituzionale e della rappresentanza rispettoso dei principi e dei valori che la nostra costituzione impone.

Può non essere inutile allora rialzare lo sguardo, ripercorrendo, con il passo veloce imposto da una relazione, la vicenda del divieto di mandato imperativo alla ricerca del suo significato costituzionale attuale e del ruolo che esso può ancora fornire alla qualificazione di una democrazia pluralista e conflittuale.

2. Dal Medioevo all'età moderna: la strutturale ambiguità del divieto di mandato imperativo

Non c'è una storia lineare - un'unica storia - del mandato imperativo da raccontare. Ci sono invece esperienze diverse da interpretare. Da tempo la storiografia più attenta ha sottolineato come in epoca medioevale, nell'esperienza dei primi parlamenti (o "Assemblee costituzionali"), la regola fosse quella del mandato scritto conferito a chi era chiamato a parteciparvi in rappresentanza di ceti, comunità o parti di territorio, ma ha altresì rilevato che il carattere imperativo delle istruzioni assumeva, di fatto, un valore non sempre determinato¹. Il vincolo cui si sentiva legato il mandatario era spesso di natura etica, fondato sul carattere "morale" del rapporto che affiancava e legittimava lo stesso carattere giuridico². Se si hanno presenti le condizioni materiali e culturali, nonché l'organica struttura sociale della società feudale, si comprende come più dei vincoli scritti, contenuti nei *cahiers*, nelle procure o lettere di mandato, i limiti entro cui operavano i rappresentanti in Parlamento erano definiti dal prestigio e dal ruolo ricoperto dai singoli all'interno delle rispettive comunità³. I documenti scritti, contenenti le istruzioni di mandato, assumevano funzioni diverse: anzitutto costituivano titolo di presentazione e prova della legittimazione dei rappresentanti da esibire in sede "parlamentare", inoltre, fin tanto che la rappresentanza politica non venne ad affrancarsi da quella privatistica⁴, la forma della "procura" civilistica appariva la naturale modalità "giuridica" con cui la comunità designava il proprio esponente in risposta alla richiesta di convocazione formulata da parte del sovrano. Rimaneva più controversa, invece, proprio la parte relativa al valore giuridico da assegnare ai vincoli di mandato. L'eterogeneità delle concrete esperienze mostra in sostanza tutta la gamma delle possibilità: in alcuni casi i rappresentanti dei territori ricoprivano la figura del *nuncius*, limitandosi a riportare la volontà espressa nel mandato redatto con minuziosa precisione⁵, in altri casi invece la forma del mandato appariva sostanzialmente libera ovvero le indicazioni ed i vincoli contenuti nei mandati apparivano di così generica formulazione da assegnare al rappresentante un'ampia libertà di manovra ed un esteso potere di contrattazione in sede assembleare e dinnanzi al sovrano⁶.

In ogni caso, volendo comprendere la sostanza del rapporto e dei vincoli che venivano ad instaurarsi in concreto tra rappresentante e rappresentati - oltre alla collocazione sociale ed al vincolo di natura etica che contribuiva a definire il rapporto di rappresentanza politica all'interno della società feudale - determinante appare anche considerare il tipo di assemblee "parlamentari" ove il mandato veniva ad essere esercitato. Anche in questo caso non può che rilevarsi l'eterogeneità delle istituzioni per nome, funzioni e ruolo entro i diversi Paesi e nel corso del tempo⁷. Appare infatti immediatamente evidente che ove le assemblee parlamentari (quale che ne fosse la denominazione)⁸

¹) Cfr. A. Marongiu, *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche Assemblee costituzionali*, Urbino, 1948, p. 9.

²) Cfr. V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, pp. 61 ss.

³) Per una visione d'insieme delle modalità e delle relazioni sociali che caratterizzavano il modello di convivenza feudale vedi almeno gli studi esemplari di M. Bloch, *La società feudale* (1939), Torino, 1987 e di O. Brunner, *Storia sociale dell'Europa nel Medioevo* (1978), Bologna, 1988; nonché, per i profili più direttamente socio-economici, lo studio collettaneo *Storia economica Cambridge*. Vol. III: *La città e la politica economica nel Medioevo*, a cura di M.M. Postan, E.E. Rich e E. Miller, tr. it. a cura di V. Castronovo, Torino, 1977.

⁴) Per un esame dei diversi significati assunti dal termine "rappresentanza" (*Repräsentation*) vedi H. Hofmann, *Rappresentanza - Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, tr. it. di G. Tommasi, Milano, 2007. Sulla dipendenza dalla terminologia civilistica, oltre che dalla concettualizzazione privatistica, che caratterizza l'origine del concetto di *Repräsentation* vedi G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia* (1973), tr. it. a cura di S. Forti, Milano, 1989, pp. 136 ss.

⁵) Cfr. H. Triepel, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie*, Stuttgart-Berlin, 1942, pp. 47 e 51 ss. Sul modo di redazione e sul contenuto delle istruzioni vedi in particolare le puntuali indicazioni fornite da V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., p. 78 s.

⁶) Cfr. A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, pp. 491 ss., spec. 498.

⁷) Cfr. A. Marongiu, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 44 ss.; Id. *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, *ad vocem*.

⁸) Assemblee di diversa natura e composizione cui si assegnava il compito di assumere decisioni vincolanti per conto ed in nome dei gruppi o delle categorie socialmente rilevanti nel contesto politico del tempo. Dal punto di vista

erano convocate dal sovrano con l'unico scopo di esigere, sanzionare o concordare l'istituzione di nuovi tributi o la partecipazione alle guerre, il mandato dei rappresentanti era *di fatto* vincolato: nell'oggetto determinato che esigeva la previa assunzione di impegni del rappresentante con la propria comunità di riferimento. Il rappresentante, a quel punto, nel limite del suo mandato, ma anche nei limiti del suo effettivo potere individuale o di ceto, non poteva che cercare di far prevalere entro l'assemblea parlamentare la decisione assunta al di fuori; un mandato "imperativo", dunque, conforme al carattere "vincolato" e predeterminato della decisione politica da assumere.

Quando però, per ragioni sociali e storiche collegate allo sviluppo dei ceti e soprattutto all'ampliarsi delle esigenze finanziarie e belliche⁹, i sovrani estesero le funzioni e le richieste delle prime assemblee parlamentari, il carattere "vincolato" e predeterminato delle decisioni venne meno; con immediate ripercussioni sulla natura del mandato e sull'ambito dei poteri in concreto esercitati dai rappresentanti.

Anche in questo caso non vale confondere le diverse esperienze storiche¹⁰. Limitiamoci allora ad osservare quanto avvenne in Francia: più volte alle esigenze del sovrano di vedere approvate le sue richieste non definite nelle lettere di convocazione fu opposto dai rappresentanti la propria incapacità ad assumere impegni poiché vincolati nel mandato. Furono allora i sovrani che costantemente sollecitavano il conferimento dei più ampi poteri ai rappresentanti dei ceti e dei territori. Così già nel 1302 è Filippo il Bello, nell'atto di convocazione dei primi *Stati generali*, a richiedere che i rappresentanti fossero "muniti di pieno espresso e sufficiente mandato, per ascoltare, ricevere e fare ciò che il re avrebbe ordinato e per consentire a ciò, senza addurre il

sostanziale (ma anche concettuale) ciò che appare dirimente è il passaggio dagli antichi Consigli regi (o altro *nomen*), con funzioni propriamente consultive, cui partecipavano i dignitari del regno, non in base a principi di rappresentanza o anche solo di rappresentazione delle diverse comunità, ceti o soggetti, ai primi parlamenti (o altro *nomen*: Ordini, Curie, Camere, Bracci, Stati, *Cortes*, Diete, *Stände*) come luoghi in cui i rappresentanti delle comunità o dei ceti (scelti in base a criteri storicamente e geograficamente mutevoli) stipulavano accordi con il sovrano ed assumevano decisioni vincolanti tutti i soggetti dell'ordinamento politico. Sul punto per tutti, v. A. Marongiu, *Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, cit., 3 ss.; Id., *Parlamento (storia)*, cit. 725 ss.

⁹) Sul ruolo fondamentale esercitato dalle esigenze finanziarie e belliche per l'ampliarsi delle competenze statali, nonché nella formazione degli Stati nazionali in Europa, vedi l'approfondita ricerca *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, a cura di C. Tilly, Bologna, 1984.

¹⁰) Le diverse tradizioni costituzionali europee (per non dire di altre parti del mondo) si differenziano in modo radicale nelle concezioni e per gli avvenimenti che hanno portato ciascuna ad affermare un proprio sistema parlamentare moderno. Come si sta cercando di porre in evidenza nel testo, in alcune esperienze continentali le modalità di svolgimento del mandato entro le Assemblee parlamentari hanno rappresentato uno strumento – che si è rivelato essenziale – per l'imporsi dell'autonomia e della centralità dell'organo rappresentativo entro i diversi sistemi di potere. In altre esperienze costituzionali non può dirsi altrettanto. Basta qui accennare alla vicenda inglese la cui esperienza costituzionale si caratterizza per ben diverse tematiche. Sin dalla sua nascita il Parlamento inglese rappresenta il luogo ove si esplica il conflitto tra Corona e dignitari del regno e si definisce il compromesso tra i poteri ed i soggetti sociali dominanti al tempo (tra corona e baroni, quest'ultimi successivamente in alleanza con i ceti emergenti nelle contee). Dopo l'ascesa al trono d'Inghilterra di Guglielmo il Conquistatore, nel lontano Natale del 1066, e l'istituzione da parte di questi di un'Assemblea di signori feudali, le successive convocazioni delle Assemblee da parte dei sovrani si caratterizzarono non certo per i mandati conferiti, bensì per la capacità dei rappresentanti di far valere i propri diritti *al di là del mandato*. Così furono strappati a Giovanni Senzattera i diritti della *Magna Charta* nel 1215; così suo figlio Enrico III il Plantageneta fu costretto ad emanare l'atto fondamentale per il futuro del parlamentarismo (il *Provisions of Oxford* del 1258) con cui s'impegnò a convocare stabilmente l'assemblea almeno tre volte l'anno; così, infine, si sancì la sovranità del Parlamento e la prevalenza di quest'ultimo sulla corona, dopo la "gloriosa rivoluzione", con il *Bill of Rights* del 1689. Non che la questione dei mandati imperativi ed il loro potenziale conflitto con la sovranità dell'istituzione parlamentare fosse irrilevante, ma fu risolta pragmaticamente ed in modo graduale – peraltro non senza qualche ambiguità – in base al richiamo a conciliare l'interesse del Regno con quello delle comunità locali e dei committenti dei deputati sin dal XVI secolo. Pertanto il famosissimo e sempre ricordato discorso di Edmund Burke agli elettori di Bristol del 1774 – spesso indicato come testo che sancisce il principio del divieto di mandato imperativo nell'epoca moderna - in realtà costituisce più la riaffermazione di un principio già da tempo presente nell'esperienza costituzionale inglese. Sullo sviluppo storico del costituzionalismo inglese ed in particolare sulle vicende che contrassegnarono l'affermazione della rappresentanza nazionale in contrasto con la Corona vedi le puntuali considerazioni di F. W. Maitland, *The constitutional History of England* (1911), Cambridge, 1974, spec. pp. 251 ss., *ma passim*.

pretesto di doversi recare a riferire”¹¹; ma ciò non fu sufficiente. In molte circostanze, infatti, i delegati riuscirono ad opporsi alle richieste del re, interrompendo i lavori degli *Stati generali* per far ritorno ai loro baliaggi per conoscere l’opinione dei rispettivi mandatarî¹². Gli sforzi per modificare i caratteri della rappresentanza, “liberando” il mandato e “separando” i delegati dai propri corpi d’appartenenza, indusse i sovrani a scrivere lettere di convocazione sempre più generiche e richiedere che i mandati fossero redatti in termini sempre meno vincolanti, sino ad auspicare l’attribuzione dei “pieni poteri” per “conseiller, besogner et consentir tout ce qui sera advisé, délibéré et conclu à la dite Assemblée”¹³. Un’avversione della corona al carattere imperativo del mandato che si protrasse sino alla rivoluzione francese, ed anzi fu proprio in quel frangente storico che Luigi XVI, tre giorni dopo il giuramento della Pallacorda, nell’estremo tentativo di frenare gli avvenimenti che l’avrebbero travolto, emanò l’ordinanza del 23 giugno 1789, nella quale “dichiarava” il divieto di mandato imperativo, aprendo in tal modo la strada alla fine del sistema feudale e dell’*ancien regime* di rappresentanza politica: nemesi della storia¹⁴.

L’ostilità regia ai vincoli di mandato aveva evidenti ragioni strumentali e rispondeva a chiare esigenze di rafforzamento dell’istituzione monarchica: si volevano superare le resistenze dei rappresentanti dinnanzi alle richieste sovrane. D’altronde, si deve simmetricamente rilevare come il sistema del mandato “imperativo” realizzava una difesa per i ceti ed i territori dinnanzi alla volontà *illimitata* e sovrana del re, con una funzione di garanzia e di limitazione delle pretese regie. Ma per ciò che a noi interessa - al di là dunque delle convenienze e dei vantaggi che l’istituto del mandato imperativo ha pure storicamente prodotto¹⁵ - occorre rilevare come sin dal suo sorgere il divieto di mandato imperativo mostrava la sua *strutturale ambiguità*: una doppiezza che non permetteva – e non permette tuttora – di formulare giudizi assoluti sul valore e le virtù di uno *strumento* di regolazione dei rapporti tra rappresentanti e rappresentati che esercita però anche ed immediatamente un’influenza diretta e decisiva sulla natura e i poteri dell’organo della rappresentanza. Fu chiaro sin dall’inizio della sua storia che il modo di esercizio del mandato entro

¹¹) Così A. Marongiu, *Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell’Età moderna*, cit., p. 499, alla nota 64.

¹²) Per i numerosi casi - che percorrono l’intera storia degli *Stati generali* - in cui i rappresentanti affermarono la propria incapacità a decidere sulle richieste del sovrano a causa dei vincoli di mandato, normalmente accompagnata con la richiesta di un ritorno dai loro mandanti per ricevere istruzioni, vedi G. Picot, *Histoire des États généraux*, voll. I - V, II ed., Paris, 1888. L’interpretazione dei limiti di mandato era a volte controversa, dipendendo sia dai singoli vincoli contenuti nei diversi mandati conferiti a ciascun rappresentante sia dall’interpretazione che di questi veniva fornita dai rappresentanti stessi. Pertanto non tutti, ma solo alcuni delegati abbandonavano l’Assemblea per fare ritorno nei baliaggi per ricevere nuove istruzioni. Altri casi più clamorosi riguardarono non tanto i vincoli di mandato quanto il potere in sé conferito, come fu nel 1560, quando alla morte di Francesco II si doveva provvedere alla istituzione di un “Consiglio di reggenza”, decisione per la quale evidentemente a nessun delegato era stato fornito né un mandato né il potere (ricordato con precisione da G. Picot, *Histoire des États généraux*, cit., vol. II, p. 172 ss.).

¹³) Così Carlo VII nel 1428 (richiamato da P. Violante, *Lo spazio della rappresentanza. I: Francia 1788-1789*, Palermo-São Paulo, 1981, p. 30). In termini analoghi anche Enrico III, il quale, in occasione della convocazione degli *Stati generali* del 1588, richiese “amples instructions et pouvoirs suffisants” (vedi ancora *op. loc. ult. cit.*). Sulla tendenza medioevale ad allargare i mandati da parte dei sovrani sino a giungere alla richiesta che i rappresentanti fossero dotati di *plena potestas*, collegata a convocazioni di Assemblee con indicazioni di oggetti assolutamente indeterminati, vedi D. Nocilla – L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, pp. 553 ss.

¹⁴) Non importa qui stabilire se sia stata l’ordinanza regia richiamata ad abolire la pratica del mandato imperativo, ovvero se ciò accadesse solo dopo, in conseguenza della rivoluzione (sul punto vedi N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pp. 46 ss.). In ogni caso, anche quest’ultimo episodio dimostra la profonda avversione dei sovrani francesi ai vincoli di mandato, ritenuti d’ostacolo al funzionamento delle Assemblee, ponendosi in contrasto con la richiesta di consenso alle proposte dei sovrani stessi.

¹⁵) Su cui pure la dottrina pare dividersi: chi sostenendo la tesi *ancien regime*, secondo la quale con l’abolizione dei vincoli si sarebbe garantito al sovrano di disporre di un’Assemblea di rappresentanti finalmente liberi di acconsentire alle proposte regie (cfr. D. Nocilla – L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, cit., p. 554); chi sostenendo la tesi *rivoluzionaria e moderna*, la quale individua nella permanenza in Francia del mandato imperativo l’ostacolo che – differentemente dalla vicenda inglese - ha impedito ai rappresentanti di conservare il ruolo di autorevoli interlocutori del potere regio (cfr. A. Barbera, *I Parlamenti. Un’analisi comparativa*, Bari, 1991, pp. 21 s., sulla scia di F.A. Hermens, *La democrazia rappresentativa* (1964), tr. it. a cura di S. Ortino, Firenze 1968, p. 352).

un'assemblea politica dipende tanto dai vincoli, dalle istruzioni, dagli impegni assunti all'esterno con i propri mandatarî, quanto dal ruolo costituzionale dell'organo e dalla funzione che ad esso si vuole assegnare. Sia i monarchi sia i sudditi furono pienamente consapevoli che tanto più vincolato era il mandato tanto meno autonomo era l'organo, impedito di assumere decisioni propriamente sovrane. Poi ciascuno interpretava secondo i propri interessi e le specifiche strategie di potere gli istituti giuridici: la monarchia auspicando un'assemblea dal re diretta e controllata composta da soggetti "liberi" di accogliere le proposte formulate nella sede parlamentare, i sudditi temendo le decisioni che potevano essere assunte sotto l'impero del sovrano vedevano nel mandato imperativo un possibile strumento di limitazione dei poteri sovrani dell'Assemblea politica.

Un primo lineamento sembra emergere: non si può ragionare sul mandato libero o vincolato in sé, ma solo all'interno di un sistema complesso in cui il ruolo costituzionale delle Assemblee politiche e i poteri dei soggetti (rappresentati e rappresentanti) sono due facce di uno stesso problema.

3. La conquista dell'autonomia politica delle assemblee parlamentari: il mandato come dispositivo di sistema d'ordine costituzionale

Che del mandato si dovesse ragionare entro la prospettiva complessa dei poteri e della concreta organizzazione costituzionale dello Stato, fu immediatamente percepito dai rivoluzionari francesi. I quali posero subito il divieto di mandato imperativo alla base della costruzione del nuovo Stato rappresentativo.

Fu certo la vicenda storica più significativa, densa di un preciso contenuto euristico. E' opportuno richiamarla. Gli avvenimenti decisivi si svolsero nel corso di poche settimane: nei giorni che sconvolsero il mondo. Il 30 giugno 1789 alcuni nobili rifiutano di partecipare alle sedute dell'Assemblea Nazionale¹⁶ appellandosi ai mandati imperativi ricevuti ed esprimendo l'intenzione di tornare ai propri baliaggi per ricevere istruzioni. L'8 luglio l'Assemblea, accogliendo le tesi di Sieyès, pone fine al sistema feudale dei mandati imperativi, con una motivazione tanto rivelatrice quanto esplicita: l'attività dell'Assemblea non può venire sospesa né può essere indebolita la sua forza o quella dei suoi atti dalle pretese o dall'assenza di alcuni suoi rappresentanti, ritenendo pertanto che sulla questione dei mandati non vi fosse neppure bisogno di deliberare ("dichiara che non vi è luogo a deliberare")¹⁷. Era ben chiara dunque l'effettiva posta in gioco: l'esistenza stessa dell'Assemblea e le sorti della rivoluzione. Giusto allora considerare la decisione assunta dall'Assemblea un "atto di autotutela", presa per impedire la secessione della nobiltà e il rischio di una delegittimazione dell'organo rappresentativo; non fu dunque una scelta espressione immediata e diretta di una "coerente teoria rappresentativa"¹⁸. Ma non per questo può essere sottovalutato il significato costitutivo e permanente di un nuovo modo d'essere della rappresentanza politica e del ruolo delle istituzioni politiche che quella decisione ha prodotto, non separatamente dal fatto di avere "salvato la rivoluzione". Da lì a poco infatti – il 26 agosto – l'Assemblea approva il testo che si pone a fondamento dei nuovi rapporti sociali e politici dell'età moderna (la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*) in cui si stabilisce il principio della sovranità nazionale¹⁹, che

¹⁶) Pochi giorni prima, il 17 giugno 1789, la seduta dei deputati del Terzo stato aveva stabilito di mutare la denominazione dell' "Assemblea dei Rappresentanti conosciuti e verificati della nazione francese", proclamandosi "Assemblea Nazionale": cfr. A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789 – 1875)*, Milano, 1975, p. 1.

¹⁷) Il testo della mozione - breve e fulminante - approvata dall'Assemblea è riprodotta da A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, cit., p. 25.

¹⁸) Così N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 69. Sul clima d'incertezza e la scarsa consapevolezza di molti deputati presenti in Assemblea, ancora condizionati dai vincoli dei propri mandati imperativi, nonché sull'opera raffinatissima ed incisiva dell'abate Sieyès in quel drammatico frangente, vedi A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, cit., pp. 3 e L. Compagna, *Dal mandato imperativo al mandato rappresentativo nella Costituzione francese del 1791*, in AA. VV., *Assemblee di Stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero giuridico moderno (secoli XV – XX)*, vol. I, Rimini, 1983, pp. 423 ss....

¹⁹) L'articolo 3 della *Déclaration* così recita: « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ».

verrà poi ad essere specificato – nella costituzione del 14 settembre 1791 – come fondamento del divieto di mandato imperativo²⁰.

Non importa adesso qui stabilire se ed in che limiti in Francia (e poi nel resto dell'Europa continentale che ne ha seguito le orme)²¹ il divieto di mandato imperativo si collegasse alla nascente teoria della sovranità nazionale (ma poi anche della sovranità popolare)²², non è possibile in questa sede neppure esaminare la torsione ideologica e di classe che questa teoria è venuta ad assumere nella successiva costruzione dello Stato liberal-borghese, condizionando le logiche concrete in cui s'è sviluppata la rappresentanza politica ad esclusivo vantaggio dei ceti abbienti e dei proprietari, almeno sino a quando il suffragio è stato limitato, tradendo le pretese universalistiche e liberatorie dei popoli inizialmente propagandate nella lotta contro l'assolutismo²³. Questioni evidentemente decisive, ma che non eludono il problema che mosse i rivoluzionari francesi ad escludere assolutamente – non ritenendo si potesse neppure porre in discussione – la validità di limiti all'attività e agli atti dell'assemblea dei rappresentanti per vincoli posti all'esterno di essa.

Fu tramite l'affermazione della libertà del mandato conferito ai propri membri che l'Assemblée poté rivendicare il proprio ruolo costituzionale, il suo affermarsi come organo sovrano. Organo politico rappresentativo espressione autonoma e *pro quota* di una sovranità divisa, secondo i canoni del costituzionalismo moderno che traggono origine storica e fondamento teorico nell'articolo 16 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* e nei principi della divisione dei poteri²⁴.

Il divieto di mandato imperativo sembra allora porsi - in quel preciso contesto francese con l'evidenza dettata dalla drammaticità della storia - come una condizione necessaria - sebbene non certo sufficiente - per affermare la sovranità dell'assemblea. Fu questo un passaggio storico che,

²⁰) L'articolo 7, sez III, cap. I, tit. III della Costituzione del 1791 così recita: « *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* ».

²¹) Anche in questo caso sono da evitare generalizzazioni tra esperienze giuridiche e tradizioni culturali diverse: evidente che in Inghilterra, negli Stati Uniti o in Germania (solo per richiamare tre esperienze rilevanti) le basi teoriche del libero mandato e i limiti di esso sono da rinvenire in tutt'altri principi.

²²) Può soltanto osservarsi che seppure il collegamento è difficilmente confutabile in sede di analisi storica, poiché di fatto nella rivoluzione francese fu posto a fondamento teorico del divieto di vincoli al mandato il principio della sovranità nazionale, ciò non comporta certamente che sia anche registrabile un nesso di causalità tra l'uno e l'altro. Come dimostrano le diverse esperienze storiche e teoriche registrabili nelle diverse tradizioni anche europee e come dimostra la stessa evoluzione in Francia della teoria della sovranità nazionale (poi popolare). Sull'affermarsi della concezione della sovranità della nazione e il contestuale progressivo venir meno della sovranità regia, vedi la ben nota ricostruzione storica, sistematica e teorica proposta da R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, vol. II, Paris, 1922, spec. pp. 149 ss. Ritiene che la "teoria della sovranità nazionale e divieto di mandato imperativo rispondevano in effetti a due logiche diverse, che è arbitrario unificare" N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 73. Sul punto vedi anche D. Nocilla, *Il libero mandato parlamentare*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000: Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, p. 48.

²³) Sulla mistica della teoria della nazione, ma anche sul significato attuale e non necessariamente elusivo o metafisico del concetto, vedi l'ampia e interessante ricostruzione di recente proposta da C. De Fiores, *Nazione e Costituzione*, vol. I, Torino, 2005.

²⁴) L'articolo 16, com'è noto, afferma: "*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*". Sul suo ruolo costitutivo del moderno costituzionalismo e sul suo valore paradigmatico vedi, per tutti, G. Ferrara, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p. 103 ss., secondo il quale l'articolo 16 della Dichiarazione del 1789 rappresenta "la norma-manifesto del costituzionalismo". Per un confronto tra la formula dell'articolo 16 e il principio cardine del costituzionalismo anglosassone del dualismo tra *iurisdictio* e *gubernaculum* vedi M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, p. 15, ed ivi (alle pp. 151 ss.) un'approfondita ricostruzione delle diverse concezioni che si pongono all'origine del costituzionalismo moderno, in riferimento alla sua natura principalmente prescrittiva e normativa e non più solo di carattere essenzialmente descrittivo. Sulla dicotomia Costituzionalismo degli antichi vs costituzionalismo dei moderni, con riferimento principale alla tradizione inglese, vedi l'ormai classico studio di C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), tr. it. a cura di N. Matteucci, Bologna, 1990. Sulla divisione dei poteri, oltre alla classica definizione teorica proposta da Montesquieu (*Lo spirito delle leggi* (1748), tr. it. dell'edizione del 1757 a cura di S. Cotta, Torino, 1965), vedi i diversi caratteri che essa ha assunto nel corso del tempo ricostruiti con profondità e consapevolezza storica da G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, voll. I e II, Milano, 1979 e 1984.

peraltro, non può essere limitato nella sua portata: esso in effetti trova riscontro in esperienze giuridiche e politiche tra loro molto diverse²⁵, proponendosi costantemente come una condizione di esistenza necessaria per l'affermazione della sovranità dei parlamenti in epoca moderna²⁶.

La lotta delle assemblee popolari (l'Assemblea Nazionale ovvero in altri ordinamenti i parlamenti nazionali, in qualunque modo fossero denominati) contro la corona e, successivamente, per la definizione di un assetto tra i poteri che assicuri alla rappresentanza popolare un ruolo al vertice dell'ordinamento, rinviene nel diritto di decidere senza vincoli di mandato una garanzia necessaria alla propria autonomia²⁷. Un'autonomia da far valere non solo nei confronti degli altri poteri, ma anche, contestualmente, dai propri elettori²⁸.

Non credo che sia corretto sostenere che per tale via, con la rivoluzione francese, si sia passati da un'idea strumentale ad un concetto assoluto di divieto di mandato imperativo²⁹. Ritengo invece si trovi una conferma del carattere strumentale dell'istituto, sebbene esso si trasformi in uno specifico *dispositivo di sistema*³⁰. Il divieto di vincolare il mandato dei rappresentanti del popolo (non più dei ceti) non è più inteso, come nell'*ancien regime*, espressamente in funzione dell'ampiezza e del genere di decisioni da assumere ovvero per garantire funzionalità ed efficienza all'assemblea e alla sua attività, bensì - ed è questa l'essenziale discontinuità - viene ora legato allo specifico ruolo costituzionale dell'organo rappresentativo ed al rapporto di questo con gli altri poteri sovrani. In questo senso può affermarsi che la pretesa libertà di mandato è ancora intesa in chiave strumentale, ancorché come specifico *dispositivo* necessario alla composizione dell'ordinamento politico e costituzionale complessivo.

²⁵) Anche in Inghilterra, ad esempio, "il passaggio dal mandato imperativo a quello rappresentativo fu (...) la condizione essenziale per permettere al Parlamento di esercitare pienamente la sua sovranità, altrimenti paralizzata dai molteplici e contrastanti vincoli di mandato": così S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Volume 1: Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, 2004, p. 35.

²⁶) Secondo M. Mazzotti di Celso, *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 772, "il divieto di mandato imperativo è insito nella natura stessa dell'istituzione parlamentare" (corsivo aggiunto). Il principio del divieto di mandato imperativo da quest'autore è ricollegato non solo "al valore centrale della discussione per raggiungere soluzioni conformi all'interesse generale" (in una prospettiva classicamente liberale), ma appare anche "uno strumento inteso a garantire alle Assemblee legislative la posizione e il rango che la Costituzione ha voluto loro attribuire nell'ordinamento".

²⁷) Collega la conquista da parte del potere centrale del diritto di decidere senza vincolo di mandato al termine del processo di concentrazione del potere sovrano nello Stato moderno N. Bobbio, *Rappresentanza e interessi*, in *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, 1988, p. 15.

²⁸) Un episodio sintomatico della pretesa di autonomia dell'organo rispetto alla volontà degli elettori è quello che coinvolse il deputato della Corsica. Il 6 novembre del 1790 una folta ed agguerrita delegazione dell'isola si presentò all'ingresso dell'Assemblea per comunicare che in quel dipartimento si erano svolte delle nuove elezioni, indette spontaneamente, pretendendo dunque la revoca e la sostituzione del loro rappresentante. L'Assemblea - su proposta del deputato Rewbell, chiaramente ispirata alle idee sulla rappresentanza nazionale di Sieyès - respinse ogni richiesta affermando l'impossibilità di far valere dentro l'Assemblea qualsiasi censura contro i propri membri.

²⁹) Vedi in proposito F. Cassella, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997, p. 132.

³⁰) La figura concettuale del "dispositivo", insegna Michel Foucault, ha natura strategica essendo in grado di sviluppare la propria forma in particolari direzioni a seconda degli oggetti e dei soggetti di riferimento. Il "dispositivo" è perciò sempre iscritto in un *gioco di potere*, ma è anche sempre legato ad alcune coordinate di sapere che lo condizionano. (cfr. M. Foucault, *Power/Knowledge: selected interviews & other writings 1972-77*, New York, 1980). Nel testo si specifica che il "dispositivo" del divieto di mandato imperativo si qualifica come "dispositivo di sistema", anziché - com'è più consueto entro il lessico foucaultiano - specifico "dispositivo del potere"; ciò perché entro la prospettiva prescelta ciò che rileva è analizzare la razionalità interna e di sistema delle "relazioni di potere" nelle loro configurazioni storiche reali e nelle loro trasformazioni esperienziali. Non necessariamente, dunque, i "dispositivi" rilevano esclusivamente per le specifiche "strategie del potere"; quest'ultime operano soprattutto in riferimento alle istituzioni totali, ma anche sul piano della più generale microfisica del potere. E' in questa diversa prospettiva, campo d'elezione della lezione foucaultiana, che si giustifica il primato delle "strategie antagoniste", tanto sul piano teorico-culturale, quanto su quello storico-critico. Per una riflessione critica sul concetto di dispositivo e le sue implicazioni vedi le dense pagine di G. Agamben, *Che cos'è un dispositivo?*, Roma, 2006.

4. Oltre la contrapposizione tra imperatività o libertà del mandato: il rapporto di rappresentanza e la responsabilità del rappresentante

La decisione dell'8 luglio 1789, la conservazione della natura strumentale del libero mandato, ma anche il suo innalzarsi a dispositivo di sistema d'ordine costituzionale, fondamentale per la definizione del nuovo ordinamento e per la composizione in concreto dell'assetto dei poteri, aveva lasciato aperto – anzi aggravato – un problema essenziale: quello della responsabilità del mandatario. A porre la questione nei termini più radicali furono i giacobini, in un momento tipico della rivoluzione, in quel breve spazio di tempo in cui la *Convenzione* parve in grado di realizzare i suoi ideali di libertà, eguaglianza e fraternità, prima di precipitare nel terrore. Fu durante la discussione per la redazione della costituzione del 1793 che si scontrarono le diverse idee di società e le differenti strategie politiche che separavano i divisi corpi della rivoluzione. In quell'occasione Robespierre svolse il suo celebre discorso “Sul governo rappresentativo”³¹, ponendo la questione essenziale della responsabilità dei rappresentanti (e dei funzionari pubblici in generale) nei confronti “del popolo sovrano”³². In tal modo il problema dei limiti cui deve essere assoggettata l'attività del rappresentante fu lucidamente posto, superando l'antica contrapposizione tra imperatività o libertà del mandato.

A ben vedere, quella giacobina era una richiesta figlia delle conquiste storiche della rivoluzione del 1789. Una volta affermata l'*autonomia politica dell'organo rappresentativo*, che richiede una sua collocazione “sovrana” nell'ambito del sistema dei poteri, ma pretende una necessaria distanza dai rappresentati, veniva meno la possibilità di limitarsi a considerare il mandato in via astratta e in termini assoluti. Ciò che venne allora in rilievo, non fu più la *situazione* esistenziale del mandato (imperativo ovvero libero), bensì – più precisamente – il *rapporto* che in concreto viene a definirsi tra rappresentante e rappresentati³³. Chi meglio dei giacobini – più d'ogni altro influenzati dal pensiero (iper)realistico di Rousseau sull'impossibilità di rappresentare la volontà del popolo, e sulla conseguente diffusione della sovranità *pro quota* ad ogni singolo componente la società³⁴ – poteva chiarire il nuovo orizzonte entro cui *collocare* ruolo e funzioni del mandato di rappresentanza?

Robespierre, sulla scia dell'insegnamento rousseauviano, dà per scontato che la sovranità non può essere rappresentata. “Il dominio del popolo dura un giorno solo”³⁵ e, in ogni caso, “i suoi delegati sono corruttibili”³⁶, enuncerà il rivoluzionario con tono acceso. Diventa allora fondamentale la predisposizione di strumenti di partecipazione e controllo all'attività dei mandatari, un sistema che

³¹) Cfr. M. de Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, tr. it. a cura di A. Burgio, Roma, 1995. Il discorso fu pronunciato il 10 maggio 1793.

³²) “La costituzione deve sforzarsi soprattutto di sottomettere i funzionari pubblici a una pesante responsabilità, ponendoli alle effettive dipendenze, non già degli individui, ma del popolo sovrano. Colui che è indipendente dagli uomini, si renderà ben presto indipendente dai suoi doveri”: così M. de Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, cit., p. 32-33.

³³) Sulla classica contrapposizione tra “situazione” e “rapporto” che vale a caratterizzare ed a distinguere la nozione di rappresentanza politica si rinvia a D. Nocilla – L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, cit., pp. 556 ss.; nonché, più di recente, a A. Papa, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, pp. 7 ss.

³⁴) Cfr. J.J. Rousseau, *Il contratto sociale* (1762), libro III, cap. 1 e cap. 15, ora in Id., *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, Torino, 1970, pp. 767 ss. e p. 800 ss. Sull'influenza esercitata da Rousseau sul pensiero giacobino e il filone che da esso deriva vedi A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, a cura di A. Barbera, Roma-Bari, 1997, p. 6 ss., quest'autore contrappone al filone del “costituzionalismo di ispirazione giacobina” un diverso “costituzionalismo di ispirazione anglosassone”, tendendo in tal modo ad esaltare, ma anche ad ampliare eccessivamente, il ruolo e il contrasto di questi due moti del pensiero filosofico costituzionalistico moderno.

³⁵) M. de Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, cit., p. 18.

³⁶) M. de Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, cit., p. 25-26. La questione della naturale propensione alla corruzione dei funzionari pubblici ed in particolare dei rappresentanti del popolo viene proposta in termini in verità assolutamente manichei: la “massima incontestabile” cui si ispira il pensiero del rivoluzionario francese non si basa solo sul principio della “corruttibilità” dei funzionari, ma anche sulla simmetrica convinzione che “il popolo è buono” (*op. loc. ult. cit.*).

permetta di rimanere “egualmente lontani sia dalle bufere della democrazia assoluta sia dalla perfida tranquillità del dispotismo rappresentativo”³⁷.

In conformità a questi presupposti filosofici e teorici le considerazioni di Robespierre sono tutte dominate dall’esigenza di garantire che i “*mandataires*” rispondano della loro gestione al popolo³⁸. Ma ciò che appare più importante rilevare, con riferimento al tema che ci occupa, è che in tal modo egli modifica la prospettiva entro cui si poteva pensare al mandato. Comprese - con una perspicacia che non mi sembra gli sia solitamente riconosciuta - che le garanzie effettive nei confronti dell’operato dei governanti nei sistemi rappresentativi, nonché - più in generale - la definizione dei rapporti tra rappresentati e rappresentanti, non si pongono solo al momento dell’investitura ovvero nella definizione in astratto dei poteri del deputato (mandato libero o vincolato), ma che la questione decisiva è quella, parallela, di come garantire forme effettive di responsabilità politica da far gravare su ogni singolo rappresentante per la propria attività parlamentare. Caduta l’illusione che la volontà dell’assente (il rappresentato) possa trovare immediata espressione in chi è invece presente (il rappresentante), il problema di fondo diventa quello dello iato tra i due termini della relazione: si tratta di interrogarsi allora su come riempire lo spazio tra i due estremi, come evitare che la rappresentanza politica diventi uno spazio vuoto, come tenere aperti quei canali tra la società civile e i soggetti che la rappresentano. Affinché la rappresentanza politica non si riveli solo una finzione diventa essenziale regolare i rapporti di rappresentanza, definendo una dialettica aspra e non pacificabile che deve congiungere la società e il potere. In tal modo Robespierre avverte, prima di altri, che la questione delle forme in cui si svolge il mandato di rappresentanza politica è parte della più generale questione delle forme reali della democrazia. Questo è l’essenziale nella concezione del “governo rappresentativo”.

Poi - solo dopo aver colto l’essenza del cambiamento di prospettiva - si possono considerare i modi di definizione del progetto giacobino, ovvero esaminare le questioni specifiche, che in questo insieme politico e teorico servono a definire l’immagine, ma non a crearla.

Così, per quanto riguarda i modi di definizione del progetto di società legato alla costruzione di un governo rappresentativo conforme ai presupposti teorici e filosofici indicati, è nota la tesi di Robespierre sulla pubblicità dei lavori parlamentari e il necessario loro svolgimento alla presenza del popolo³⁹. Un popolo materialmente assai vicino ai suoi rappresentanti, una presenza “fisica, massiccia, quasi debordante”⁴⁰, in grado di condizionare le attività parlamentari, impedendo - secondo Robespierre - la corruzione, l’intrigo e la perfidia⁴¹. Un popolo fisicamente vicino ai rappresentanti, che, certamente nella visione politica del rivoluzionario francese, costituiva anche lo strumento per far pesare il ruolo dei *clubs* rivoluzionari ed esercitare la pressione (minacciosa) dei gruppi organizzati (i *sans-culottes*). Da qui un’oscillazione - forse un’ambiguità - nella costruzione del sistema sociale e politico prospettato che fu legata al tempo in cui fu espressa e che si pone sostanzialmente in bilico tra un’idea di populismo opportunistico e una di democrazia partecipata avanzata e complessa⁴². Dovendoci limitare a considerare gli effetti di questa ricostruzione sul

³⁷) M. de Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, cit., p. 29.

³⁸) “Un popolo, i cui mandatarî non sono obbligati a dare a nessuno il rendiconto della loro gestione, non si può dire che abbia una Costituzione”, scriverà Robespierre (*Sul governo rappresentativo*, cit., p. 37), quasi volesse affiancare alle due condizioni definite dall’articolo 16 della *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen* del 1789 (divisione dei poteri e garanzie dei diritti), una terza: quella del controllo sull’attività degli eletti.

³⁹) Una concezione della pubblicità dei lavori parlamentari diversa da quella classica di ispirazione liberale, ma anche lontana dall’ “ambivalenza della concezione della sfera pubblica” presente nella teoria del liberalismo. Sul punto vedi il ben noto lavoro di J. Habermas, *Storia e critica dell’opinione pubblica* (1962), tr. it. a cura di A. Illuminati, F. Masini, W. Perretta, Roma-Bari, 1977, pp. 156 ss.

⁴⁰) Così N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 4.

⁴¹) Cfr. M. de Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, cit., p. 33.

⁴²) Se si volesse approfondire quanto rilevato nel testo circa l’ambiguità del progetto sociale e politico proposto da Robespierre dovrebbe considerarsi, quantomeno sul piano del giudizio politico, che il giacobinismo in quel frangente storico tese a proiettare una visione rivoluzionaria delle trasformazioni sociali e dell’organizzazione dei poteri. Questa ragione spiega il ruolo (decisivo e legittimante nei periodi rivoluzionari) affidato alla piazza. Per una teoria della democrazia - ma anche per un equilibrato giudizio politico dei fatti francesi - la questione che appare decisiva

modo di svolgimento del mandato, deve qui rilevarsi come la concezione giacobina registra sul punto uno scarto rispetto alla stessa visione rousseauviana da cui pure prende le mosse⁴³. L'impossibilità ontologica della rappresentanza di Rousseau sembra, infatti, lasciare il passo alla difficile costruzione di un ordinamento democratico fondato sulla dialettica degli opposti e sul conflitto virtuoso tra il *demos* e il *kratos*; il governo rappresentativo non è più condannato all'impotenza derivante dall'inconciliabilità assoluta tra democrazia e rappresentanza. Un ordinamento democratico e rappresentativo è realizzabile a condizione che la Costituzione riesca a far valere una responsabilità di mandato per l'attività compiuta nell'esercizio delle funzioni, una rappresentanza è possibile anche dopo il momento dell'elezione. Il ruolo politico e di direzione di governo viene riconosciuto agli organi istituzionali ed ai rappresentanti politici, i quali vengono nettamente distinti dal popolo. Una presenza attiva del "popolo" è certamente pretesa, ma non per ciò si giunge a confondere il ruolo dei rappresentanti con quella dei rappresentati, titolari i primi di un proprio potere politico del quale sono chiamati a rispondere verso i secondi. Ecco allora che la questione del mandato non è più quella se esso debba considerarsi libero o vincolato, bensì che esso deve essere responsabile.

Quanto si è ora osservato porta anche a non condividere l'enfasi con cui solitamente viene rilevata l'indicazione a favore della possibile revoca del mandato contenuta nel discorso *sul governo rappresentativo*. Un'indicazione che ha fatto iscrivere direttamente i giacobini tra i fautori del mandato imperativo, ma che rischia di portare a sottostimare il contributo ben più rilevante che questo movimento politico e di pensiero ha fornito alla ricostruzione storica dei limiti del mandato ed alle questioni della rappresentanza politica più in generale.

Intanto è opportuno rilevare la particolarità della misura richiamata. La revoca del mandato è, infatti, indicata tra le sanzioni che possono essere fatte valere nei casi di "responsabilità fisica", distinta dalla "responsabilità morale" e che riguarda essenzialmente le "prevaricazioni" dei rappresentanti. E' questa un'ipotesi immaginata nei casi più gravi, che si affianca alla denuncia al "tribunale popolare" istituita per punire "i fatti positivi di corruzione o di tradimento"⁴⁴; una previsione eccezionale, dunque, sulla quale non si può basare la complessiva concezione costituzionale della rappresentanza e del mandato dei giacobini⁴⁵. Tant'è che né la revoca, né altre

dovrebbe investire la costruzione ordinaria, giungendo a chiedersi se "dopo la rivoluzione" possa proseguire la "irruzione delle masse"; chiedersi, insomma, se la definitiva legittimazione dell'ordinamento costituzionale e dei suoi organi istituzionali (anche delle "nuove" istituzioni uscite dai moti rivoluzionari) non pretendano "a regime" una propria autonomia. E' la conquista di un'autonomia degli organi costituzionali (anche dal popolo) che sancisce la definitiva costituzione in via di fatto del nuovo ordinamento e delle sue istituzioni politiche. Il permanere invece degli organi di potere nell'orbita o nell'eccessiva vicinanza con il popolo, produce un ordine politico che assume le forme della demagogia o del populismo.

⁴³) In fondo è sufficiente porre a confronto il discorso sul "governo rappresentativo" di Robespierre, che stiamo esaminando nel testo, e le *Considerazioni sul governo in Polonia e sulla sua progettata riforma* del 1771 di Rousseau (vedilo in Id., *Scritti politici*, cit., pp. 1123 ss.) per avvertire lo scarto tra le due concezioni. Entrambe chiaramente ispirate da una comune esigenza di legare l'operato dei "rappresentanti" alla reale espressione popolare, tuttavia nel caso del rivoluzionario francese questo risultato è ricercato proponendo un sistema di responsabilità e controllo "sociale" che riesca ad impedire l'impunità degli eletti, mentre lo sforzo del pensatore ginevrino è indirizzato a negare ai "nunzi" ogni autonoma espressione di volontà. E' in questa seconda prospettiva che Rousseau – e non Robespierre, come subito diremo nel testo – indica esplicitamente il mandato imperativo come un mezzo per attribuire un carattere democratico alle decisioni legislative (vedi alle pp. 1152 s.).

⁴⁴) Cfr. M. de Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, cit., p. 37 ss.

⁴⁵) Basta pensare che il principio di revocabilità dei mandati di tutti i funzionari eletti (non solo dunque dei rappresentanti politici del popolo) è misura prevista da tempo in ordinamenti tra loro molto diversi. Nella tradizione statunitense è tuttora vigente – sebbene scarsamente utilizzato – in alcuni Stati l'istituto del *recall*, tramite il quale gli elettori possono rimuovere dal proprio ufficio un funzionario pubblico elettivo prima della scadenza del termine se una percentuale dell'elettorato sottoscrive una petizione per l'indizione di nuove elezioni. Sull'istituto del *recall* vedi nella dottrina italiana il risalente scritto di P. Biscaretti di Ruffia, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, pp. 85 ss., spec. 94 ss.; nonché, più di recente, L. Carlassare, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, pp. 42 ss., la quale giustamente evidenzia "il fatto che in pratica i meccanismi di attivazione della responsabilità degli eletti siano

misure che vincolassero il mandato trovarono spazio alcuno nell'ambito della costituzione montagnarda del 1793.

Certo, poi l'eccezione divenne la regola, i fatti travolsero i principi, il Terrore s'impose: fu quello l'inizio della fine, la rivoluzione mangiò se stessa e con essa i suoi figli legittimi. La costituzione non entrò mai in vigore e Robespierre fu portato alla ghigliottina.

Trascorsi oltre due secoli, le rivoluzionarie opinioni sul mandato possono essere discusse per quel che sono in grado di incarnare nella storia della rappresentanza politica. Può essere utile ricordare allora la sua parte più innovativa, che è nell'aver posto in una prospettiva dinamica la questione del mandato, nel tentativo di definire un sistema della rappresentanza aperto alla società in grado di far valere il controllo e poi la responsabilità dei singoli rappresentanti. In questa prospettiva il discorso di Robespierre non rileva tanto per gli accenni alla revoca del mandato, esso pone invece ben più appropriatamente la questione del *rapporto* di rappresentanza, del suo collegamento con il complessivo sistema sociale, il condizionamento, la responsabilità e i modi per tenere unito ciò che è necessariamente separato (rappresentati e rappresentante); un'idea di democrazia non di natura identitaria, bensì concretamente rappresentativa, ponendo il mandato come questione da affrontare all'interno del sistema politico realmente esistente e della forma di Stato "desiderata". Tutto ciò espresso con furore, ma non di meno con lucida capacità di innovazione.

5. L'assolutismo sistematico del libero mandato nell'esperienza storica dello Stato liberale

Troppo lungo sarebbe seguire le diverse ed intrecciate piste che in epoca moderna hanno condotto il mandato dall'orbita della rappresentanza del corpo mitico del popolo a quella della rappresentanza politica di partito. Ci si limiterà qui ad osservare come, in questo lungo viaggio, i caratteri più o meno vincolati del mandato siano sempre rimasti collegati alle reali e complesse dinamiche politiche e all'effettivo modo di configurarsi del sistema sociale; ciò a conferma di come non si possano separare le forme della rappresentanza dalla forma di Stato entro cui in concreto opera. Nella sua dimensione più propriamente costituzionale ciò induce a ricercare nel mandato uno dei modi di qualificazione che in concreto assume il disegno delineato dell'organizzazione politica e rappresentativa, proiettato dai principi costituzionali ed espresso nel testo della costituzione. Guardando al modo d'essere del mandato si potrà scorgere allora la qualità del sistema di democrazia reale, conformandosi esso come una *variabile* dipendente del sistema politico entro un ordinamento costituzionale *dato*.

Scorrendo rapidamente la storia, in conformità a quanto enunciato, varrà allora la pena notare non solo che l'età d'oro del libero mandato fu certamente quella del parlamentarismo classico, ma occorrerà anche rilevare come ciò fu il risultato di un'infatuazione ideologica e di una specifica visione di società, che rese la libertà del rappresentante consona al modo d'essere della forma di Stato dell'Ottocento liberale. Sono i caratteri che definiscono la forma di Stato liberale a legittimare una sorta di *assolutismo sistematico* del mandato libero: la rappresentanza politica come "scelta dei migliori"⁴⁶, la "auto-raffigurazione" del Parlamento liberale basata sul libero confronto (il modello del *gouvernement by discussion*)⁴⁷, la composizione sociale del corpo elettorale monoclasse⁴⁸,

scarsamente usati non ha importanza argomentativa: ciò che conta è la loro esistenza che ben dimostra come non esista alcuna incompatibilità fra rappresentanza e responsabilità" (p. 44). Affermazione di principio che può essere rivolta ai vari istituti di responsabilizzazione della rappresentanza: dal *recall* statunitense (ed elvetico) alla revoca giacobina.

⁴⁶) Così come sostenuto dalla dottrina giuridica (vedi, per tutti, gli scritti di V. E. Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique*, in « *Revue du Droit Public et de la Science Politique* » 1895, pp. 1 ss., tr. it. in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881 – 1940)*, Milano, 1940, pp. 417 ss. e di L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. I. Il rapporto rappresentativo*, Bologna, 1894, pp. 32 ss.) e filosofica (basta richiamare il classico J. Stuart Mill, *Considerations on representative Government* (1861), New York, 1958) d'ispirazione liberale.

⁴⁷) Cfr. per tutti E. Burke, *Speech to the electors of Bristol* (1774), tr. it. in *La rappresentanza politica*, a cura di D. Fisichella, Milano, 1983, 65 ss.; B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, II ed., vol. I, Paris 1872, pp. 199 ss., 275 ss. e 318 ss. Le basi filosofiche di tale impostazione sono già chiaramente definite in J. Locke, *Two Treatises of Government*, tr. it. del *secondo Trattato* (1691), a cura di L. Formigari, Roma, 1997, p. 159.

l'omogeneità dell'interesse generale come espressione del dominio della borghesia titolare esclusiva della rappresentanza politica⁴⁹. Tutto ciò concorre a spiegare il carattere del tutto "libero" della rappresentanza, ma ne mostra anche il suo volto meno credibile, più ideologico. Più della "libertà" del mandato, lo Stato liberale fa sfoggio della sua seducente maschera. Fu una forzatura che servì alla forma di Stato liberale e che contribuì a nascondere, dietro la "libertà" individuale del rappresentante, la divisione sociale e l'esclusione politica di gran parte della popolazione. Fu un'immagine che poneva, assieme al mandato, anche l'organo della rappresentanza in una dimensione rarefatta. Fu una visione del mandato di natura esistenziale, lontana il più possibile dalla realtà del rapporto sottostante e dall'effettività della rappresentanza politica degli interessi e dei conflitti sociali, nella loro gran parte privati di cittadinanza politica⁵⁰.

In effetti, il tempo del liberalismo fu dominato dal tentativo di tenere nettamente separate la società civile da quella politica. E se è certo che non è stato il libero mandato a creare la società liberale, esso è apparso però uno strumento idoneo a preservarne i caratteri. Non può stupire dunque se al termine di quell'esperienza storica, di quella specifica forma di stato, sia stata rimessa in discussione l'intera costruzione. Dal feticcio si è tornati al concreto modo d'essere degli istituti giuridici e allo studio delle virtualità che da essi possono trarsi; venuta meno l'illusione che aveva portato a scambiare l'ideologia per la realtà, riemerge il carattere strumentale dell'istituto giuridico del mandato e delle modalità del suo esercizio. Spogliato del suo manto ideologico e dell'assolutismo sistematico cui aveva condotto, superato il tempo del suo incanto, la discussione sul ruolo e il fondamento del mandato riacquista la sua dimensione reale, relativa e relazionale; non meno determinante per stabilire l'assetto complessivo dei poteri e la configurazione della concreta forma di Stato. Il che comporta la necessità del suo studio non come mera condizione esistenziale, bensì per la definizione dei rapporti tra governanti e governati entro la dinamica politica e il sistema democratico reale.

6. La critica al libero mandato

Il nuovo contesto che è succeduto allo Stato liberale è apparso ad alcuni - differentemente da quanto qui si sostiene - inferire un colpo mortale alla possibile libertà del parlamentare. L'allargamento del suffragio e l'affermarsi dei partiti di massa, hanno trasformato il volto del Parlamento e con esso il suo corpo rappresentativo. La crisi del parlamentarismo classico ha certamente mutato i termini del confronto⁵¹, ma non necessariamente ha fatto venir meno il valore costituzionale degli istituti. In caso - come qui si sostiene - impone che essi siano reinterpretati alla luce della rinnovata dimensione della forma di Stato.

Per quanto riguarda il modo di svolgimento del mandato, appare chiaramente definito il nuovo ambito di riferimento entro cui esso si trova ad operare: da un lato un mandato rappresentativo allargato rispetto a quello limitato ottocentesco, che diventa - finalmente - espressione di tutto il "popolo" e della sua divisione pluralistica (attraverso la lenta conquista del suffragio universale maschile e femminile, pur se ancora ristretto alle popolazioni nazionali ed ai soli maggiorenni

⁴⁸) Seguendo la classica formulazione di M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 56 ss., ma fin dal suo originario *Corso di diritto amministrativo. Dispense dell'anno accademico 1964-65*, Milano, 1965, ripreso poi in *Diritto amministrativo* (1970), II ed., vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 48 ss., nonché in *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, pp. 389 ss.

⁴⁹) Non può che rinviarsi a K. Marx, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico* (1841-1843), tr. it in Id., *Opere filosofiche giovanili*, a cura di G. Della Volpe, Roma, IV ed., 1977, 15 ss., spec. 53 ss.

⁵⁰) Come ricorda con nettezza L. Carlassare, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., pp. 36 ss., spec. 40, le tendenze della dottrina liberale (ed ancor oggi di quella conservatrice) alla svalutazione del rapporto rappresentativo, pur se proposto da diverse prospettive, giunge ad un medesimo risultato: scollegare i rappresentanti dai rappresentati al fine di occultare gli interessi particolari facendoli confluire nell'astratta idea dell'interesse nazionale come interesse oggettivo.

⁵¹) Sul punto, esemplarmente, Giuseppe Guarino, nell'*Introduzione* al suo *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari* (1949), ristampa Napoli, 1990, pp. 1 ss.; nonché la *Prefazione* di Massimo Severo Giannini allo studio di G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano 1950, I ss.

d'età); dall'altro un mandato rappresentativo mediato dai partiti politici, i quali assumono il ruolo, in via sempre più esclusiva, di tramite della rappresentanza sociale entro la sfera della rappresentanza politica ed istituzionale. Se sulla diagnosi relativa al nuovo contesto non c'è da registrare nessuna particolare diversità di accenti, assolutamente divergenti appaiono le conseguenze che ne vengono tratte tanto dalla dottrina quanto dalla politica nel corso del secolo XX.

Anzitutto portando alcuni - in base a motivazioni e prospettive tra loro diverse - a dichiarare ormai terminata la storia del divieto di mandato imperativo. Quel che importa qui rilevare non sono tanto le posizioni in sé quanto le prospettive che esse proiettano sul piano della complessiva visione del sistema politico e costituzionale, al fine di valutare come esse si collocano in un contesto complesso di democrazia pluralista e conflittuale, quali sono diventate nel corso del tempo le società post-liberali europee. E' questo il dato essenziale per chi assume la questione dei vincoli al mandato né in chiave esclusivamente strumentale alle esigenze politiche di fase, né come una mera tecnica di svolgimento della funzione politica di rappresentante, bensì come un modo di definizione dei rapporti tra rappresentanti e rappresentati, entro forme di Stato concretamente esistenti.

Attenendosi al punto di vista prescelto si manifestano chiaramente le ragioni che portano a non condividere né le ragioni essenzialmente di lotta politica che hanno fatto agio sulla visione complessiva di democrazia promossa da Lenin e da parte della tradizione sovietica nel corso del Novecento, né le motivazioni "puramente tecniche" che si pongono alla base delle ricostruzioni kelseniana e normativiste in generale. Tesi tra loro evidentemente ben diversamente orientate, ma entrambe scarsamente attente alla necessità di preservare entro le legittime istituzioni parlamentari il reale pluralismo politico e sociale.

6.1. Segue: la critica leninista e il modello sovietico o comunardo

L'opzione a favore del vincolo di mandato nella tradizione leninista ha una specifica origine storica che ne spiega sia la ragione sia il torto⁵². La ragione fu quella ideale, nobile com'è quella di ogni rivoluzionario, di imprimere un'accelerazione straordinaria del processo storico. Nel momento del conflitto lacerante tra l'Assemblea costituente e i Soviet, il rivoluzionario russo tentò l'assalto al cielo, rinunciando ad ogni cautela pur in precedenza manifestata⁵³, intese delegittimare il ruolo costituzionale e politico dell'organo rappresentativo contrapponendogli i "suoi" Soviet e formando un governo di Commissari del popolo privo di riconoscimento da parte dei rappresentanti dell'Assemblea costituente. Fu in questo drammatico contesto storico che Lenin lanciò la sfida dell'imperatività del mandato: solo dei *commissari* potevano esprimere la reale volontà del popolo. Un ritorno alle tesi più scettiche di Rousseau e all'impossibilità di assegnare ogni autonomia alla rappresentanza, poiché "la sovranità non può essere rappresentata"⁵⁴.

Alla base della ricostruzione della teoria della rappresentanza che si andava così ad affermare, vi è dunque, evidente, una *forzatura politica*, indotta da una volontà di cambiamento dello stato di cose presenti. Fu però il successo di quel *gesto rivoluzionario* e l'impossibilità di una ricomposizione dell'infranto che ha condannato alla dissolvenza le ragioni della teoria, a decretarne il "torto". La traduzione, infatti, di un atto di rottura in uno dei fondamenti costitutivi del nuovo regime si pone all'origine di una rinuncia: quella alla costruzione e alla configurazione di un assetto istituzionale corrispondente agli ideali di una nuova società di liberi ed eguali. Quale che sia il giudizio storico di

⁵²) Dall'opzione leninista - di cui si discute nel testo - trae origine il modello sovietico diffuso sino alla caduta dei regimi socialisti sia in Unione Sovietica (con diverse modalità di attuazione e successive disposizioni anche costituzionali) sia nei Paesi dell'Europa orientale. Il "modello sovietico" trova ancora vigenza in alcune importanti esperienze asiatiche (Cina) o del centro-america (Cuba). Per una rapida panoramica vedi R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005, pp. 77 ss. Per un'analisi del complessivo modello istituzionale dell'Unione Sovietica vedi T. Napolitano, *Istituzioni di diritto sovietico. I presupposti e gli ordinamenti*, Torino, 1975, ed ivi alle pp. 221 ss. l'analisi del sistema unitario dei Soviet.

⁵³) Cfr. V. I. Lenin, *Stato e rivoluzione* (1917), tr. it. a cura di P. Marconi, Roma, 1972, p. 54 s.

⁵⁴) J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, cit., libro III, cap. 15. Vedi anche *supra* al § 4.

quell'esperienza, ciò che qui importa rilevare, con riferimento all'imperatività del mandato, è che essa appare inconciliabile con un contesto di democrazia pluralista, attraversato dai conflitti sociali e politici, che rappresenta la condizione del presente. Entro quest'orizzonte – il *nostro* orizzonte di senso – l'ipotesi di vincolare il mandato ad una visione di società che superi i conflitti (di classe, ma non solo) e che sia l'anticipazione di una riunificazione del pluralismo entro una superiore unità politica, appare irrealistica; finendo per porsi, anzi, in contrasto con la logica propria e necessaria che deve governare le istituzioni rappresentative delle nostre democrazie, le quali devono assicurare e riprodurre la pluralità e il conflitto. Terminato il tempo dell'utopia e della costruzione della comunità liberata dalle sue divisioni, non è ammessa alcuna forzatura politica che vada a danno della realtà di una società divisa, da rappresentare nella sua irriducibile complessità, tantomeno può immaginarsi legittima una *reductio ad unum* della rappresentanza grazie allo strumento del mandato imperativo⁵⁵.

E' vero che l'opzione a favore del mandato imperativo, nella prospettiva marxiana, ha un famoso ed emblematico precedente: la breve e appassionante esperienza della *Comune* del 1871⁵⁶. Fu quel tentativo di autogoverno del popolo parigino che indusse ad esaltare la misura della revocabilità del mandato⁵⁷. Nella nostra prospettiva si tratta però di valutare il contesto entro cui essa fu adottata per operare un confronto con la situazione reale delle odierne democrazie pluraliste e conflittuali. Da questo specifico punto di vista appare evidente che l'esperienza della Comune non è riproducibile entro il nostro sistema complesso di democrazia. Basta considerare la dimensione municipale e non nazionale che permette di pensare a forme di autogoverno solo entro un limitato spazio territoriale⁵⁸; ovvero la forma di governo assembleare e la concentrazione dei poteri sia legislativi sia esecutivi nella sede della rappresentanza che non è auspicabile venga riprodotta in regimi politici legittimati dalla divisione dei poteri; ovvero la condizione di libertà ed eguaglianza sostanziali fondante quel regime politico che determinava ogni comportamento dei rappresentanti "vincolandoli" in nome dei rappresentati e dei loro diritti. Un'esperienza unica ed un modello di civiltà, non priva di qualche ingenuità o fragile democraticismo, in ogni caso non riproducibile in toto entro i nostri sistemi di democrazia nell'ambito delle forme di Stato attualmente esistenti. Assumere poi esclusivamente la misura della revocabilità dei rappresentanti senza l'aureo contesto che ne ha permesso la breve esistenza, sarebbe ingiustificabile.

6.2. Segue: la critica normativista tra divisione del lavoro e "Stato dei partiti"

Ben diverse furono le motivazioni che indussero Hans Kelsen ad avversare il libero mandato parlamentare. Tesi espresse nell'ambito del dibattito sulla crisi del parlamentarismo e le complessive trasformazioni sociali, discussione che coinvolse l'intera dottrina del primo Novecento.

⁵⁵) Sulla struttura necessariamente plurale della rappresentanza di diritto pubblico vedi G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998, p. 22. Di questo stesso autore vedi anche *La democrazia come rappresentanza e come partecipazione*, in *Il Filangeri*, 2005, 156 ss., ove si auspica, entro una prospettiva marxista, una riflessione critica sull'esperienza dei soviet e si censura la scelta di Lenin di sciogliere l'Assemblea costituente, ricordando la diversa e più avveduta teorizzazione di R. Luxemburg, *La rivoluzione russa* (1921, ma scritto nel 1917), tr. it. a cura di A. La Greca, Roma, 1997, pp. 31 ss., spec. 47 s. La rivoluzione bolscevica fu interpretata come una forzatura rispetto all'ordinario sviluppo storico già da A. Gramsci, *La rivoluzione contro il "Capitale"* (1917), ora in Id., *Scritti politici*, vol. I, a cura di P. Spriano, Roma, 1973, pp. 130 ss. ("I fatti hanno superato le ideologie. I fatti hanno fatto scoppiare gli schemi critici entro i quali la storia della Russia avrebbe dovuto svolgersi secondo i canoni del materialismo storico. I bolscevichi rinnegano Carlo Marx, affermano con la testimonianza dell'azione esplicata, delle conquiste realizzate, che i canoni del materialismo storico non sono così ferrei come si potrebbe pensare e si è pensato").

⁵⁶) Ovvio il rinvio alle considerazioni sull'esperienza francese svolte da K. Marx, *La guerra civile in Francia* (1871), ora in K. Marx, F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma 1971, pp. 887 ss.

⁵⁷) Anche in base ad una interpretazione del pensiero di Robespierre che è stata prima esaminata: vedi *supra* § 4.

⁵⁸) L'ipotesi avanzata dai comunardi di federare tutti i centri municipali di Francia in base ad un'autonoma decisione di ogni entità territoriale, indica certamente le volontà di proiettare su scala nazionale il proprio modello di auto-governo, ma – com'è noto – non ebbe nessun seguito.

E' nota la posizione che assunse Kelsen nello scontro che divise i maggiori costituzionalisti del secolo nel periodo straordinario dell'esperienza weimariana: in difesa del Parlamento, quando tanti altri critici ne prospettavano il suo disfacimento storico e spirituale, decretando la definitiva resa del sistema parlamentare nel suo complesso⁵⁹. Una presa di posizione giusta e rassicurante, condivisibile alla luce delle tragiche vicende storiche e politiche che sconvolsero da lì a poco l'intera Europa. Perché allora le argomentazioni del teorico della purezza del diritto non convincono sino in fondo? Non convincono nonostante appaia assolutamente corretta la diagnosi che le muove. L'allargamento del suffragio e l'imporsi dei partiti di massa sono le cause evidenti che hanno mutato la natura del Parlamento. Un passaggio storico che rompendo la forzata omogeneità della società politica ottocentesca (diventata ormai pluriclasse), modificando la composizione della rappresentanza e il ceto politico parlamentare (non più notabili ma politici di professione e funzionari dei partiti), assegna all'organo parlamentare un ruolo certamente diverso rispetto a quello sin a quel tempo ricoperto, ma non meno essenziale per l'esistenza stessa di un sistema democratico. Non ha dubbi Kelsen che il parlamentarismo rappresenti "l'unica forma *reale* in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale"⁶⁰. E' proprio l'affermarsi del pluralismo sociale e la conflittualità tra le parti (e tra i partiti) che rende essenziale individuare un luogo – e una procedura – per conseguire il "compromesso" necessario per la determinazione di una "volontà generale" che medi gli interessi politici e sociali contrapposti. La ricerca del "primato" del Parlamento viene rafforzata, nella diagnosi kelseniana, dal ruolo centrale assegnato alla nuova dimensione dei partiti politici: anche il teorico del diritto "puro" partecipa, con forte realismo, alla costruzione del *Parteienstaat*. L'affermazione che "la moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici"⁶¹, si basa sulla constatazione che in essi si forma una parte "essenzialissima" della "volontà generale" che verrà poi formalizzata nel compromesso parlamentare⁶². Può evidentemente discutersi sul rapporto che in tal modo viene a determinarsi tra i partiti e il Parlamento: valutando negativamente la dipendenza del secondo dai primi (secondo la diffusa concezione del Parlamento trasformato in una mera camera di registrazione delle decisioni assunte altrove, nelle istanze di partito) ovvero apprezzando tale necessario collegamento tra partiti e Parlamento interpretato come una prima formulazione di democrazia "strutturata" (avendo considerato il problema del parlamentarismo nell'ambito di una complessiva concezione della democrazia e della formazione della volontà statale in cui concorrono sia le istituzioni politiche sia gli attori sociali)⁶³, ma nel complesso appare una diagnosi lucida ed adeguata ai tempi, da apprezzare ancor di più per l'adesione ai valori della democrazia pluralista e conflittuale.

Quando però Kelsen dalla diagnosi passa alla prognosi (esprimendo una serie serrata di giudizi di previsione) e poi alla terapia (indicando le cure per superare la crisi del parlamentarismo) si assiste all'abbandono di ogni ulteriore sforzo d'analisi e di ricerca *realistica* delle cause concrete delle trasformazioni in atto, preferendo - a quel punto - un più rassicurante (per il padre della purezza del diritto) ritorno alle categorie della sistematica kantiana, tra le maglie del logicismo trascendentale⁶⁴.

⁵⁹) Il riferimento esplicito è evidentemente alle posizioni espresse da Carl Schmitt, l'antagonista storico di Hans Kelsen. Più in generale sull'animato dibattito tra i giuspubblicisti weimariani vedi l'approfondito studio di G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, pp. 63 ss. Sul clima culturale e politico di quegli anni vedi la ricostruzione proposta da G. E. Rusconi, *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia*, Torino, 1977. Le tesi sul crollo storico e spirituale del parlamentarismo sono contenute principalmente nel noto scritto di C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1923, II ed. 1926), tr. it. a cura di G. Stella, Torino, 2004.

⁶⁰) H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo* (1925), ora in Id., *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano 1982, p. 174 (corsivo dell'autore).

⁶¹) H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), ora in Id., *La democrazia*, IV ed., Bologna 1981, p. 55.

⁶²) Cfr. *op. loc. ult. cit.*

⁶³) Sul punto si rinvia a quanto sostenuto nel mio *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Bari-Roma, 2005, pp. 99 ss., ed ivi l'interpretazione del sistema parlamentare kelseniano come una prima formulazione di democrazia "strutturata".

⁶⁴) Sul rigoroso logicismo neokantiano di natura trascendentale, che caratterizza l'intera opera di Kelsen, vedi S.L. Paulson, *Towards a Periodization of the Pure Theory of Law*, in *Hans Kelsen's Legal Theory. A Diachronic point of*

Così con apparente disincanto - ma in realtà aggrappandosi al cielo della teoria al fine di sfuggire dalla concretezza dei rapporti sociali e politici che innervano senza possibilità di scampo la definizione dei rapporti di rappresentanza politica, le istituzioni e i soggetti che sostanziano la forma di Stato ed i sistemi democratici nelle realtà storiche determinate – Kelsen comincia a separare i concetti dalla realtà, alla ricerca della loro essenza normativa. Denunciando la “crassa finzione” della rappresentanza politica⁶⁵ e configurando il Parlamento come un organo in cui si esprime null’altro che una “esigenza irrinunciabile della *divisione del lavoro*”⁶⁶, Kelsen finisce per colpire al cuore la sua stessa ricostruzione diagnostica. L’autoreferenzialità della teoria normativistica prende definitivamente il sopravvento. Un ripiegamento che non può ritenersi inaspettato, in considerazione della complessiva visione “pura” del diritto del giurista praghese, ciononostante “poco felice” per le stesse intuizioni kelseniane sul ruolo del Parlamento nelle democrazie pluraliste.

Altrove s’è proposta un’interpretazione complessiva e critica di questa ritirata nell’empireo della motivazioni “puramente tecniche” del normativismo⁶⁷, limitiamoci in questa sede a ragionare sulla posizione di Kelsen relativa al mandato imperativo.

In questo caso non sono tanto le considerazioni di carattere prognostico – quale l’affermazione in fondo assertiva secondo cui il “mandato non vincolante” risulterebbe essere una *contradictio in adjecto* poiché il concetto di ‘mandato’ implica le idee di vincolo e di imperatività⁶⁸ – bensì le terapie in concreto suggerite che appaiono inadeguate rispetto al complesso ed effettivo funzionamento delle democrazie pluraliste.

Già l’ipotesi di decadenza dal mandato del deputato che cessa di appartenere al partito nelle cui liste è stato eletto⁶⁹ appare una misura che mostra una scarsa sensibilità per la dimensione autonoma e l’articolazione complessa della rappresentanza politica. Essa, infatti, determina un’impropria giurisdizionalizzazione (ad un tribunale verrebbe affidata la dichiarazione di decadenza del parlamentare) delle vicende parlamentari individuali che coinvolgono inevitabilmente un *giudizio politico*⁷⁰ che deve essere comunque espresso sulle ragioni del dissenso, per quanto “futili o

View, a cura di L. Gianformaggio, Giappichelli, Torino 1990, pp. 11 ss.; nonché M. G. Losano, *La dottrina pura del diritto dal logicismo all’irrazionalismo*, in H. Kelsen, *Teoria generale delle norme*, a cura di M. G. Losano, Torino 1985, pp. XVII ss., il quale individua negli ultimi scritti (a partire dagli anni ’60) un progressivo allontanamento di Kelsen dai propri presupposti teorici d’ordine logico e un sostanziale abbandono della prospettiva neokantiana.

⁶⁵) H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 178.

⁶⁶) *Op. ult. cit.*, p. 176.

⁶⁷) Sia consentito pertanto rinviare a quanto sostenuto nel mio *Critica della democrazia identitaria*, cit., pp. 92 ss., spec. pp. 102 ss.

⁶⁸) Cfr. H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto* (1960), tr. it. a cura di M.G. Losano, Torino 1990, 331 ss., sulla base di una non netta distinzione tra il concetto di rappresentanza nel diritto pubblico (*Repräsentation*) e rappresentanza di diritto privato (*Vertretung*).

⁶⁹) H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 84. (“i deputati, anche se non sono legati al mandato avuto dai loro elettori, lo perdano non appena lascino il partito per o dal quale essi furono eletti o non appena vengano esclusi da esso”).

⁷⁰) Giudizi, dunque, cui si dovrà attribuire un loro autonomo *modus operandi*, rappresentando una “distinta facoltà della mente”, che si ricollega più a considerazioni storiche (nel suo significato più antico di giudizio etico e di interpretazione del “come fu”) prive di un rapporto diretto con la “verità coercitiva” espressa nelle forme dei processi. Al giudizio politico non si perviene “né mediante deduzione né mediante induzione; giudizi, insomma, che non hanno nulla in comune con le operazioni logiche”, sulle quali, invece, la giurisdizione rinviene la propria legittimazione ultima a giudicare. Sull’autonomia del “giudizio”, di quello “politico” in specie, appaiono decisive le considerazioni svolte da Hannah Arendt, in particolare nelle lezioni su Kant raccolte nel volume *Teoria del giudizio politico. Lezioni sulla filosofia politica di Kant* (1982), tr. it. a cura di P.P. Portinaro, Genova, 1990 (da quest’opera sono tratte le citazioni riportate in questa nota, vedi alle pp. 12 ss.). Il giudizio politico, in caso, può essere ricollegato a quel “carattere rappresentativo” proprio del pensiero politico e del formarsi di quel genere di opinioni che tengono presente, in modo non neutrale, “le posizioni di coloro che sono assenti; in altri termini li rappresentano”. Sul rapporto tra giudizio politico e verità, nonché sul collegamento tra giudizio politico e carattere rappresentativo del formarsi delle opinioni, vedi ancora H. Arendt, *Verità e politica* (1967), tr. it. a cura di V. Sorrentino, Torino, 2004, pp. 27 ss. (la citazione richiamata in questa nota a p. 48).

disonoranti”⁷¹ esse possano essere⁷². Produce, inoltre, una tecnicizzazione del ruolo del parlamentare che incide pesantemente sul suo *status*, non più configurabile come diretto rappresentante politico della nazione, bensì come funzionario di partito, subordinando la funzione pubblica di deputato alla volontà del partito ed alla permanenza del rapporto di fiducia con esso. Una misura, infine, che modifica morfologicamente l'essenza e il valore del Parlamento, non più inteso come un organo autonomo e sovrano composto da rappresentanti, i quali, pur se organizzati in partiti, rimangono pur sempre ciascuno titolare di una fetta di sovranità. Il Parlamento kelseniano è un organo tecnico di composizione delle volontà dei partiti politici. Non può più sostenersi che la “volontà generale” si formalizza in Parlamento *per mezzo* dei partiti, bensì nei partiti *per mezzo* del Parlamento.

Una ricostruzione dunque che non solo – com'è stato più volte rilevato – fornisce un contributo decisivo all'affermarsi del *Parteienstaat* entro la cittadella della rappresentanza politica e nelle istituzioni parlamentari, ma esprime anche la negazione dell'autonoma dimensione soggettiva entro cui può manifestarsi la dialettica ed il confronto politico dei singoli rappresentanti con i rappresentati e, simmetricamente, dei rapporti tra i rappresentanti e le loro organizzazioni politiche. L'attribuzione in via esclusiva della funzione parlamentare ai partiti politici, intesi come organizzazioni totali, tende ad assorbire per intero le logiche proprie della rappresentanza politica, rendendo persino superflua la composizione plurale del Parlamento.

Questa visione induce Kelsen a sostenere un'ipotesi quanto mai eversiva rispetto alle logiche proprie della rappresentanza politica. “Ci si potrebbe accostare all'idea – scrive il giurista praghese – di non costringere i partiti a mandare in Parlamento un certo numero, proporzionale alla rispettiva forza, di deputati *individualmente* determinati, che – sempre gli stessi – partecipino alla decisione di ogni più disparata questione, ma di lasciare ad essi la possibilità di delegare, a seconda delle esigenze connesse con la discussione e la deliberazione delle varie leggi, degli *esperti* scelti nel proprio seno, i quali partecipino di volta in volta alla decisione col numero di voti spettanti al partito secondo la proporzionale”⁷³.

Altro che mandato imperativo, si propone direttamente la cancellazione della rappresentanza politica, sostituita da una rappresentanza tecnico-partitica che rinviene la propria legittimazione non in base ad un rapporto diretto con i rappresentati, bensì espresse della necessità di superare le difficoltà “puramente tecniche” delle decisioni di volta in volta da assumere. La visione di Kelsen in tal modo risulta chiara, e non può essere condivisa. Passando per il disincanto di una rappresentanza “crassa finzione”, riconducendo il Parlamento entro un impersonale canone organizzativo della divisione del lavoro, il primato del Parlamento perde gran parte della sua legittimazione storica concreta e la rappresentanza politica “muore”. Nel pensiero del giurista praghese ciò può non essere inteso come il passaggio ad una visione corporativa o tecnocratica della democrazia e del sistema parlamentare in particolare, poiché è ai partiti – fuori dal Parlamento – che spetta sostenere la ragioni della politica. Poi, in base al richiamato principio della “divisione del lavoro” (e al fine di

⁷¹) Secondo la formula espressa dalla legge elettorale cecoslovacca del 1920, ritenuta il modello positivo che ha ispirato Kelsen. Vedi in proposito N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 110 ss. Per un'analisi della controversia normativa cecoslovacca vedi C. Mortati, *Introduzione alla legge elettorale cecoslovacca (29 febbraio 1920, n. 123)* (1946), ora in Id., *Raccolta di scritti*, vol. IV: *Problemi di politica costituzionale*, Milano, 1972, pp. 353 ss.; P. Avril, *Saggio sui partiti* (1985), tr. it. a cura di R. Balduzzi e A. Giovanelli, Torino 1990, pp. 132.

⁷²) Una tipizzazione delle ragioni che conducono alla cessazione di appartenenza dal partito non appare possibile: nel caso di esclusioni individuali (dimissioni o espulsioni) le motivazioni – raramente tutte esplicite – possono spaziare dai più biechi mercimoni alle più nobili ragioni ideali, senza peraltro potere escludere una loro commistione. Nel caso di separazioni collettive (le scissioni o il frazionismo), sebbene sia presumibile che esse avvengano in base ad un dissenso d'ordine politico-strategico, non possono però essere escluse motivazioni o calcoli anche di carattere personale, in un loro intreccio inestricabile. In ogni caso quel che appare decisivo è che rimane insondabile (almeno sino alle successive elezioni) la corrispondenza o meno dei comportamenti – pur sempre politici – degli eletti con la volontà del proprio elettorato.

⁷³) H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 183 s.

salvaguardare la separatezza tra la politica e il diritto⁷⁴), l'organo legislativo, può essere preso in considerazione alla stregua di un mero strumento tecnico di produzione delle norme. Epperò – tralasciando in questa sede ogni ulteriore considerazione sulla concezione normativista – imponendo una torsione alla rappresentanza politica che ne stravolge i connotati. Privare i rappresentanti di ogni funzione rappresentativa per consegnarla ai partiti in via esclusiva non sembra essere stato un buon servizio per la configurazione di un sistema politico democratico pluralista e conflittuale. Neppure al tempo dello “Stato dei partiti”.

7. Il “mandato imperativo di partito” e la sua legittimazione

La storia del Novecento è storia dei partiti, ma è anche la storia dell'irruzione delle masse entro le istituzioni democratiche. L'allargamento del suffragio e la nascita dei partiti moderni è stata una miscela esplosiva. E' attraverso i partiti che le “masse” si sono fatte Stato⁷⁵, non sono dunque storie separabili. Neppure nei regimi totalitari ove la cancellazione del suffragio diretto e del pluralismo dei partiti ha mutato le forme del consenso, ma non per questo ha reso meno essenziale la ricerca e la costruzione di un sistema “ideologico” ed “identitario” in grado di assicurare uno stretto legame tra masse e potere, tra popolo e partito⁷⁶. Hans Kelsen aveva visto giusto quando aveva individuato nell'allargamento del suffragio e nell'imporsi dei partiti di massa le cause principali di trasformazione del sistema parlamentare, non può dirsi altrettanto quando aveva cercato di accentrare sul partito ogni funzione di rappresentanza, cancellando in tal modo uno dei termini essenziali del rapporto, il rappresentante, sostituito *in toto* dall'organizzazione politica⁷⁷. Per quanto riguarda il modo di svolgimento dei mandati rappresentativi dei singoli parlamentari, aveva comunque delineato – sebbene in termini estremi e non condivisibili – la questione di fondo che impegnerà la dottrina, ma soprattutto caratterizzerà le vicende politiche del “secolo breve”⁷⁸. In fondo la questione che ancora oggi ci interroga è quella dell'impatto che i partiti politici moderni hanno esercitato – e ancor esercitano – sul rapporto di rappresentanza. Un rapporto fin lì caratterizzato da due termini esclusivi, il rappresentante e il rappresentato, ed ora invece mediato da un terzo, il partito.

La vera domanda che allora si pone è la seguente: può il mediatore sostituire il mediato? Il rappresentante, ma alla fine anche il rappresentato? Assorbendo in sé l'intera potenzialità della rappresentanza politica. Ovvero – secondo quanto si andrà qui sostenendo – il nuovo interlocutore può svolgere il suo essenziale ruolo mediatore trasformando il rapporto di rappresentanza, ma non snaturandone i tratti essenziali. Il carattere *strumentale* del mandato, ma anche la sua pretesa di porsi come specifico *dispositivo di sistema*, secondo quanto s'è esaminato nelle pagine precedenti, indirizzano la nostra indagine verso un percorso obbligato (*recte*: storicamente determinato): non si tratta di ragionare sulle virtualità della rappresentanza in sé o dei partiti per sé, bensì di collocare il rapporto di rappresentanza entro il sistema complessivo dei poteri di ordinamenti costituzionali determinati. Così anche la questione specifica dei rapporti tra mandatario e mandanti non potrà

⁷⁴) Così come teorizzati negli scritti dedicati alla costruzione della dottrina “pura”: cfr., ad esempio, H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, cit., p. 9.

⁷⁵) Sull'intreccio fecondo tra partiti e masse, sul ruolo dei primi per integrare le seconde entro le istituzioni, nonché sulla perenne necessità di riesaminare e qualificarne criticamente il ruolo senza “lanciare strumentali anatemi contro i partiti”, con riferimento al “caso italiano”, rilevante è la testimonianza critica di P. Ingrao, *Masse e potere*, Roma 1977 (a p. 35 la citazione richiamata).

⁷⁶) Sull'importanza e il ruolo dell'ideologia (del “pensiero ideologico”) nella definizione dei regimi totalitari esemplare è lo studio di H. Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1951), tr. it. della III edizione del 1966 a cura di A. Guadagnin, Milano, 1996. Sul principio d'identità come fondamento di legittimazione delle dittature e dei regimi totalitari il rinvio d'obbligo è agli studi di Carl Schmitt: vedi ad esempio quanto scrive nella sua *Dottrina della Costituzione*, (1928), tr. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano 1984, pp. 307 ss. ed ivi l'inquietante conclusione cui perviene: “in particolare, una dittatura è possibile solo su un fondamento democratico” (p. 310).

⁷⁷) Vedi *supra* § 6.2.

⁷⁸) Si utilizza la celebre e pregnante definizione che Eric John Hobsbawm ha dato del Novecento (*The Age of Extremes. The short twentieth century*, London, 1994, tr. it. di L. Lotti, con il titolo *Il secolo breve*, XXIV ed., Milano, 1999).

porsi in astratto, ma valutando in concreto le modalità per garantire una responsabilità effettiva del primo rispetto ai secondi, in base alle reali dinamiche politiche delle diverse forme di Stato. Se poi l'ordinamento costituzionale di riferimento si pone nell'ambito delle forme di Stato democratiche pluraliste e conflittuali, la conservazione di un'effettiva responsabilità tra elettori ed eletti appare definirsi come un elemento costitutivo e qualificante il "governo rappresentativo" (per usare l'impegnativa formula giacobina). Senza che tutto ciò valga ad escludere una parallela responsabilità politica di partito, piuttosto garantendone il senso e la concretezza nel rapporto rappresentativo.

Entro queste coordinate che significato attribuire alle ricostruzioni che traducono l'impatto prodotto dalla nascita dei partiti moderni entro la sistematica della rappresentanza politica - in particolare nei rapporti tra elettori ed eletti - come un passaggio (più o meno lineare) dal "libero mandato" al "mandato imperativo di partito"⁷⁹?

Ci si potesse limitare a criticare la formulazione utilizzata, basterebbe osservare come essa appare escludere uno dei termini tradizionali del rapporto: il rappresentato. Cancellato per sostituirlo con un'esclusiva relazione tra mandatario e partito, definendo una dipendenza del primo al secondo. Ciò potrebbe indurre a ritenere che l'espressione sia quantomeno riduttiva di un rapporto più complesso, quale quello legato al modo di svolgimento del mandato di rappresentanza politica negli ordinamenti democratici, che non può prescindere completamente dal soggetto legittimante l'intero rapporto. Ma non si tratta del *nome*, bensì della *cosa*.

In questa diversa e più impegnativa prospettiva l'analisi non può che muovere dai processi storici reali. Delle complesse e profonde trasformazioni politiche e sociali che hanno mutato il ruolo e le funzioni dei partiti politici entro gli ordinamenti costituzionali positivi può qui richiamarsi – in via di sintesi – la nota periodizzazione di Heinrich Triepel: i partiti politici sono gradualmente passati da una situazione di aperta ostilità (*Bekämpfung*) ad una di piena integrazione (*Inkorporierung*) entro l'organizzazione statale⁸⁰. Se si osserva questo fenomeno di progressiva incorporazione dei partiti nell'organizzazione statale dal punto di vista del diritto parlamentare si deve notare uno scarto tra ruolo effettivamente ricoperto dai partiti (entro il Parlamento) e loro regolamentazione normativa. In particolare, nel nostro ordinamento non è dato riscontrare dei vincoli o delle prerogative costituzionali che si riferiscano ai partiti in Parlamento, imponendo o permettendo ad essi direttamente determinati comportamenti parlamentari⁸¹. Se dovessimo ragionare allora in base

⁷⁹) Sul "mandato imperativo di partito" vedi l'approfondito esame svolto da N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 89 ss.; nonché A. Spadaro, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in "Studi Parlamentari e di politica costituzionale" 1985, pp. 21 ss., secondo quest'autore mentre si può ricavare dalla "lettura integrata" degli articoli 1 e 49 Costituzione la previsione di un "mandato di partito", dall'articolo 67 deve dedursi un chiaro "divieto di mandato imperativo di partito" (vedi a p. 37), ritenendo pertanto necessaria una "difficile mediazione tra le due istanze (libertà-disciplina), che però privilegi nettamente l'indipendenza degli eletti" (p. 27). Sulla diversa e più generale questione della trasformazione del mandato parlamentare in "mandato di parte politica" vedi F. Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997, pp. 194 ss.

⁸⁰) Cfr. H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, II ed., Berlin, 1930, pp. 12 ss. La periodizzazione del noto autore tedesco comprende anche le fasi intermedie della indifferenza (*Ignorierung*) e della legalizzazione (*Legalisierung*) dei partiti all'interno degli ordinamenti giuridici positivi.

⁸¹) Uno scarto regolativo nel nostro Paese pressoché totale durante il periodo liberale e statutario, la cui cultura prevalente, espressa anche nelle ricostruzioni teoriche di molti costituzionalisti del tempo (Arcoleo, Orlando, Arangio-Ruiz, Brunialti, etc.), non sembrava assegnare ai partiti politici, a livello costituzionale, alcuna particolare tutela o ruolo entro l'ordinamento statale, assorbendo la problematica delle loro libertà d'azione e di propaganda nella più generale libertà di riunione e di opinione (sul punto vedi P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 67, ed ivi i rinvii bibliografici agli autori richiamati). Persino le fonti parlamentari registrarono con ritardo e con ridotta formalizzazione normativa la presenza dei partiti in Parlamento: solo nel 1920 il regolamento della Camera stabilì che poteva essere autorizzata la costituzione di "gruppi parlamentari" espressione di "partiti organizzati" (art. 1, co. 5. Reg. Camera del 1920). Anche nel periodo repubblicano, invero, tanto la Costituzione (che pure – con l'articolo 49 - finalmente individua il ruolo essenziale per i partiti entro l'ordinamento statale, da svolgersi per la determinazione della politica nazionale), quanto le stesse fonti parlamentari (che hanno ordinato l'intera attività parlamentare, attorno ai gruppi parlamentari, la cui costituzione può essere autorizzata anche in deroga ai requisiti minimi purché espressione di partiti politici organizzati dotati di un minimo di consistenza autonoma nel Paese: vedi gli attuali articoli 14, co. 2 Reg.

ai dati normativi, sarebbe facile dare una risposta netta ad entrambi i quesiti proposti: né la pretesa del partito “mediatore” di condizionare il rapporto di rappresentanza politica sino a pretendere di assorbire per intero le sue potenzialità, né la presunzione di un vincolo dei parlamentari nei confronti dei partiti (“mandato imperativo di partito”) rinvergono una solida base testuale⁸². In caso, nel nostro ordinamento costituzionale, è il libero mandato che si pone come principio costituzionale ai sensi dell’art. 67 della nostra Costituzione. Peccato che sarebbe questa una risposta che non corrisponderebbe alla realtà dei fatti, alla concreta esperienza giuridica e costituzionale, alla storia istituzionale europea e del nostro Paese. Una risposta dunque sbagliata perché inessenziale, sostanzialmente vacua.

Da dove traggono allora forza le pretese dei partiti di condizionare il mandato? La risposta questa volta può essere semplice e diretta: dalla straordinaria legittimazione sociale che hanno conquistato e dal ruolo che *di fatto* hanno ricoperto all’interno della costruzione dell’ordinamento statale. Una legittimazione ed un ruolo che non si sono arrestati alle porte del Parlamento, ma le hanno trionfalmente varcate, determinando una specifica dinamica politica entro i diversi ordinamenti costituzionali. Non è dunque sul piano della normazione, bensì su quello parallelo della legittimazione che deve essere ricercata la risposta alle domande formulate.

D’altronde non può essere discusso il processo di progressiva legittimazione dei partiti: dalla nascita dei partiti di massa lo sviluppo storico concreto ha legato, con un’intensità crescente, le sue vicende politiche ed istituzionali, nonché le trasformazioni – a volte traumatiche – delle proprie forme di Stato, ai partiti. Basta guardare in Italia: dalle lotte sociali dei partiti operai culminati, nel “biennio rosso”, con il tentativo di conquistare il potere⁸³, al ruolo istituzionale che ebbe, durante il regime fascista, il PNF⁸⁴. Furono poi le vicende storiche e politiche che condussero l’Italia (per altre vie anche gli altri Paesi europei) fuori dalla seconda guerra mondiale ad assegnare ai partiti riuniti nel CLN il ruolo decisivo prima di “levatrici” e poi di “costruttori” del nuovo ordinamento costituzionale⁸⁵. La storia è nota, ma sono due i profili che, ai nostri fini, è utile rilevare.

Camera e 14, co. 5 Reg. Senato), non attribuiscono alcun ruolo specifico ai partiti politici *in Parlamento*. La stessa legislazione “di contorno” sembra spesso volere regolare i rapporti con i partiti non direttamente, ma attraverso l’intermediazione dei gruppi, se non addirittura di singoli parlamentari: si pensi alla legislazione sul finanziamento dei partiti mascherata come legislazione in materia di rimborsi elettorali, ovvero a quella sulla stampa di partito inclusa all’interno della disciplina in materia di contributi per l’editoria.

⁸²) A rigore, dal punto di vista strettamente formale, neppure il sostanziale monopolio nella presentazione dei candidati alle elezioni entro le proprie liste, che i partiti hanno costantemente mantenuto nei diversi ordinamenti costituzionali, può essere considerato un dato incidente sul rapporto di rappresentanza, il quale si svolge successivamente alle elezioni, nel corso del mandato, non riguarda i candidati, bensì i parlamentari eletti, ed infine cessa al termine di ogni legislatura con il venir meno della carica. E’ peraltro evidente invece che dal punto di vista sostanziale il potere dei partiti nella selezione delle candidature costituisce il maggior condizionamento che *di fatto* incide sulla libertà del singolo parlamentare. Ma, appunto, come si afferma nel testo, si tratta di indagare non tanto la formalizzazione testuale di un vincolo apparentemente inesistente tra rappresentanti e partiti, quanto la reale dinamica politica che le diverse esperienze costituzionali realizzano in concreto.

⁸³) Sul biennio rosso: cfr. Ch. S. Maier, *La rifondazione dell’Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, tr. it. di R. Rossini, Bari, 1979, pp. 153 ss., spec. 202 ss.; P. Spriano, *L’occupazione delle fabbriche. Settembre 1920*, Torino, 1964.

⁸⁴) Sul ruolo costituzionale assunto dal Partito Nazionale Fascista basta richiamare la celeberrima analisi di C. Mortati, *La costituzione in senso materiale* (1940), rist. Milano, 1998, spec. pp. 70 ss. ed ivi la sua identificazione del partito come espressione istituzionale delle “forze politiche dominanti”.

⁸⁵) Sul ruolo sociale, politico ed istituzionale dei partiti politici durante la resistenza e poi nella fase di transizione dalla monarchia alla repubblica vedi 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. In particolare sul ruolo “istituzionale” e “costituente” svolto dai partiti riuniti nel CLN vedi C. Lavagna, *Comitato III - Comitato di liberazione*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, pp. 778 ss. Le conseguenze sulla rappresentanza prodotte dal carattere e dalla struttura della composizione del CLN sono lucidamente illustrate da G. Guarino, *Due anni di esperienza costituzionale* (1946) ora in Id., *Dalla Costituzione all’Unione Europea (del fare diritto per cinquant’anni)*, vol. I, Napoli, 1994, pp. 7 ss. Sull’insieme delle problematiche giuridiche del periodo transitorio vedi l’efficace e classica sintesi di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, *Introduzione al diritto costituzionale (Gli ordinamenti giuridici – Stato e costituzione – Formazione della Repubblica italiana)*, Padova, Cedam, 1970, pp. 111

Il primo riguarda la capacità dei partiti di porsi alla testa della dinamica politica conservando uno stretto rapporto con le masse, per un lungo periodo essenzialmente di natura ideologica ma collegato anche agli interessi materiali di queste; un rapporto che costituiva la principale fonte di legittimazione sociale delle formazioni politiche. Ciò rendeva superflua – ed è questo il secondo profilo da rilevare – una richiesta di disciplinamento.

Un'assenza pressoché totale di normazione che non ha impedito ai partiti di assumere la veste di grandi regolatori del gioco politico ed istituzionale. Anzi lo ha certamente favorito, lasciando che fosse il piano sociale a dominare i rapporti tra partiti e forme della politica. Non solo nel rapporto tra istituzioni e partiti, ma anche in quello tra partiti e cittadini furono i fatti, la prassi, al più le fonti consuetudinarie a dominare la scena. Così fu anche – per il profilo che qui esclusivamente interessa – nel campo dei rapporti tra elettori, eletti e partito.

A ben vedere, entro questo quadro complessivo di forte legittimazione sociale dei partiti, il divieto di mandato imperativo non rappresentava certo un ostacolo al libero determinarsi dei rapporti politici; né tra quelli riguardanti i cittadini-elettori con i partiti politici, né tra quei particolari rapporti politici relativi agli eletti con i rispettivi partiti di appartenenza. In caso la regola del mandato non vincolato poteva considerarsi funzionale – così come da tradizione – all'autonomia dell'organo parlamentare, svincolando i suoi membri da obblighi e limiti che potessero compromettere la libertà e l'ambito decisionale del potere legislativo, nonché permetteva alle Assemblee legislative di rivendicare il proprio ruolo costituzionale “sovrano”⁸⁶. D'altronde, la *strutturale ambiguità* che – anch'essa secondo tradizione – governa i rapporti dei rappresentanti con i propri rappresentati, non definibili esclusivamente entro le categorie della libertà ovvero dell'imperatività del mandato, poteva assicurare circa il permanere di una responsabilità politica diffusa dei singoli membri del Parlamento nei confronti dei rappresentati e della collettività nazionale nel suo complesso⁸⁷. Infine, oltre alla responsabilità politica diffusa, potevano considerarsi del tutto compatibili con il divieto di mandato imperativo altre e più penetranti forme di controllo e responsabilizzazione dei rappresentanti, in grado di ridurre lo iato con i rappresentati rendendo “fisicamente” vicino il popolo mediante il ruolo di naturale mediazione tra società civile e istituzioni esercitato dal partito di massa⁸⁸.

8. Il divieto di mandato imperativo nella Costituzione e nell'esperienza della Repubblica italiana

Era questa la situazione del dopoguerra italiano. Uno scenario non privo di contraddizioni e di tensioni, ma in cui la stabilità del sistema politico era garantita dalla forte legittimazione dei partiti, dal loro radicamento sociale e dalla loro capacità di direzione dei processi politici. Fu in questo contesto che si pervenne alla scrittura dell'articolo 67 della Costituzione. L'approvazione fu rapida, ma non per questo può dirsi sbrigativa o inconsapevole. La discussione, svolta in Commissione⁸⁹, fu breve perché essenziale, mostrando una diffusa consapevolezza che non si trattava solo di riprodurre il principio classico del libero mandato secondo i canoni della tradizione liberale di

ss.; ed ora anche la ricostruzione di M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, 2000.

⁸⁶) La delicata questione del rapporto tra divieto di mandato imperativo e “sovrano” dell'Assemblea rappresentativa è stata esaminata in precedenza al § 3.

⁸⁷) Della *strutturale ambiguità* che sin dal suo sorgere caratterizza il mandato, quale che sia la forma (vincolata o libera) con cui si presenta, s'è detto al § 2. Sulla responsabilità politica diffusa è d'obbligo il rinvio allo scritto di G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano 1967, pp. 113 ss.

⁸⁸) Sull'esigenza di definire un sistema della rappresentanza “aperto alla società” che consenta di esercitare un controllo sull'operato dei singoli rappresentanti ed inoltre far valere la loro specifica responsabilità individuale vedi le considerazioni svolte al § 4.

⁸⁹) Nelle sedute del 3 e del 19 settembre 1946 della seconda Sottocommissione: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, 1971, pp. 895 ss., spec. 905 ss. e 1035 ss., spec. 1042 ss.

stampo individualista, sebbene nella formulazione del precetto non ci si discostasse granché dall'articolo 41 dello Statuto⁹⁰. I diversi interventi sembrano concordi nella convinzione che ormai, nel nuovo contesto sociale e politico, “il divieto di mandato imperativo avrebbe potuto conservare un reale significato ed armonizzarsi con il ruolo della rappresentanza parlamentare in società solcate da profonde divisioni del tessuto sociale e da antagonismi di classe, solo a condizione di superarne un'interpretazione tutta incentrata su di una dimensione individuale, e di ritenere che il precetto costituzionale non faccia riferimento al mero rapporto bilaterale fra elettore ed eletto, ma ad una relazione più complessa, della quale i partiti, ed in generale le forme nelle quali si organizza la partecipazione politica, rappresentano non solamente lo sfondo, ma i principali punti di riferimento”⁹¹. Nel momento della scrittura del testo costituzionale fu generale la percezione che la “libertà” del parlamentare dovesse porsi in un rapporto dialettico e non conflittuale sia con la “sovranità” del popolo (che non poteva però più essere considerato come un'unità omogenea, ma era invece politicamente e socialmente diviso), sia con il ruolo costituzionale che veniva assegnato ai partiti. In fondo basta leggere in combinato disposto l'art. 67 con la disposizione con cui i partiti politici *costituzionalizzavano* il proprio ruolo entro lo Stato (l'articolo 49: “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”), per individuare il triangolo essenziale della rappresentanza politica espressa dal sistema costituzionale: eletti – partiti – elettori.

Può dirsi – con il senno di poi – che scarsa fu l'attenzione del costituente per le virtualità del libero mandato in una democrazia pluralista e conflittuale di garantire la rappresentanza politica e sociale *oltre* i partiti. Ma non vi è dubbio che nel dopoguerra, e per una lunga fase della nostra Repubblica, il pluralismo politico e la divisione sociale furono garantiti ed assorbiti per intero sul piano istituzionale⁹² dal sistema dei partiti. In caso si trattava di far valere le ragioni del pluralismo *entro* i partiti⁹³. Così anche le letture del divieto di mandato imperativo in chiave antipartitica, i timori di un uso della disposizione costituzionale che si ponesse in conflitto con le logiche proprie del sistema parlamentare ovvero con la democrazia dei partiti (in Parlamento), l'idea che si potesse prospettare una frizione tra il principio di cui all'art. 67 e l'indicazione di cui all'art. 49, sono storie recenti, *prive di senso* se riferite all'Italia dei primi decenni del dopoguerra.

Vero è che l'articolo 67 possiede anche un valore “di garanzia”, sia per il singolo parlamentare, sia per l'autonomia dell'assemblea parlamentare. La letteratura giuridica ha spesso enfatizzato il primo profilo, sostenendo che l'articolo 67 era espressione della cultura liberal-individualistica, generalmente contrapponendo a questo altre disposizioni costituzionali manifestazione di una differente e potenzialmente antagonista cultura democratica-sociale (in primo luogo sarebbe questo il caso dell'articolo 49). Ma queste posizioni appaiono forzate sia con riferimento all'effettivo dibattito svolto in Assemblea costituente (di cui si sono appena illustrati i tratti) sia in considerazione del ruolo che il divieto di mandato imperativo ha storicamente ricoperto (secondo

⁹⁰) Così recita l'articolo 41 dello Statuto Albertino: “I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori”. Formula sostanzialmente analoga a quella dell'attuale art. 67 Costituzione, con un'accentuazione d'accento sulla separazione dal localismo territoriale, storicamente ben comprensibile in ragione del processo d'unificazione nazionale ancora incompiuto.

⁹¹) Così P. Ridola, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II: *Le fonti normative e altri temi di vario diritto*, Padova, 1985, pp. 680, con riferimento diretto all'intervento di Terracini, ma la percezione di un superamento del carattere liberale ed individualistico dell'istituto del libero mandato e la sua nuova dimensione entro una società pluralisticamente divisa che collocava al suo centro la funzione aggregante dei partiti fu comune a tutti i costituenti.

⁹²) Analoghe considerazioni potrebbero svolgersi sull'egemonia, e quasi monopolio, che per lungo tempo hanno esercitato i sindacati (essenzialmente quelli “confederali”) sul piano della rappresentanza del conflitto sociale. Non è un caso che il testo costituzionale individua due soggetti privilegiati cui affida un ruolo costituzionale di rappresentanza: all'articolo 49, per la rappresentanza politica in senso stretto, i partiti, i quali concorrono “a determinare la politica nazionale”; all'articolo 39, per la rappresentanza propriamente sociale, i sindacati che, se registrati (sic!), sono legittimati a stipulare i contratti collettivi di lavoro “per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce”.

⁹³) Sul punto vedi ancora P. Ridola, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., pp. 679 ss., spec. 688 ss.

quanto si è precedentemente esaminato). Più corretto appare allora ribadire la doppia valenza della garanzia di cui all'articolo 67 Costituzione: da un lato a favore del singolo rappresentante, il quale può far valere la sua autonomia dal rappresentato, ed ora anche dagli altri soggetti (i partiti) partecipi del circuito della rappresentanza; d'altro lato a favore dell'organo rappresentativo, non limitato nella sua "sovranità" da soggetti esterni in grado di impedirne decisioni o funzioni. Una doppia valenza garantista che – privata del suo valore esclusivamente individualista - non può essere letto in funzione necessariamente antagonista rispetto alle esigenze di natura democratica e sociale, neppure se esse si manifestano entro il sistema della rappresentanza nelle forme di condizionamento della "libera" volontà del rappresentante.

In fondo fu ben colta dalla migliore dottrina costituzionalistica italiana del dopoguerra questa conciliabilità tra divieto di mandato imperativo ed appartenenza dei deputati alle organizzazioni che ne indirizzavano l'attività politica. Sarà Vezio Crisafulli a chiarire con la consueta precisione e lucidità l'ambito di operatività e le compatibilità con le istanze democratiche del mandato parlamentare⁹⁴. Si ammise così che l'adesione ad un partito, agli orientamenti di questo, agli indirizzi che di volta in volta vengono espressi nella contesa politica non possono ritenersi estranei alla scelta degli elettori per i singoli parlamentari, che dunque sono legittimamente condizionati e condizionabili dal partito di appartenenza nel corso del mandato, senza che sia configurabile, per ciò solo, un contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo. La garanzia di cui all'articolo 67 opererà per impedire i casi patologici di condizionamento del mandato (come sono da ritenersi le dimissioni in bianco, il preventivo impegno ad accogliere qualunque direttiva o istruzione del partito, etc.) ovvero vietando l'introduzione di istituti che permettano la revoca dei singoli parlamentari o la perdita del mandato a seguito delle vicende individuali (espulsioni, scissioni, dimissioni dal partito di origine).

Quando, nel 1964, la Corte costituzionale ebbe l'opportunità di intervenire direttamente sull'ambito di applicabilità dell'articolo 67, accolse sostanzialmente l'interpretazione appena richiamata, stabilendo che "il divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è *libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene*; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito"⁹⁵. I rapporti tra parlamentari e partiti, afferma dunque la Corte, non rilevano sin tanto che non si traducono in vincoli normativi costrittivi specifici che incidano sullo *status* o direttamente sull'attività del parlamentare.

Una simile impostazione lasciava grande spazio, nei rapporti tra parlamentari e partiti, al *non normativamente regolato*⁹⁶, rimettendo sostanzialmente la questione alla libera dinamica politica, al più governata dai parametri dell'etica individuale o della morale collettiva. Confermando in tal

⁹⁴) Cfr. V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1958), ora in Id., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 147 ss.; nonché, dello stesso autore, *La Costituzione della repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici* 1960, pp. 265 ss., spec. 269 s. e 273 s. Dopo la decisione della Corte costituzionale di cui diremo subito oltre nel testo (sent. n. 14 del 1964), Crisafulli è tornato sul tema nello scritto *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), ora in Id., *Stato, popolo, Governo*, cit., pp. 207 ss.

⁹⁵) Sentenza n. 14 del 1964 (nell'ambito della contrastata vicenda relativa alla nazionalizzazione dell'energia elettrica e all'istituzione dell'Enel), al punto 2 del "Considerato in diritto" (corsivo aggiunto). E' questa l'unica pronuncia in cui l'articolo 67 viene direttamente preso in considerazione dal giudice costituzionale. In qualche altra successiva occasione pur avendo le parti sollevato la questione anche con riferimento all'articolo 67, la Corte ha definito il giudizio in base ad altri parametri (cfr. soprattutto la sentenza n. 225 del 2001, relativa ad un altro noto caso: "il conflitto Previti", vedi ai punti 1 e 3 del "Considerato in diritto"; ma anche l'ordinanza n. 126 del 2002 con la successiva collegata sentenza n. 284 del 2004, il "caso Cito", al punto 1 del "Considerato in diritto"; nonché la sentenza n. 378 del 2004, al punto 2 del "Considerato in diritto", relativa a disposizioni contenute nello Statuto regionale umbro e coinvolgenti il consigliere regionale Ripa di Meana).

⁹⁶) Sulla necessità di lasciare nel diritto costituzionale un ampio spazio al *non normativamente regolato* (alla "libertà del non preveduto") vedi l'elegante ricostruzione proposta da V. Angiolini, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova 1995.

modo come la generalizzata legittimazione sociale dei partiti riduceva drasticamente ogni richiesta di disciplinamento⁹⁷.

9. Rappresentanza pluralistica della società e disciplina di partito

Si sostiene generalmente in dottrina che il principio di divieto di mandato imperativo sia stato in tal modo *sottovalutato* se non del tutto privato di ogni capacità precettiva⁹⁸. Alcune precisazioni al riguardo appaiono però decisive.

E' certo che il mandato dei parlamentari della Repubblica è stato in Italia (ma non solo nel nostro Paese e non solo nel passato) fortemente condizionato dagli indirizzi politici dei rispettivi partiti di appartenenza. La "disciplina di partito" ha rappresentato una regola non scritta⁹⁹, che - accompagnata con la organizzazione sempre più "gruppo centrica" del Parlamento italiano¹⁰⁰ - ha fortemente caratterizzato l'attività parlamentare. Una disciplina molto spesso *spontaneamente accolta*, in ragione della visione politica comune¹⁰¹, non per questo però meno invasiva proprio perché dettata da principi ed ideali comuni, cui i singoli parlamentari aderiscono e non solo ubbidiscono. Un rapporto con i partiti dunque coinvolgente appieno il sistema della rappresentanza ed il modo di svolgimento del mandato. Dovendo però valutare il principio del mandato - nel modo in cui è stato storicamente definito - non come una situazione esistenziale, bensì come un rapporto che collega elettori ed eletti nelle specifiche forme di Stato, ciò che appare decisivo è la capacità del sistema della rappresentanza politica di rispondere alle richieste di una democrazia pluralista e conflittuale.

Da questa specifica prospettiva la valutazione circa il concreto modo di operare del principio del divieto di mandato imperativo deve essere più articolato rispetto alla semplice constatazione di una sua sottovalutazione o scarsa precettività. Non può infatti negarsi che sul piano della rappresentanza effettiva del pluralismo e delle divisioni sociali esse siano state espresse al massimo delle loro potenzialità nei primi anni della Repubblica. Sul piano sociale - come s'è più volte sottolineato - in virtù della forte legittimazione sociale dei partiti e della capacità del sistema politico nel suo complesso, sul piano più propriamente istituzionale anche in virtù della funzione disciplinatrice dei partiti in Parlamento.

Una disciplina di partito dunque che può dirsi essersi posta al servizio della rappresentanza pluralistica della società. Ecco perché - come hanno rilevato sia la dottrina sia la giurisprudenza costituzionale precedentemente richiamata - il conflitto potenziale con il principio del mandato non vincolato non può essere dato se non nei casi espliciti di coercizione normativa; lasciata alla libertà della dinamica politica, il condizionamento dei parlamentari può essere ben maggiore di un vincolo di carattere normativo¹⁰², ma non perciò porsi in contrasto con un mandato libero e rappresentativo

⁹⁷) Confermando quanto s'è già rilevato in precedenza al § 7.

⁹⁸) Vedi, ad esempio e per tutti, N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 233, il quale rileva una "sostanziale svalutazione" del contenuto dell'articolo 67 negli anni successivi alla Costituente.

⁹⁹) Se non nell'ambito delle norme scritte di democrazia interna agli stessi partiti: negli statuti di partito o nelle regole organizzative dei gruppi parlamentari. Sul punto, in termini critici, vedi A. Spadaro, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., p. 48 ss.

¹⁰⁰) Sulla struttura "gruppo centrica" del Parlamento e il condizionamento alla libertà del singolo parlamentare vedi R. Bin, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000: Il Parlamento*, cit., pp. 90 ss., spec. p. 92; dello stesso autore più di recente *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, Relazione al Convegno *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 19 ottobre 2007, atti in corso di pubblicazione; C. De Caro, *La struttura delle Camere*, in T. Martines - G. Silvestri - C. De Caro - V. Lippolis - R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, pp. 100 s., la quale segnala la prospettiva di una "piena evoluzione della logica regolamentare 'gruppo-centrica' verso una logica di coalizione bipolare".

¹⁰¹) Che i vincoli dei parlamentari determinati dalla disciplina di partito o di gruppo in Parlamento siano leciti perché "principi spontaneamente accolti" è sostenuto C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana* (1952), ora in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 230, nt. 38.

¹⁰²) Come in ipotesi potrebbe essere la previsione di una sanzione disciplinare prevista da un regolamento parlamentare ovvero la perdita di un incarico all'interno di una Camera per la cessazione dell'appartenenza ad un gruppo.

delle divisioni politiche e sociali che trovano nell'organo Parlamento il luogo della loro unificazione in base alle regole che i singoli membri si danno ed ai vincoli che tra essi si formano. Tra questi vincoli quelli di appartenenza politica sono evidentemente determinanti.

10. La crisi dei soggetti della rappresentanza (eletti, elettori, partiti): la scomparsa dell'agire politico

Le condizioni entro cui si è definito il disegno costituzionale e nell'ambito delle quali ha poi in concreto operato il sistema politico sono, nel corso del tempo, mutate. Il triangolo essenziale della rappresentanza politica espressa dal sistema costituzionale (eletti – partiti – elettori) si è progressivamente dissolto. Diversi sono le interpretazioni ed i giudizi sulle profonde trasformazioni che hanno attraversato negli anni più recenti il sistema sociale e politico italiano e mondiale, diverse sono anche le prospettive temute o auspiccate di stabilizzazione del sistema; da nessuno è però negata la dimensione storica delle trasformazioni in atto. In questa sede c'interessa valutare gli effetti che le complessive mutazioni hanno prodotto sul modo di svolgimento del mandato parlamentare, interrogandoci in particolare sulle ragioni che sostengono tuttora – nelle mutate condizioni – il principio del divieto di mandato imperativo. Epperò – non foss'altro per l'impostazione data a questa relazione – non possiamo evitare di riflettere prima sulle trasformazioni più radicali del sistema della rappresentanza politica, poiché sono queste che definiscono il senso dei mandati, ma anche, in ultima analisi, la libertà ovvero i vincoli cui essi devono attenersi.

Se si considerano i tre soggetti principali partecipi del sistema della rappresentanza politica, ci si avvede immediatamente del profondo cambiamento di quadro complessivo. Detto in sintesi: a) gli eletti, da tempo espressione di un ceto che si è via via sempre più chiuso, ormai composto quasi esclusivamente da politici di professione e funzionari dei partiti, hanno perduto ogni legame di legittimazione diretta con il corpo elettorale: come si è autorevolmente affermato, anche a causa del sistema elettorale attualmente vigente che impone liste bloccate agli elettori, ormai i membri del Parlamento non vengono più “eletti” dal popolo, bensì solo “nominati” dalle rispettive segreterie dei partiti di appartenenza¹⁰³. Ciò non vuol necessariamente dire che ogni legame tra la società civile e i suoi rappresentanti si sia interrotto, ma non può più essere presupposto; b) gli elettori, per cause storico-sociali (il termine delle *grandi narrazioni*, la perdita di coscienza sociale e storica, lo smarrirsi di una chiara dimensione collettiva) e fattori politico-istituzionali (la riduzione degli spazi di partecipazione e di influenza politica), risultano ormai dispersi ed in evidente crisi di “rappresentazione di sé”. E' progressiva l'eclisse di molti dei caratteri integrativi ed identificativi che sostenevano il corpo elettorale diviso dei sistemi pluralistici delle società novecentesche, rendendo sempre più complessa la necessaria mediazione politica del conflitto sociale. Si parla ormai comunemente di crisi del rappresentato e non più solo di crisi della rappresentanza o del rappresentante¹⁰⁴; c) i partiti, infine, sono, tra i soggetti del trittico che si va qui componendo, quelli che più hanno subito lente trasformazioni. Dai partiti ideologici di massa si è passati ai c.d. partiti

Attualmente l'articolo 5, co. 7 del Regolamento Camera prevede la decadenza del Segretario “aggiunto” (in rappresentanza dei gruppi non presenti nella composizione “ordinaria”) eletto all'Ufficio di Presidenza qualora cessi di far parte del gruppo cui apparteneva: sarebbe questa l'unica “sanzione” prevista dall'ordinamento interno delle Camere da applicarsi ai parlamentari che cambiano gruppo (cfr. V. Cozzoli, *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, Pisa, 2007, p. 262). Anche quest'unica previsione appare di fatto venuta meno a seguito della drastica riduzione del numero dei gruppi attualmente presenti in entrambi i rami del Parlamento.

¹⁰³) Cfr. G. Ferrara, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 221. Inoltre, se vuoi, per considerazioni analoghe, anche il mio *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in *La riforma elettorale*, cit., pp. 154 s.

¹⁰⁴) Cfr. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 109 ss., spec. p. 117.

“piglia tutto” (*catch all*)¹⁰⁵, sempre meno portatori di identità collettive e sempre più “pragmatici”, disposti a rendere *relativi* i propri valori *costitutivi*, negoziando ogni cosa, ma rendendo in tal modo indeterminato il legame di rappresentanza che ne legittima l’azione politica e parlamentare in particolare. La trasformazione dei partiti, coniugata con la crisi sociale e di valore delle società contemporanee, legata alla secolarizzazione delle ideologie e alla loro progressiva neutralizzazione, travolta dai processi di massificazione ed omogeneizzazione dei costumi riflessa dalla omologazione tra le diverse opzioni politiche, ha reso irriconoscibili le formazioni politiche. Ad una società *liquida* corrispondono ormai partiti *liquidi*¹⁰⁶.

A questo terremoto della rappresentanza non ha corrisposto però una parallela riduzione dello spazio politico ed istituzionale controllato dai partiti. Quello specifico spazio e quel ruolo istituzionale, conquistato nel corso del tempo in base ad una legittimazione sociale, ormai perduta¹⁰⁷. I partiti detengono sempre maggiore potere, ma appaiono sempre meno legittimati: strutture di governo in base ad un consenso generico. Un potere legalmente conquistato in competizioni elettorali spesso litigiose, ma in base a programmi politici nelle opzioni di fondo tra loro in gran parte affini, concorrenti politici tra loro ancora alternativi, ma tutti in base alla stessa “visione del mondo”: un altro mondo – in questo momento - non appare possibile.

Potrebbe ritenersi, vichianamente, un “ricorso storico” dello Stato monoclasse con la sua parziale e falsata rappresentazione sociale. Ma ciò che più conta notare è come siffatta omologazione del sistema dei partiti comporti una loro minore capacità rispetto al passato di dare rappresentanza politica ai diversi soggetti del pluralismo, dispersi entro ordinamenti sempre più frantumati nella composizione sociale. Qui è il fondamento della crisi odierna della rappresentanza politica: una rappresentanza dispersa che non trova i luoghi della sua necessaria composizione, venuti meno in gran parte i tradizionali canali che hanno permesso un loro riconoscimento istituzionale.

Quel che importa in questa sede rilevare, con riferimento al principio del divieto di mandato imperativo per come si è andato in concreto definendo nel nostro ordinamento repubblicano, è il venir meno dei presupposti che avevano legittimato la posizione ed il ruolo dei partiti entro il sistema della rappresentanza. Non si tratta solo della smarrita legittimazione sociale, ma anche della collegata capacità di porsi a capo delle dinamiche politiche e dei processi storici, garantendo al diviso corpo sociale (a “tutti i cittadini”) di partecipare tramite il partito alla determinazione della politica nazionale. La crisi di rappresentazione delle divisioni sociali dei partiti si coniuga con la loro afasia rispetto alla direzione dei processi politici. Oggi la politica è muta, non sapendo più narrare il futuro.

In passato era più facile per i partiti agire consapevolmente e farsi progetto di società: le grandi classi, le grandi narrazioni, le grandi ideologie, le grandi contraddizioni economiche e sociali, fornivano il collante storico e materiale per la costruzione delle “piccole” narrazioni della politica attiva. A ciò si accompagnava, sul piano organizzativo e dei mezzi, la voce viva e forte dei partiti politici di massa novecenteschi. Oggi, le classi si disgregano¹⁰⁸, l’ideologia si nasconde dietro processi di neutralizzazione e tecnocratici¹⁰⁹, la società perde il senso di sé.

¹⁰⁵) Secondo la ben nota definizione di O. Kirchheimer, *La trasformazione dei sistemi partitici dell’Europa occidentale* (1966), tr. it. in *Sociologia dei partiti politici*, a cura di G. Sivini, Bologna, 1971, 177 ss., spec. 185 ss.

¹⁰⁶) Un modello, quello della “liquidità”, che si è tentato persino di indicare come il nuovo paradigma della contemporaneità: cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, tr. it. di S. Minucci, Roma-Bari 2002.

¹⁰⁷) E’ opportuno ricordare che è sulla base del processo di progressiva legittimazione sociale dei partiti che si è ricostruita la loro parallela legittimazione politica ed istituzionale, nonché si è potuta ritenere legittima la ricostruzione di un sistema rappresentativo in cui i partiti condizionavano il “libero” mandato parlamentare dei propri aderenti: vedi *retro* ai §§ 7 e 8.

¹⁰⁸) Non solo in conseguenza delle trasformazioni economiche e per la diversa composizione sociale che vien così a determinarsi nel passaggio che si è voluto sintetizzare nella transizione dal “fordismo” al “post-fordismo” (e i cui effetti sulla disgregazione delle classi sociali appare immediato frutto della *fine del lavoro*, su cui vedi il classico lavoro di J. Rifkin, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l’avvento dell’era post-mercato* (1995), tr. it. di P. Canton, Milano, 2001), ma anche per fattori profondi di natura ideologica, storica e politica, che hanno visto la caduta dei miti e dei paradigmi interpretativi novecenteschi con la contestuale loro sostituzione e creazione di altri, non meno totalizzanti, in un passaggio che può essere sintetizzato nella trasformazione dell’ “homo faber” nell’ “uomo flessibile”

La crisi della politica induce i partiti a cercare rifugio entro la società, seguendone le pulsioni e gli egoismi, non riuscendo più ad indirizzarli, trasformandoli e fornendo ad essi forma politica¹¹⁰; venendo così meno a ciò che deve considerarsi l'essenza della rappresentanza politica: la capacità di orientare i comportamenti umani e definire visioni generali produttive di senso. Si dimentica che la società è il campo degli interessi particolari che non dovrebbero essere semplicemente e direttamente rispecchiati dalla politica, ma che dovrebbero invece essere ricomposti da questa¹¹¹. Si omette di far propria la più antica delle lezioni della politica: la società diventa "società civile" a condizione che essa trovi un senso ed una ricomposizione unitaria, e questo è il compito primo e più profondo della politica, che nel dar senso all'*agire politico* rinviene la propria ragione d'essere¹¹². Quel che suole chiamarsi la produzione del legame sociale non è scontato né è il prodotto di un moto naturale della società, esso invece viene definito dal conflitto e tramite il conflitto, quando – e solo se – esso trova una sintesi dialettica non definitiva, ma pur sempre opera di riunificazione e della traduzione di interessi particolari/individuali in interessi sovraindividuali, di classe, di ceto, di parti, definendo un non ontologico ma concreto "interesse generale". Una politica che si riduce a dar voce ai lati oscuri, alle paure, agli egoismi delle moltitudini senza riuscire ad esprimere un progetto di civiltà "alta", illuminata, riconoscibile in base a valori civili o percorsi emancipatori, è una politica *impolitica*, che nel momento stesso in cui crede di interpretare il mondo, in realtà non riesce più a parlare del mondo (tanto meno a trasformarlo, s'intende).

Le ragioni dell'autoreferenzialità della politica da tutti denunciata vanno rinvenute, in ultima analisi, in una sorta di paradosso o di corto circuito cui la politica è pervenuta: una politica specchio piatto della società, dove tutti i vizi di questa si riflettono su quella e dove vanno perdute invece tutte le virtù non coltivate che potrebbero (dovrebbero) innescare quel meccanismo di aggregazione sociale e di costruzione artificiale del legame sociale e civile. Una politica vuota a fronte di una società vuota. Non può allora stupire che ad una società autoreferenziale corrisponde una politica autoreferenziale¹¹³.

(sul punto può vedersi l'analisi fin troppo dissacratoria di M. Revelli, *Oltre il Novecento. La politica, l'ideologia e le insidie del lavoro*, Torino, 2001).

¹⁰⁹) Quasi superfluo il richiamo a Carl Schmitt (tra i tanti scritti dedicati da Schmitt al tema può vedersi *L'epoca delle neutralizzazioni e delle politicizzazioni* (1929), ora in Id., *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna 1972, pp. 167 ss.). Con riferimento specifico all'attuale dominio della tecnica, vedi le più recenti tesi nichiliste di E. Severino, *Il destino della tecnica*, Milano, 1998 e di N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004. Sul ruolo del diritto nell'epoca della tecnica vedi il brillante dialogo tra i due autori da ultimi richiamati: N. Irti – E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001. Gli effetti distorsivi che l'imporsi di poteri "tecnici" e dei processi di neutralizzazione del politico esercitano sul complessivo sistema democratico e rappresentativo è stato esaminato con consapevole senso critico da F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, pp. 87 ss., ma *passim*.

¹¹⁰) Sul punto vedi le lucidissime pagine di C. Schmitt, *Cattolicesimo romano e forma politica* (1923), ora in id., *Cattolicesimo romano e forma politica. La visibilità della Chiesa. Una riflessione scolastica*, tr. it. della II ed. del 1925 a cura di G. Galli, Milano, 1986, pp. 31 ss., spec. 44 ss., il quale ritiene compito della forma politica conferire "particolare dignità" alla rappresentanza.

¹¹¹) Dimenticando così, in un colpo solo, non solo Hobbes ma tutta la filosofia contrattualistica.

¹¹²) Cfr. H. Arendt, *Vita activa. La condizione umana* (1958), tr. it. a cura di A. Dal Lago, Milano 2001, spec. pp. 18 ss. ed ivi i rinvii al pensiero antico e classico sulla concezione "naturalmente" sociale della politica che esprime il senso ultimo del suo agire: dal *zoòn politikòn* di Aristotele, all'*animale sociale* di Seneca, alla *naturaliter politicus, id est socialis* dell'uomo di Tommaso D'Aquino. Il "rischio che il politico scompaia del tutto dalla faccia della terra" se non conserva la sua specifica essenza di relazione tra gli uomini è stato indicato con la consueta perspicacia da Hannah Arendt nel suo *Che cos'è la politica?* (1993), tr. it. a cura di U. Ludz, Torino, 2006, p. 9, ma vedi *passim*.

¹¹³) Ove si volesse proseguire l'analisi di cui nel testo volgendo lo sguardo verso il futuro, si potrebbe constatare come sia ormai diventata drammatica la necessità di recuperare una rappresentanza politica effettiva, in grado cioè di rappresentare le tracce di civiltà disperse, le esperienze organizzate, ma diffuse nel territorio, le culture politiche depositate dalla storia e non ancora disperse o consumate, quelle culture "civili" nate magari entro le grandi culture egemoni del passato, ma rimaste allo stato diffuso minoritarie, che oggi finito il tempo delle tradizioni onnicomprensive, finito il tempo delle unitarie (ed assolutizzanti) filosofie della storia, possono essere recuperate come fattore integrativo fondamentale, senza potere o volere ormai ricadere nelle visioni totali (neppure nella visione totalitaria del neoliberalismo, che è rimasta l'unica ideologia totale sostenuta da una forza materiale diffusa sul piano

11. Verticalizzazione del sistema politico e Governo in Parlamento

In questo contesto a quali logiche risponde il mandato parlamentare? E' possibile richiamarsi ancora al "mandato imperativo di partito", o almeno all'esigenza di temperare la libertà del singolo parlamentare con la disciplina parlamentare di partito? Su quali basi materiali e storicamente fondate può appoggiarsi il disegno costituzionale che ha collocato il divieto di mandato imperativo all'interno di una complessa relazione di rapporti che fanno tutte capo al parlamentare? Nella nostra forma di Stato come può farsi valere la responsabilità politica del rappresentante libero nel mandato ma sottoposto agli indirizzi di partito? Ed infine, come può garantirsi il pluralismo politico, la dialettica democratica, il conflitto sociale entro il nostro sistema di rappresentanza politica? Un insieme di domande tra loro collegate, che richiedono una risposta articolata, ma non equivoca, da formularsi in base ai risultati fin qui acquisiti.

Pur essendo venute meno le condizioni che avevano legittimato socialmente e storicamente i partiti a ricoprire la posizione di mediatori dell'intera rappresentanza politica, non per ciò è venuta meno la necessità di garantire in Parlamento un indirizzo politico unitario. Ciò giustifica il complessivo e continuo condizionamento delle scelte dei singoli rappresentanti, non vincolati nel mandato ma tuttora sottoposti alla disciplina di partito. La disciplina di partito - o di gruppo - continua pertanto ad operare, ma con minori giustificazioni politiche e sociali. Privato dell'orizzonte ideale, della comunità di appartenenza, dell'identità ideologica, il singolo parlamentare continua a svolgere il suo mandato entro un organo politico e nell'ambito di un gruppo cui è necessariamente collegato nella complessa trama di relazioni che va a comporre la tela della rappresentanza politica parlamentare delle società complesse. Immutata la richiesta di disciplina parlamentare, più fragili appaiono le sue basi: lasciato solo il singolo parlamentare continuerà ad ubbidire, ma non più per adesione, semmai per convenienza. Fedeltà dei parlamentari ai gruppi, ai partiti, alle coalizioni ottenuta in ragione di valutazioni tattiche e agli interessi politici personali o del raggruppamento cui parteggia, non più in nome di un disegno strategico, magari utopico ma pur sempre in grado di conferire *pathos* civile ed *ethos* politico a scelte altrimenti solo freddamente razionali se non propriamente "tecniche". Non prive di fondate esigenze politiche, le decisioni collettive in Parlamento finiscono per venir dominate troppo di frequente esclusivamente dal vuoto della teoria dei giochi, smarrendo la propria riserva di integrità. E non di raro si rischia l'ingovernabilità tattica e l'inconsistenza politica. Questo spiega molto dell'esecrabile transfugismo¹¹⁴.

Ma c'è dell'altro. Con riferimento al singolo mandato, c'è da chiedersi se esso sia ancora in grado di porsi come espressione reale di un distinto e specifico *rapporto di rappresentanza*, se cioè al singolo parlamentare sia ancora assegnato il compito di dar voce alla sovranità del popolo, "rendendo presente ciò che è assente"¹¹⁵, non in termini esistenziali o astratti, bensì nella

internazionale: il mercato). Solo attraverso questo accidentato percorso può passare un recupero di interesse generale e la categoria del politico può tornare a farsi valere. Ma di questo non è qui dato parlare.

¹¹⁴) I dati relativi alla XIII legislatura appaiono, in effetti, impressionanti: alla Camera risulta abbiano cambiato gruppo nel corso della legislatura 139 deputati (il 23% dei componenti l'organo), al Senato sono 82 i senatori transitati in gruppi diversi (il 25% dei componenti l'organo). Tra questi 59 deputati hanno cambiato il gruppo di appartenenza una sola volta, 37 due volte, 32 tre volte, 7 quattro volte, 1 cinque volte, 2 sei volte ed infine 1 deputato ben 8 volte. Nelle legislature successive il fenomeno della "mobilità parlamentare" si è andato tuttavia attenuando (vedi gli ultimi dati riportati da V. Cozzoli, *La posizione del parlamentare e il ruolo dei gruppi*, cit. p. 261; nonché, in precedenza, Id., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. La riforma regolamentare della Camera dei Deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002, p. 102 e tabella a p. 165); in particolare sulle vicende che hanno contrassegnato la "mobilità parlamentare" durante la XIII legislatura vedi S. Curreri, *I gruppi parlamentari nella XIII Legislatura*, in *Rassegna Parlamentare* 1999, n. 2. pp. 283 ss., il quale riporta però dati leggermente diversi (vedi a p. 286); nonché da ultimo A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, pp. 245 ss.

¹¹⁵) Secondo la nota impostazione proposta da G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 70, ma già nella prima edizione di questo scritto del 1929 pubblicata con il titolo *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativesystems. Ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*. Sul punto vedi

concretezza delle divisioni pluralistiche della società. La domanda è legittima in considerazione dello svuotamento della rappresentanza di mandato determinata dalla *verticalizzazione* del sistema politico e delle sue dinamiche interne.

Una *verticalizzazione* favorita dalla crisi delle strutture intermedie (i partiti politici in primo luogo, ma anche di molte altre formazioni sociali o istituzioni statali), che ha assunto valenze diverse, pervadendo l'intero sistema politico. Essa ha trovato la sua idealizzazione simbolica nella sfida tra *leaders*, ma non riguarda soltanto la scelta del "Capo". L'intero assetto istituzionale ed i rapporti tra i poteri sono stati coinvolti, l'intera forma di governo è stata re-interpretata¹¹⁶. All'interno del Parlamento, l'organo della rappresentanza plurale, la *verticalizzazione* della politica ha assunto i tratti più controversi, concorrendo a trasformarne "ruolo", "modi" e "forme del confronto", in un processo di mutazione storica ben più complesso ed articolato di quanto non possa qui riferirsi.

Per quanto qui interessa basta ricordare:

a) Il declino dei Parlamenti è giunto a trasformare il "ruolo" costituzionale delle Assemblee, non più caratterizzate come centri propulsori delle dinamiche politiche nazionali¹¹⁷. Sono numerosi - e spesso denunciati - gli elementi che inducono a ritenere ormai abbandonato il disegno di un Parlamento luogo in cui si determina il *compromesso politico* necessario per la definizione e lo sviluppo del sistema democratico. Il rilevante elenco dei poteri parlamentari ridotti o vanificati (sia dal punto di vista strettamente funzionale sia da quello propriamente sostanziale), nonché le migrazioni di potere effettivo dalla sede legislativa in altri luoghi (verso le istanze sovranazionali, ovviamente, ma anche all'interno dell'ordinamento nazionale, spesso a favore del Governo: basta pensare alle vicende relative all'esercizio del potere normativo sia nella forma delle deleghe sia in quella della decretazione d'urgenza), si inserisce in un quadro di lenta ma profondissima trasformazione delle nostre democrazie. Si registra ormai da tempo una *fuga di poteri* dal Parlamento che investe - in forme ed accentuazioni diverse - soprattutto gli Stati nazionali europei¹¹⁸. Una crisi del ruolo costituzionale dell'organo legislativo entro le forme di governo parlamentare che è giunta a porre in discussione la sua stessa *legittimazione*¹¹⁹. L'ideale del *primato del Parlamento*, che pure ha sostenuto le lotte contro l'autocrazia tra la fine del secolo XVIII e l'inizio del XIX, innervando la crescita lenta ma inarrestabile del movimento democratico¹²⁰, non si è mai compiutamente realizzato entro i sistemi democratici contemporanei. Non so se possa affermarsi - come riteneva Hans Kelsen - che "alla sorte del parlamentarismo [sia] legata la sorte della stessa democrazia"¹²¹, ma ciò che in ogni caso appare oggi con evidenza è la progressiva marginalizzazione politica ed istituzionale dell'organo della rappresentanza entro il sistema dei poteri costituiti. Dalla *centralità* parlamentare si è oramai passati alla mera *consulenza*, assegnando al Parlamento, al più, un ruolo *federatore*¹²². Si è definita una mutazione di ruolo del Parlamento

anche J.H. Kaiser, *Die Dialektik der Repräsentation*, in *Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag dargebracht von Freunden und Schülern*, a cura di H. Barion - E. Forsthoff - W. Weber, Berlin, 1959, pp. 71 ss.

¹¹⁶) Ferma restando la necessità di valutare, in base ad un riscontro di coerenza con le norme costituzionali vigenti, la compatibilità della tipizzazione di certe innovazioni interpretative legate al funzionamento della nostra forma di governo parlamentare. Poiché - com'è stato magistralmente dimostrato - le tipizzazioni costituzionali non si risolvono soltanto in giudizi di funzionalità: vedi L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 634 ss.

¹¹⁷) Sul punto tra la vasta letteratura vedi, per tutti, la sintetica ma efficace ricostruzione di A. Barbera, *I Parlamenti*, cit., pp. 95 ss.; nonché, in una prospettiva storico-critica, l'approfondito studio di G. Ferrara, *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, pp. 1157 ss.

¹¹⁸) L. Elia, *Rappresentanza politica, partiti, Parlamento (Relazione generale)*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., p. 7.

¹¹⁹) M. Luciani, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 419, il quale individua negli anni Novanta "il decennio della legittimazione parlamentare sfidata".

¹²⁰) H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 173 e 174.

¹²¹) H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 174.

¹²²) Sintomatico il percorso d'analisi che può ricavarsi, al seguito dei mutamenti del sistema politico e le ripercussioni sul ruolo dell'organo parlamentare, dai testi di Andrea Manzella: dalla prima edizione del suo *Il Parlamento* (Bologna, 1977), ricostruito in base alla convinzione di una *centralità* parlamentare, all'affermazione di un ruolo essenzialmente *federatore* dei parlamenti, sostenuta da questo stesso autore nella terza edizione del medesimo lavoro (Bologna, 2003,

che priva i suoi membri di una quota della loro funzione rappresentativa, riducendo la capacità da parte di questi di rappresentare il pluralismo e la divisione sociale in un luogo istituzionalmente preposto a fornire prestazioni di riunificazione del conflitto e sintesi politica. Il mandato politico viene decurtato in parte nella sua sovranità e del suo potere reale.

b) E' all'interno del Parlamento, nelle modalità operative, che la *verticalizzazione* del sistema politico ha operato la sua sintesi più brutale. Essa si pone alla base della logica d'insieme impressa ai lavori parlamentari, che hanno guidato le più recenti modifiche dei regolamenti. Sulla scia delle trasformazioni politiche e delle riforme istituzionali (sopra a tutte quella del sistema elettorale) il Parlamento non ha solo mutato il proprio ruolo costituzionale, ma si è trasformato da organo di "pura rappresentanza" ad organo "fondato sulla decisione". Che cosa dovesse decidere – vista la *fuga di poteri* cui s'è appena accennato – risultava alla fine, se non irrilevante, quantomeno non l'aspetto vitale, rispetto alla costruzione di un organo efficiente ed in grado di realizzare le prestazioni richieste in un "ambiente maggioritario". Così l'irrigidimento della programmazione dei lavori, dei tempi, delle modalità d'esame dei progetti di legge (introduzione generalizzata del contingentamento), il regime più rigoroso per l'ammissibilità degli emendamenti (superando la necessità di una loro votazione), la semplificazione dei sistemi di voto (sia in Commissione sia in Assemblea), le modifiche di prassi e l'utilizzazione estrema – oltre il limite del costituzionalmente legittimo - di strumenti parlamentari "tipici" (ammissibilità maxi-emendamenti e richieste di fiducia reiterate e continue), e quant'altro ha caratterizzato il sistematico mutamento delle regole parlamentari dalla XIII Legislatura ad oggi¹²³. Si è prodotta una svolta efficientista motivata dalle migliori intenzioni e sorretta da una compiuta teorizzazione che – almeno negli auspici – ha teso a contrastare la "sindrome antiparlamentare", tipica della cultura reazionaria italiana, che nei tempi più recenti si è andata diffondendo, coniugandosi con il dilagare dell'*antipolitica militante*. Il tentativo, ambizioso e mal congegnato, di "costruire un nuovo ordine parlamentare", nonché la volontà di ritrovare una "centralità del Parlamento", da conquistare "tanto sul terreno di una nuova capacità di rappresentare quanto sul terreno di una nuova capacità di decidere", ha sorretto l'intera impalcatura. La convinzione che potesse individuarsi uno spazio teorico - ma anche politico nelle condizioni date – per un diverso modello di democrazia parlamentare, non più fondata sulla "pura rappresentanza", bensì sulla "decisione", ha indotto ad indicare un nuovo orizzonte prospettico: quello della "democrazia decidente"¹²⁴. Non discuteremo in questa sede degli esiti conseguiti o dei presupposti che hanno mosso al cambiamento, ci limiteremo a constatare come l'aver posto l'accento sulla decisione ha distolto l'attenzione dall'esigenza delle democrazie pluraliste di rappresentare le diversità ed i conflitti, ma soprattutto ha irreggimentato il *libero* mandato, sottoposto a tempi certi e contingentati, ad una disciplina (di gruppo e d'aula), mai sino ad ora conosciuti nel Parlamento italiano. La modifica dei regolamenti parlamentari è riuscita a stroncare le pratiche ostruzionistiche e dilatorie, ma ha avuto come effetto collaterale quello di ferire ed impoverire la dialettica tra i parlamentari. Meno in grado di rappresentare, poco in grado di parlare, il parlamentare può votare nel rispetto, a volte frenetico, della "risorsa tempo", nella speranza che abbia ben compreso – pur se in assenza di un'adeguata discussione - in nome di quali interessi ed in rappresentanza di chi.

spec. alle pp. 19 ss., ma anche, più approfonditamente, in *Il parlamento federatore*, in "Quaderni costituzionali", 2002, pp. 35 ss.).

¹²³) Né può dirsi che le misure di razionalizzazione dei processi di decisione, con il sacrificio delle logiche di "pura rappresentanza", siano state bilanciate dalla creazione di un efficace "statuto delle opposizioni". Le poche misure introdotte per cercare di ampliare i mezzi di discussione, inchiesta e controllo del Parlamento (interpellanze urgenti, *Premier question time*, autorizzazione alla presentazione di testi alternativi da parte dei relatori di minoranza, riserva di una quota di proposte ai gruppi di opposizione) non hanno avuto fortuna e sono stati scarsamente utilizzati. Per una valutazione critica delle misure introdotte vedi V. Lippolis e G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Catanzaro, 2007, pp. 57 ss., i quali evidenziano come "la perdita di centralità del Parlamento legislatore non è compensata dall'esercizio dei poteri di controllo e indirizzo".

¹²⁴) Cfr. L. Violante, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. XXI ss., spec. XLIV ss. (per le citazioni di cui nel testo vedi alle pp. XXII, LXVI e XLV).

c) Potrebbe correttamente sostenersi che la razionalizzazione dei regolamenti con le limitazioni alla discussione parlamentare in fondo partecipa al processo più generale che ha visto la complessiva riduzione della dialettica politica. Le forme del confronto nel Parlamento italiano, sono radicalmente mutate, prima in conseguenza dell'opzione "maggioritaria" impressa al sistema politico dalle riforme dei sistemi elettorali, da ultimo con la "vocazione" bipolare delle maggiori forze politiche: imponendo prima un *bipolarismo coatto* (tra grandi ed eterogenee coalizioni¹²⁵), affermando ora un *bipolarismo impoverito* (tra i due principali raggruppamenti politici con l'esclusione pressoché totale di ogni forza diversa¹²⁶). In Parlamento – è questo l'aspetto che qui interessa – in conseguenza prima della litigiosità tra coalizioni, poi per l'assenza di ogni dialettica multipolare, il confronto politico tra le parti è venuto ad essere sempre più incisivamente mediato dall'istituzione governo. Il Governo, nel corso degli anni Novanta e in questi primi anni del nuovo secolo, è diventato l'istituzione guida della legislazione, sia operando all'esterno del Parlamento (con l'uso e l'abuso dei suoi atti normativi) sia all'interno del Parlamento definendo sempre più intensamente l'agenda ed i tempi del confronto parlamentare (con l'uso e l'abuso dei suoi strumenti d'indirizzo in Parlamento). L'effetto di *verticalizzazione* – ma anche di irrigidimento della dialettica parlamentare – in questo caso è duplice. Da un lato il confronto politico parlamentare tende ad essere assorbito entro le logiche di Governo, dall'altra la centralità del Governo in Parlamento è andata a scapito del confronto tra i partiti. Sino a qualche anno addietro si poteva porre in rilievo la necessità che la libertà del parlamentare nell'espletamento del proprio mandato si determinasse in concreto in base agli equilibri politici del *partito in Parlamento*, in una complessa dialettica tra autonomia del sistema rappresentativo ed elaborazione di sintesi politiche mediate dai partiti con il concorso dei deputati¹²⁷. Questo complesso equilibrio si è andato trasformando: venuto sostanzialmente meno il confronto con i partiti in Parlamento al singolo rappresentante rimane solo da fare i conti con il *Governo in Parlamento* e la disciplina di gruppo.

12. Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico

Proprio la diffusa *verticalizzazione* del sistema politico italiano e, in particolare, della dinamica parlamentare, si pone a fondamento di validità del divieto di mandato imperativo nell'attuale contesto italiano. Dovendo conservare un equilibrio tra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria entro i sistemi costituzionali contemporanei¹²⁸ – trascurando in quest'occasione ogni valutazione circa il mix auspicabile per evitare che le democrazie pluraliste degenerino nelle forme

¹²⁵) Cfr. G. Ferrara, *Il bipolarismo coatto*, in *il Ponte*, n. 3, 2007, pp. 19 ss.

¹²⁶) Un "impoverimento" del bipolarismo che verrebbe ad aggravarsi qualora fossero approvate le proposte di modifiche dei regolamenti parlamentari da ultimo presentate sia alla Camera sia al Senato: vedi i disegni di legge paralleli presentati alla Camera (d'iniziativa dei deputati Cicchitto, Bocchino, Calderisi, Leone, Gava) e al Senato (d'iniziativa dei senatori Gasparri e Quagliariello), entrambi in data 1° luglio 2008, (*Proposta di modificazione del Regolamento*, Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, doc. II n. 3 e Atti Parlamentari – Senato della Repubblica, doc. II n. 6). Le proposte di modifiche regolamentari, infatti, pretenderebbero a) di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, affidando al primo "un ruolo guida dell'attività parlamentare" (con rilevanti poteri incidenti sulla programmazione dei lavori, una procedura speciale per l'esame dei disegni di legge del Governo, la possibilità in diversi casi di chiedere la votazione sul proprio testo dell'articolo); b) di distinguere tra le diverse opposizioni, riconoscendo uno statuto privilegiato alla "minoranza maggiormente rappresentativa" (introducendo la figura del "Capo dell'Opposizione" [maiuscole del testo originario: doc. II, n. 6 Atti Senato, p. 4] e dei "ministri ombra" [minuscole del testo: doc. II, n. 6 Atti Senato, p. 4], con posizioni privilegiate rispetto ad ogni altro parlamentare delle opposizioni); c) di impedire la frammentazione dei gruppi parlamentari (ma in questo caso senza impedire le future possibili aggregazioni politiche).

¹²⁷) Cfr. P. Ridola, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., pp. 694 ss., spec. 696.

¹²⁸) Esplicito il rinvio a E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), tr. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, 1994, 39 ss. Almeno in questa fase della nostra storia deve dunque ritenersi corretto sostenere che la formulazione del divieto di mandato imperativo sia "strettamente connesso al principio rappresentativo e costituisce, pertanto, uno degli anticorpi che evitano che tutto il sistema finisca in balia del principio plebiscitario": così D. Nocilla, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 77.

delle democrazie populistiche¹²⁹ - appare necessario salvaguardare forme e modi di una rappresentanza politica pluralista, garantendo le logiche e le dinamiche politiche della mediazione degli interessi di un corpo sociale diviso e non omologabile. Se l'unità è la *cifra* dei regimi identitari, la pluralità rappresenta l'essenza e il valore delle democrazie costituzionali. Nel contesto storico attualmente vigente in Italia, il divieto di mandato imperativo può allora proporsi come un limite alle tendenze verso l'eccessiva chiusura del sistema politico, oltre che – più tradizionalmente – come garanzia per il singolo parlamentare e per l'autonomia costituzionale del Parlamento, in difesa della “sovranità” dell'organo¹³⁰.

Il nesso tra divieto di mandato imperativo e maggiore apertura del sistema politico non rappresenta una qualità necessaria, bensì solo una possibilità condizionata. Non essendo infatti il mandato una pura situazione esistenziale, dovendosi invece considerare il concreto rapporto che ricollega il parlamentare alla fitta rete di relazioni di cui egli è parte, il collegamento degli eletti con il pluralismo sociale risulta fortemente indeterminato. Non più garantito come in passato dai gruppi politici organizzati entro un sistema dei partiti che *ex se* erano strutturati al fine di rappresentare la divisione pluralistica della società, inserito in un contesto che tende alla *verticalizzazione* dei rapporti politici ed al disconoscimento delle diversità culturali, il singolo parlamentare non ha vita facile, rischiando di dover rispondere solo al proprio gruppo politico in crisi di rappresentanza sociale. Ecco allora che, alla ricerca di un rapporto di effettiva rappresentanza - alla ricerca del “rappresentato assente” - il divieto di mandato imperativo può costituire un utile strumento. Per via della sua *strutturale ambiguità*¹³¹, ma anche in considerazione delle sue potenzialità a porsi come specifico *dispositivo di sistema*¹³², il divieto di mandato imperativo può rappresentare un'apertura possibile di collegamento con le istanze vive del pluralismo sociale e conflittuale. In presenza di un progressivo declino della capacità progettuale e rappresentativa dei partiti, il divieto di mandato imperativo può contribuire a mantenere aperto un *canale di comunicazione* fra organo istituzionale (il Parlamento), organo politico (il partito di appartenenza) e il pluralismo sociale.

Il divieto di mandato imperativo rappresenta semplicemente una possibilità di apertura alle istanze pluraliste, condizionata dal rilancio di un processo politico, rimesso alle forze sociali che operano in concreto entro l'ordinamento costituzionale, non essendo certamente in grado di orientare in sé e per sé il parlamentare verso richieste o istanze politiche determinate. La natura strumentale delle modalità di svolgimento del mandato¹³³ comporta che non può essere predeterminata l'*utilizzazione* della libertà del rappresentante. E' noto invece qual è stato il modo in cui in epoca moderna si è affrontata la questione decisiva della responsabilità del rappresentante per le scelte *liberamente* assunte: tramite le forme della dialettica che legano il rappresentante ai rappresentati, imputando al primo una responsabilità sociale diretta verso i secondi¹³⁴, mediante forme di partecipazione e controllo che siano in grado di non far scivolare il sistema della rappresentanza politica né nelle “bufere della democrazia assoluta”, né nella “perfida tranquillità del dispotismo rappresentativo”¹³⁵. Saranno quindi le forme reali della democrazia, mutevoli nei diversi ordinamenti concreti, a determinare gli specifici mezzi e modalità in cui s'inverna la dialettica, la partecipazione e il controllo degli elettori sugli eletti.

Nello Stato costituzionale però non può lasciarsi al caso o alla brutalità dei rapporti di forza la determinazione dei rapporti di rappresentanza¹³⁶. Un recupero di capacità rappresentativa può essere

¹²⁹) Per un'analisi delle propensioni populiste delle democrazie europee negli ultimi anni vedi Y. Mény – Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2001.

¹³⁰) Vedi retro § 8.

¹³¹) Vedi retro § 2.

¹³²) Vedi retro § 3.

¹³³) Vedi retro § 3.

¹³⁴) Vedi retro § 4.

¹³⁵) Le citazioni, tratte dal discorso sul governo rappresentativo di Robespierre, sono già state in precedenza richiamate (vedi retro, sub nota 37).

¹³⁶) E' G. Zagrebelsky, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, p. 93, ad assegnare alla “scienza costituzionale” il compito di “ricreare le condizioni della

immaginato, ma a determinate condizioni; tra queste necessariamente la ricostruzione di una rappresentanza sociale effettiva, capace cioè di produrre aggregazione ed unità in base alla rappresentazione della diversità. Non so se possa affermarsi che il mandato non vincolato rappresenti una “condizione strutturale”, necessaria affinché un contesto pluralistico possa pretendere di giungere ad una sintesi unitaria; è probabile che esso costituisca unicamente un mezzo per tentare di conseguire, nelle condizioni date, uno scopo essenziale: quello di tradurre il pluralismo sociale in unità politica¹³⁷. Quel che però appare certo è che spetta alla politica in un ordinamento democratico dare rappresentazione alle culture diffuse e disperse, dentro il Parlamento. Nel luogo istituzionale preposto a rappresentare, per poi unificare. Non sarà allora il divieto di mandato imperativo a rilanciare la perduta dinamica politica, garantendo il pluralismo e riattivando una capacità di risposta delle domande sociali, ma esso può rappresentare una tessera strategicamente e strumentalmente di rilievo per conseguire questi obiettivi. Sempre che questi obiettivi vogliano essere raggiunti.

Vorrei allora terminare osservando come a me sembra si sia a lungo sottovalutato il problema essenziale delle democrazie pluraliste e conflittuali di organizzare ed, eventualmente, ricreare le condizioni della rappresentanza politica plurale. Accecati dal sole della governabilità, si è andata perdendo la visione delle stelle nel cielo del pluralismo. Un unico sole soffocante ha inaridito oltremodo il terreno della politica sino a renderlo una terra desolata; tornare a raccontar le stelle renderebbe tutti forse un po’ poeti, ma anche meno patetici. E, allora, può darsi che anche l’organizzazione del Parlamento e, al suo interno, la disciplina dei parlamentari (responsabili dinanzi ai partiti, ma anche ai valori di riferimento di una società divisa, ma “civile”) troverebbe una rinnovata ragione d’unità e rispetto. Basterebbe, in fondo, che invece di tormentarci dinanzi ad ogni stormir di vento che fa traballare la mitica governabilità, ci si adoperasse per riattivare la dinamica politica, ricercando una dimensione alla politica smarrita, dotando di senso l’agire politico.

rappresentanza politica e, per quanti sono orientati alla difesa della forma di governo parlamentare, di ricreare tali condizioni in Parlamento”. E’ l’essenza della Costituzione, che si rinviene nella normativizzazione di un “principio politico”, che impone di regolare, o almeno mediare, il conflitto sociale (così G. Ferrara, *La Costituzione*, cit., p. 242). Da ciò la necessità di definire normativamente, entro un ordinamento costituzionale democratico e pluralista, quali siano le forme della rappresentanza in grado di *dotare di senso* le funzioni dello Stato, evitando che rimangano private di fondamento tutti i concetti di teoria del diritto e dello Stato (cfr. *op. loc. ult. cit.*, con esplicito rinvio alla distinzione delle funzioni politiche dalle altre funzioni sociali proposta da H. Heller, *Dottrina dello Stato*, tr. it a cura di U. Pomarici, Napoli, 1988, p. 315 ss.).

¹³⁷) La questione dell’unità politica entro gli ordinamenti pluralisti rappresenta certamente uno dei dilemmi irrisolti delle democrazie contemporanee. Tanto le vicende del mandato, quanto quelle più generali della rappresentanza politica e del complessivo assetto istituzionale, ne costituiscono evidentemente soltanto una parte. Per i profili più generali e per le questioni collegate al ruolo che può essere esercitato dal Parlamento entro le nostre democrazie pluraliste, ci si permette di rinviare al mio *Critica della democrazia identitaria*, cit., pp. 121 ss., spec. 136 ss.