



Federico Girelli *

Giudizio di costituzionalità e dimensione “individuale” della rappresentanza politica **

SOMMARIO: 1. Benefici fiscali e indipendenza del parlamentare nell'esercizio del mandato. – 2. L'art. 67 Cost. parametro di validità del contratto. – 3. L'art. 67 Cost. nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi. – 4. L'autonomia del parlamentare rispetto al partito e agli elettori. – 5. I rapporti con i gruppi nel quadro dell'attività politico-parlamentare. – 6. I (praticabili) rimedi alle degenerazioni del costume politico.

1. *Benefici fiscali e indipendenza del parlamentare nell'esercizio del mandato.*

Diversamente da quanto accade nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in specie da quando la Corte ha consentito, almeno in astratto, il ricorso del singolo deputato o senatore¹, non è frequente che l'art. 67 Cost. venga impiegato come parametro nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi².

Nella vicenda definita da ultimo con la sentenza della Corte costituzionale n. 207 del 2021 l'art. 67 Cost. risulta essere l'unico parametro evocato dal giudice *a quo*.

In quest'occasione la Commissione tributaria di primo grado di Trento si è rivolta alla Consulta per censurare una normativa che, a suo dire, indebitamente condizionerebbe i membri del Parlamento nella “libera” esplicazione del loro mandato.

Oggetto del giudizio di costituzionalità è la disciplina recata dall'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge n. 13 del 21 febbraio 2014, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 141, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università Niccolò Cusano di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Vedi, da ultimo, l'ordinanza della Corte costituzionale n. 15 del 2022.

² Vedi *infra* § 3.

Tale disposizione prevede: «A partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'articolo 15, comma 1-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Le medesime erogazioni continuano a considerarsi detraibili ai sensi del citato articolo 15, comma 1-bis, ovvero ai sensi del presente articolo, anche quando i relativi versamenti sono effettuati, anche in forma di donazione, dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime»³.

Il richiamato art. 15, comma 1-bis, del d.p.r. n. 917/1986 (TUIR), ora abrogato⁴, nella formulazione applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale stabiliva: «Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 19 per cento per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire effettuate mediante versamento bancario o postale».

La disciplina assoggettata a scrutinio di costituzionalità garantisce dunque un beneficio fiscale a chi versa contributi in danaro a partiti politici.

La controversia avanti alla Commissione tributaria di primo grado di Trento era stata promossa dal parlamentare S. D., che aveva impugnato l'avviso di accertamento con cui l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Trento gli contestava una maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per l'anno 2008.

L'Ufficio assumeva, infatti, che le somme versate in quell'anno dal parlamentare al proprio partito (Euro 45.379,00) non fossero «erogazioni liberali» e che quindi su di esse non si sarebbe dovuto effettuare la detrazione nella misura del 19%, come invece il contribuente membro del Parlamento aveva fatto. Non poteva trattarsi di «erogazioni liberali» poiché tra il parlamentare e il partito si sarebbe instaurato un «rapporto sinallagmatico» nel momento in cui avevano pattuito che, a fronte della candidatura alle elezioni politiche del 2008, S. D. avrebbe versato al partito, in caso di elezione, la somma complessiva di Euro 145.000,00 in rate mensili⁵.

Anche il giudice *a quo* reputa che, ancorché fosse stato stipulato fra S. D. e il partito un contratto formalmente denominato di donazione, tale atto difetti dello spirito di liberalità che contraddistingue la causa del contratto di donazione propriamente inteso: le somme versate, quindi, non possono venir qualificate come «erogazioni liberali» ai sensi dell'art. 15, comma 1-bis, del TUIR. Tuttavia, diversamente dall'amministrazione finanziaria, la Commissione tributaria rileva che la disposizione censurata, «in evidente rapporto di specialità» con l'art. 15, comma 1-bis, del TUIR, non esige la natura liberale dei versamenti ai fini della loro detraibilità. Ne consegue, dunque, sempre a detta del giudice *a quo*, che il ricorso di S. D. dovrebbe allora

³ Invero tale disposizione già in passato era stata censurata, ma senza indicare tra i parametri l'art. 67 Cost.; le questioni sollevate sono state dichiarate manifestamente inammissibili per via della «incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento»: vedi l'ordinanza della Corte costituzionale n. 244 del 2017.

⁴ Vedi l'art. 14, comma 5, del decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 21 febbraio 2014.

⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 2 del *Ritenuto in fatto*. Invero la politica praticamente da sempre ha dovuto «fare i conti» col «danaro»: vedi, in proposito, M. LUCIANI, *Danaro, politica e diritto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2006, 3 ss.

essere accolto, proprio alla luce di questa definizione della portata prescrittiva della norma, ma il giudice dubita della sua legittimità costituzionale.

Laddove, infatti, la norma consente ai membri del Parlamento la detrazione del 19% sulle erogazioni ai partiti o movimenti politici anche allorquando tali erogazioni «siano prive di carattere realmente e pienamente liberale» si porrebbe in contrasto con l'art. 67 Cost., poiché quantomeno «favorirebbe, “mediante l'attribuzione di vantaggi di natura fiscale, l'instaurazione di rapporti giuridici di credito tra i partiti politici e i membri del Parlamento”». In questo modo verrebbe fortemente condizionata l'indipendenza del deputato o senatore nell'esercizio del mandato in ragione dei debiti contratti verso il partito; un simile rapporto obbligatorio risulterebbe potenzialmente ancor più distorsivo del rapporto rappresentativo se da svolgersi tramite pagamenti mensili, inducendo, infatti, una «fedeltà forzata verso il partito politico creditore» o, addirittura, un (coatto) sostegno finanziario al partito da cui il parlamentare si sia eventualmente dissociato nel corso della legislatura⁶.

La Corte costituzionale dichiara non fondata la questione sollevata dal giudice tributario.

Precisato che l'art. 67 Cost. involge non solo i rapporti fra eletti ed elettori, ma anche quelli fra ogni singolo parlamentare e il partito o il gruppo parlamentare di appartenenza⁷, la Consulta afferma che «la garanzia del libero mandato non consente l'instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli – da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale – idonei a incidere giuridicamente sullo status del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo». Ne consegue che gli accordi di matrice privatistica che di norma intercorrono fra partiti e parlamentari, così come eventuali istruzioni impartite dai primi a questi ultimi circa l'esercizio del mandato, «non sono assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare»⁸. Del resto, già nella sentenza n. 14 del 1964 era stato nitidamente statuito che il divieto di mandato imperativo, di cui all'art. 67 Cost., «importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene» e che conseguentemente «nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito»⁹.

Sulla base di queste premesse la Corte può dunque acclarare il «significato della disposizione costituzionale»: l'art. 67 Cost. disvela la sua «funzione di garanzia [...] nei casi in cui gli accordi tra parlamentare e partito pretendano di tradursi in vincoli con effetto diretto sullo status del parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato», mentre non è vietata né giuridicamente sanzionabile «l'adesione spontanea del parlamentare alle direttive del suo partito o del suo gruppo»¹⁰.

Ora, il censurato art. 11, comma 4-bis, d.l. n. 149/2013 «non consente di evincere alcuna indebita incidenza sullo status del parlamentare, né alcun condizionamento sulle modalità di

⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 3.2 del *Ritenuto in fatto*.

⁷ In dottrina, per tutti, vedi C. MORTATI, *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le Camere*, Tomo II, Art. 64-69, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1986, 183; più di recente: L. CIAURRO, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, volume secondo, Artt. 55-100, Torino, Utet, 2006, 1291

⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁹ Su tale sentenza vedi *infra* § 3.

¹⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 4.1 del *Considerato in diritto*.

esercizio del mandato, in lesione del parametro costituzionale invocato», in quanto il suo contenuto precettivo si limita a consentire la detraibilità non solo delle donazioni, propriamente dette, ma anche dei versamenti non necessariamente animati da spirito di liberalità effettuati da candidati o eletti al proprio partito «allo scopo di incentivare le forme dirette di finanziamento della politica, in un contesto segnato dalla eliminazione di ogni contribuzione pubblica ad essa»¹¹.

2. *L'art. 67 Cost. parametro di validità del contratto.*

Del resto che la *ratio* della norma sia proprio questa è confermato e dalla *sedes materiae* della previsione e, soprattutto, dalle modifiche testuali che hanno interessato la disposizione medesima¹², che è appunto collocata all'interno del provvedimento che ha disposto l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti e che nella versione applicabile nel giudizio *a quo* non vede più le erogazioni ad essi destinate qualificate come «liberali», mentre, diversamente da prima, la loro detraibilità è garantita «comunque», quindi a prescindere se effettuate o meno con spirito di liberalità, e con effetto retroattivo.

Non solo, il secondo periodo (aggiunto dalla l. n. 190/2014) estende in modo espresso la detraibilità delle somme versate dai candidati o dagli eletti, in base a previsioni regolamentari o statutarie del partito, «anche in forma di donazione» ovvero sia consente la detrazione delle elargizioni anche quando, pur avendo la veste del contratto di donazione, siano però prive dello spirito di liberalità che in realtà tale contratto deve connotare.

La disposizione in parola non pare insomma coartare la “libera” esplicazione del mandato, ma semplicemente assicurare un beneficio fiscale (almeno per quanto qui interessa) al membro del Parlamento che decida liberamente di versare dei (concordati) contributi in danaro al partito, onde più in generale favorire, anche per questa via, l'approvvigionamento di risorse finanziarie ai partiti, deprivati del finanziamento pubblico.

Anzi, trattandosi in ultima analisi di una norma di favore, nel caso di deputati e senatori si potrebbe sostenere che essa non sia di ostacolo al mandato parlamentare, ma anzi in qualche modo ne agevoli l'esercizio, favorendo l'interazione col partito col quale si sia in rapporto di consentaneità politica.

Per usare le parole della Corte: «non convince la conclusione del rimettente, per il quale a violare il parametro evocato sarebbe la previsione legislativa della detraibilità delle elargizioni operate in esecuzione del contratto»¹³.

Semmai, e a questo invero accenna il giudice delle leggi¹⁴, sorgono seri dubbi sulla validità dei contratti, comunque denominati, con cui in buona sostanza s'intenderebbe vincolare i parlamentari a versare ogni mese al partito parte della loro indennità, una volta eletti.

¹¹ Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 4.2 del *Considerato in diritto*.

¹² Il dibattito sulla distinzione fra disposizione e norma è tuttora vivo, vedi F. MODUGNO – A. LONGO, *Disposizione e norma. Realtà e razionalità di una storica tassonomia*, Con un contributo di G. Amato, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

¹³ Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 4.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 4.2 del *Considerato in diritto*.

I debiti scaturenti da negozi di tal fatta potrebbero essere adempiuti solo ed esclusivamente in ragione di una spontanea adesione del “parlamentare debitore” all’obbligazione oggetto del contratto, la cui vincolatività, dunque, opera nei soli limiti in cui questo particolarissimo tipo di debitore decida di autovincolarsi.

L’esecuzione del contratto non può certamente pretendersi per via giudiziaria, poiché alcun vincolo giuridico si produce, in quanto si configura un caso emblematico di nullità virtuale del contratto per contrarietà a norme imperative ai sensi dell’art. 1418, primo comma, c.c.¹⁵; la norma imperativa inderogabile in questi casi è addirittura di rango costituzionale: l’art. 67 Cost.

Nel caso che ci occupa l’art. 67 Cost. anziché costituire parametro di legittimità della legge è piuttosto parametro di validità del contratto.

Se quindi la normativa scrutinata, di per sé, non contrasta col parametro costituzionale, quest’ultimo resta a presidiare in qualche modo l’uso che si fa della legge, determinando così l’invalidità dei negozi stipulati «all’ombra della detraibilità fiscale delle elargizioni»¹⁶.

In passato, in effetti, è accaduto che la legge venisse sindacata dalla Corte costituzionale “come se fosse un contratto”¹⁷, ma, in questa occasione, sembra che la Commissione tributaria abbia proiettato sulla legge il vizio che in realtà affliggeva il contratto.

Del resto anche l’Avvocatura dello Stato ha messo in evidenza come le censure del giudice *a quo* non concernessero tanto il trattamento fiscale delle elargizioni, ma la «prassi, utilizzata in passato da alcuni partiti politici, di finanziarsi stipulando contratti (di “donazione”)), analoghi a quello sottoscritto nel caso di specie da S. D.¹⁸.

Se pure si è ritenuto che gli «accordi che vincolano l’esercizio del mandato» potrebbero anche esser considerati fonte di obbligazioni naturali *ex* art. 2034 c.c., il punto essenziale è che «la funzione parlamentare, proprio perché tale, è indisponibile e, pertanto, non può essere oggetto di preventiva negoziazione tra l’eletto e gli elettori od il partito»¹⁹.

Fermo che dai negozi in parola alcun vincolo giuridico può scaturire, resta comunque incompatibile con la *ratio* dell’art. 67 Cost. il fatto in sé di pensare di poter condizionare la candidatura all’assunzione dell’impegno di versare danaro al partito in caso di elezione. Il “libero” mandato parlamentare, costituzionalmente fondato, non è certo tale se già il suo momento genetico si trova *sub condicione* ed anche la sua stessa esplicazione viene conseguentemente assoggettata a vincoli, a prescindere dalla natura e dall’intensità di questi ultimi. Ancorché prefigurati con lo scopo di finanziare il partito, scambi di tal fatta suscitano l’idea di un mercimonio, legato alla scelta dei candidati, che grazie a queste “pattuizioni” s’intenderebbe formalizzare, giuridificare, in ultima analisi legittimare, quando, in realtà, introducono un fattore,

¹⁵ Sulle nullità virtuali vedi A. CATAUDELLA, *I contratti. Parte generale*, Quinta edizione, Torino, Giappichelli, 2019, 393-394 e, da ultimo, E. DEL PRATO, *Le basi del diritto civile*, Quarta edizione – Ristampa aggiornata, Torino, Giappichelli, 2021, 145.

¹⁶ Per impiegare ancora una volta le parole della Consulta: vedi Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 4.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Vedi la sentenza della Corte costituzionale n. 92 del 2013, ove «i criteri impiegati per foggare il contenuto della ragionevolezza evocano le categorie del contratto», così E. DEL PRATO, *Ragionevolezza, retroattività, sopravvenienza: la legge attraverso le categorie del contratto*, in *Giur. It.*, 2014, 30.

¹⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Vedi L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 22.

se non di “inquinamento”, certamente distorsivo della costruzione e del funzionamento della rappresentanza politica.

3. *L’art. 67 Cost. nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi.*

Ma quel che preme ora verificare è se e quando l’utilizzo che è stato fatto dell’art. 67 Cost., nell’ambito del sindacato di costituzionalità delle leggi, abbia interessato lo specifico profilo della garanzia della “libertà” del membro del Parlamento rispetto a impegni assunti con il partito o a istruzioni impartite da quest’ultimo.

Oltre naturalmente alla sentenza in commento viene subito in rilievo l’ordinanza n. 182 del 2019. Questa, in realtà, è una decisione con cui la Corte ha disposto la restituzione degli atti sempre alla Commissione tributaria di Trento, che aveva sollevato una questione «simile, ma non identica»²⁰ a quella decisa dalla sent. n. 207/2021, indicando quale parametro oltre all’art. 67 Cost. anche l’art. 3, primo comma, Cost.: restituzione degli atti dovuta sostanzialmente alla modifica della normativa censurata, operata con efficacia retroattiva dall’art. 1, comma 141, della l. n. 190/2014 successivamente all’ordinanza di rimessione.

Vanno poi ricordate le decisioni in materia elettorale.

Intanto la sentenza n. 1 del 2014 che, «adottata in un particolare momento della vita politico-costituzionale, ha facilitato lo sciogliersi di un vecchio tabù» (la non aggredibilità della legge elettorale nel giudizio di legittimità costituzionale)²¹, e, per quanto qui più interessa, ha dato riconoscimento alle ragioni della rappresentanza soprattutto con riferimento alla «corretta composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente»²².

Inoltre, seppure «passata [...] alquanto inosservata»²³, pare utile richiamare la sentenza n. 275 del 2014, ove la Corte ha avuto anche modo di chiarire che, diversamente dalla disciplina regionale relativa agli «organi politico-amministrativi dei Comuni», oggetto di censura, la normativa statale concerne «l’elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare» e che quindi non potevano trovare applicazione in quel caso i canoni di giudizio della sent. n. 1/2014²⁴.

Nello stesso anno la Corte ha adottato anche l’ordinanza n. 57, ma questa è una decisione di manifesta inammissibilità in quanto le norme assoggettate a scrutinio nel frattempo erano già state dichiarate incostituzionali con la sent. n. 1/2014 e, in ogni modo, le ordinanze di rimessione presentavano «ulteriori profili di radicale inammissibilità».

L’art. 67 Cost., invero, è stato evocato altresì dai giudici *a quibus* che hanno sollevato le questioni decise con le due “sentenze specchio” che hanno sancito definitivamente

²⁰ Vedi Corte cost. sent. n. 207/2021, n. 2 del *Considerato in diritto*.

²¹ Cfr. F. LANCHESTER, *L’ipervinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3-2017, 2.

²² Vedi la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, n. 3.1 del *Considerato in diritto*.

²³ L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in *Consulta Online*, n. I/2015.

²⁴ Vedi la sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2014, n. 3.1 del *Considerato in diritto*.

l'incompatibilità fra la carica di sindaco di comune con popolazione superiore ai ventimila abitanti e quella di membro del Parlamento: la n. 277 del 2011, che ha inciso sulla legge n. 60 del 15 febbraio 1953 (Incompatibilità parlamentari), e la n. 120 del 2013, intervenuta sul decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Infine, per completezza non si può non ricordare che la disposizione costituzionale in parola è stata indicata quale parametro anche in sede di giudizio preventivo di costituzionalità *ex* art. 123 Cost., con riferimento alla posizione del «consigliere regionale supplente» previsto dalla deliberazione statutaria della Regione Umbria, dichiarata sul punto incostituzionale dalla sentenza n. 378 del 2004 ma in relazione all'art. 122 Cost. In realtà l'art. 67 Cost. era stato richiamato nel ricorso del «consigliere regionale di minoranza» Carlo Ripa di Meana, dichiarato inammissibile, mentre la censura accolta dalla Consulta era stata mossa nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri. In altro analogo ricorso è il Presidente del Consiglio dei ministri ad evocare l'art. 67 Cost. (unitamente all'art. 122, primo comma, Cost.), censurando questa volta la delibera legislativa statutaria della Regione Calabria n. 393 del 3 giugno 2014, ma con l'ordinanza n. 238 del 2016 viene dichiarata l'estinzione del processo.

Quel che emerge in questa pur rapida rassegna è soprattutto quella che si potrebbe definire la dimensione «istituzionale» della funzione costituzionale dell'art. 67 Cost., icasticamente scolpita nelle parole della successiva sentenza n. 35 del 2017, che, peraltro, ponendosi in «stretta continuità con la sent. n.1/14 [...] ha ribadito l'impossibilità che vi siano zone franche nel diritto costituzionale»²⁵. In quest'occasione la Corte, pronunciandosi nuovamente in materia elettorale²⁶, ha statuito: «Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica»²⁷.

Ai fini della nostra indagine si rivela allora cruciale la già ricordata sent. n. 14/1964²⁸.

Intanto perché, a fronte dell'evocazione del parametro, la Consulta si pronuncia specificamente a riguardo e, poi, perché qui l'intervento chiarificatore del giudice delle leggi

²⁵ Vedi F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1-2017, 11. Sulle sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017 vedi le considerazioni di A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 112 ss.

²⁶ Per una complessiva ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sulla materia elettorale vedi E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *federalismi.it*, n. 2/2019.

²⁷ Vedi Corte cost. sent. n. 35/2007, n. 9.2 del Considerato in diritto. Per la prospettiva della dimensione «istituzionale» della rappresentanza politica vedi anche Corte cost. n. 106 del 2002, resa in sede di conflitto fra enti, che ha affermato che «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territoriali più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*; nello stesso senso vedi Corte cost. n. 306 del 2002 che, decidendo un ricorso *ex* art. 123, secondo comma, Cost., ha puntualizzato altresì che, salvo il caso eccezionale dell'Assemblea Regionale Siciliana, che si giustifica «per ragioni storiche», il *nomen* consigliere regionale «non è modificabile né integrabile con quello di deputato, al quale diverse disposizioni della Costituzione (artt. 55, 56, 60, 65, 75, comma 3, 85, comma 2, 86, comma 2, 96 e 126) annettono carattere connotativo, al punto da identificare per suo tramite una delle due Camere di cui il Parlamento si compone. Da ciò il duplice divieto, per i Consigli regionali, di attribuire a sé il nome Parlamento e di identificare i propri membri con quello, che possiede non minore forza evocativa, di «deputato»».

²⁸ Su tale sentenza vedi, naturalmente, M. BON VALSASSINA, *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1964, 133 e L. PALADIN, *Il sindacato della Corte Costituzionale sull'«utilità» delle leggi*, *ibidem*, 144.

attiene proprio, se così si può dire, alla dimensione “individuale” della funzione costituzionale dell’art. 67 Cost. ossia al rapporto fra singolo parlamentare e partito o gruppo di appartenenza.

La doglianza atteneva precisamente al fatto che la legge fosse stata approvata «da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico». Non era dunque in questione un eventuale vizio della volontà dei parlamentari: il giudice *a quo* aveva eccepito «l’invalidità delle deliberazioni delle Camere legislative» proprio perché «la votazione era stata influenzata da imposizioni dei partiti in dispregio della norma costituzionale che proclama la libertà dell’eletto e pone il divieto del mandato imperativo». La Corte, portando alle sue logiche conseguenze l’argomentazione del rimettente, escluse nel caso di specie la «violazione dell’art. 67», precisando, allora, quella che abbiamo definito la dimensione “individuale” della sua funzione costituzionale: «L’art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all’ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito»²⁹.

4. L’autonomia del parlamentare rispetto al partito e agli elettori.

La Corte costituzionale, quindi, a seconda delle questioni sottoposte ha a volte valorizzato la dimensione “istituzionale” della rappresentanza politica e a volte quella “individuale”.

È evidente che nella sent. n. 207 del 2021 in commento a venire in rilievo è proprio la seconda, di cui, quindi, giova ora provare a focalizzare più nel dettaglio il contenuto, fermo che la rappresentanza politica vive di entrambe le dimensioni reciprocamente implicanti.

Ai sensi dell’art. 67 Cost. si può affermare la natura “libera” del mandato parlamentare, cioè a dire, in prima approssimazione, che i membri del Parlamento, ad esempio, non sono giuridicamente vincolati nemmeno al programma presentato nel corso della campagna elettorale, ma possono discrezionalmente calibrare l’orientamento della propria attività politica. Anzi, il principio del divieto di mandato imperativo viene «interpretato come idoneo ad assicurare al parlamentare la posizione di necessaria autonomia, non più solo nei confronti dei propri elettori, quanto soprattutto dello stesso partito nelle cui liste egli è stato eletto»³⁰.

L’ordinamento italiano allora «coerentemente» non contempla il ricorso al cosiddetto voto di revoca³¹; in altri termini, prima dello scioglimento anticipato delle Camere o comunque prima

²⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 14/1964, n. 2 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Così P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Quinta edizione, Torino, Giappichelli, 2021, 344.

³¹ Cfr. S. M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Terza edizione aggiornata alla riforma del Regolamento del Senato, Torino, Giappichelli, 2019, 93.

della scadenza naturale della legislatura nemmeno «si potrebbe immaginare la revoca di alcuni fra gli eletti»³².

Il punto, però, è che la «libertà dei deputati», proprio all'interno del sistema rappresentativo, si appalesa «particolarmente problematica» e la soluzione individuata per soddisfare l'esigenza di garantirla si è risolta in buona sostanza nella esclusione del «dovere dei deputati di rendere conto del proprio operato di fronte agli elettori ed ai partiti» nonché del «dovere di responsabilità nei loro confronti».

Il «criterio» da dover seguire nella propria azione, da parte degli eletti, è stato individuato esclusivamente nella loro «coscienza», che diviene così l'unico criterio di «legittimità delle decisioni prese dai rappresentanti».

Se, quindi, «un concreto dovere di responsabilità» non sussiste, non trova spazio «l'intima giustificazione del “recall”»³³.

Potrà semmai operare una sorta di meccanismo di «responsabilità di tipo politico», sostanziandosi in ultima analisi nella mancata rielezione del parlamentare giudicato “infedele” dal corpo elettorale, se non addirittura nel venir meno della stessa candidatura³⁴.

I membri del Parlamento, dunque, «conservano la responsabilità politica verso gli elettori»³⁵ e la negata candidatura o la non conseguita rielezione potrebbero «interpretarsi come sanzioni» per il «modo» in cui è stato esercitato il mandato³⁶.

Del resto, solo con riferimento ad un «parlamento di notabili», ove «la funzione parlamentare aveva il carattere di un *munus* non professionale», potrebbe contestarsi che la mancata rielezione costituisca una «misura di responsabilità».

Oggi, invece, è difficile negare che i passaggi elettorali costituiscano in effetti sia «un'occasione di controllo da parte degli elettori» sia un «banco di prova del [...] grado di legittimazione» di partiti e (ri)candidati³⁷.

Tali «congegni», in fondo, sembrano ancora idonei a garantire, almeno in linea di massima, «la coerenza fra l'azione politica degli organi rappresentativi e gli orientamenti maggioritari degli elettori». Anzi, solo salvaguardando questo legame reciproco, «la democrazia funziona» e se ne scongiura la «dissoluzione, generata dallo stacco fra la classe politica e la società civile»³⁸.

Resta fermo che la norma costituzionale intende altresì garantire l'autonomia del deputato o senatore rispetto al partito politico nelle cui liste è stato eletto: un rapporto dalle dinamiche per nulla scontate, tanto che anche in passato vivo è stato il dibattito circa la compatibilità o meno

³² Vedi L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Terza edizione, Padova, Cedam, 1998, 266.

³³ Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* [1973], a cura di S. Forti, Introduzione di P. Rescigno, Milano, Giuffrè, 1989, 138. Sull'istituto del *recall* vedi R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005, 151-152.

³⁴ Vedi N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto Pubbl.*, X, Torino, Utet, 1995, 622.

³⁵ P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Sedicesima edizione, Milano [Padova], Cedam, 2018, 147.

³⁶ Vedi N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, cit., 622.

³⁷ Cfr. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985, 698 (sul pensiero di Paolo Ridola sul divieto di mandato imperativo vedi le considerazioni di M. SICLARI, *Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 10/2019, 587 ss.).

³⁸ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 268-269.

della previsione del divieto di mandato imperativo con il riconoscimento costituzionale dei partiti politici³⁹.

Il presidio costituzionale in parola, in ogni modo, determina senz'altro l'illegittimità della ormai superata prassi delle cosiddette «dimissioni [...] con data in bianco», per cui agli eletti veniva fatta sottoscrivere la dichiarazione dell'intenzione di dimettersi, per essere utilizzata dagli esponenti del partito politico di appartenenza allorché nel corso della legislatura il parlamentare non intendesse più conformarsi alle direttive di partito⁴⁰.

È anche vero che «per tradizione» le dimissioni solitamente vengono sempre respinte in prima battuta, onde appunto preservare la genuinità di una tale scelta, per poi venir accettate qualora l'interessato desideri che siano sottoposte nuovamente al voto dell'Aula della Camera di appartenenza⁴¹. Una prassi, questa, seguita con l'intento di scoraggiare dimissioni ritenute «non spontanee o motivate da dissensi con il partito di appartenenza»⁴².

In realtà, nemmeno in caso di contrasto insanabile, tale da determinarne addirittura l'espulsione dal partito, il parlamentare per ciò solo decade, in quanto «l'art. 67 ricomprende certamente il precetto che la posizione giuridica dei membri del parlamento è esclusivamente fissata dal diritto dello stato»: misure di cui siano destinatari i parlamentari «nella loro qualità di soggetti di un altro ordinamento, quello del partito di appartenenza», risultano prive di rilevanza per l'ordinamento generale⁴³, tanto che persino «le dimissioni rassegnate in precedenza da un partito mancano di efficacia giuridica»⁴⁴.

5. I rapporti con i gruppi nel quadro dell'attività politico-parlamentare.

Non ci si può ora esimere dal rilevare come da diversi anni all'interno delle Camere sia andato sempre più intensificandosi il cosiddetto fenomeno del «transfughismo»⁴⁵, denominato anche «mobilità parlamentare»⁴⁶, in quanto pare aver assunto «dimensioni inusitate»⁴⁷.

Si tratta, in buona sostanza, del passaggio del parlamentare dal gruppo espressione del partito, nelle cui liste è stato eletto, ad altro gruppo parlamentare.

³⁹ Vedi N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 233 ss.

⁴⁰ Vedi D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, 54; S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, cit., 94.

⁴¹ Vedi V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Quinta edizione, Milano, Giuffrè, 2013, 249, che danno altresì conto di eccezioni alla regola.

⁴² Vedi C. MORTATI, *Art. 67*, cit., 183.

⁴³ Cfr. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 695.

⁴⁴ Vedi G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 141.

⁴⁵ Vedi N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, 137. Si esprime in termini di «transfughismo» S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, cit., 94.

⁴⁶ Vedi A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, 135; L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., 1293; L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo. (dalle liste bloccate alle primarie)*, Vol. I, Catania, Libreria editrice Torre, 2011, 157. In termini di «mobilità dei parlamentari» si esprime L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in L. Violante (a cura di), con la collaborazione di F. Piazza, *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, LI.

⁴⁷ Vedi S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Seconda edizione rivista e accresciuta, Firenze, Firenze University Press, 2004, 8.

Sembra che il sistema elettorale maggioritario abbia «esaltato il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), aggravando la crisi dei partiti politici»⁴⁸.

Vigente quel modello, ove le appartenenze dovrebbero possedere un limitato tasso di fluidità, paradossalmente è «tornato d'attualità» proprio il divieto di mandato quale principio legittimante la scelta di «mutare casacca», che spesso comportava non solo il cambio di gruppo parlamentare, ma anche il riposizionamento fra i banchi della maggioranza di chi all'inizio della legislatura si trovava all'opposizione, così come, al contrario, l'abbandono della maggioranza parlamentare⁴⁹.

Tale «tendenza [...] al libero transito», effettuato magari anche più di una volta nel corso della medesima legislatura e divenuto in ragione della sua diffusione un «vero e proprio “costume politico”», trova tuttavia il suo fondamento giustificativo «sul piano della legittimità costituzionale» proprio nell'art. 67 Cost.⁵⁰.

Con ciò non si può certo negare come, di fatto, resti comunque forte il condizionamento derivante dalla disciplina di partito, al cui rispetto effettivamente si sentono tenuti gli appartenenti ad un medesimo gruppo parlamentare, ancorché non stretti da un vincolo giuridico propriamente inteso.

L'esecuzione di «istruzioni che mancano di validità giuridica» dipende in larga parte da una «libera scelta volontaria» ovvero sia dal «fatto» che una data «convinzione personale coincide con il contenuto di quelle istruzioni».

Se, allora, è la (sola) «coscienza» che «costringe all'osservanza» i parlamentari, è plausibile che questi ultimi si trovino «continuamente in una situazione di conflitto».

Essi, in fondo, sono «legittimati dalla costituzione» ad eventualmente decidere di non uniformarsi alle «direttive» di partito e dinanzi ad «un'istanza decisionale giudiziaria» sarebbero comunque «giuridicamente protetti», poiché il giudice non potrebbe che rilevare che «i negozi giuridici sulla modalità di esercizio dell'ufficio di deputato devono essere considerati anticostituzionali e dunque non validi»⁵¹.

In caso, quindi, di opzioni non in linea con le indicazioni del partito, le conseguenze negative che si ritroverebbero a sopportare non potrebbero che essere di natura soprattutto politica⁵².

Del resto, si è rilevato altresì come sia «inconcepibile» prefigurare «una condizione di assoluta indipendenza del deputato» in un Parlamento ove, «dietro i singoli parlamentari, si muove la complessa trama dei soggetti del pluralismo»⁵³.

In età statutaria si era posta la questione addirittura in termini di legittimità (o meno) dell'elezione di deputati intervenuta, in ipotesi, sulla scorta dell'impegno da parte degli stessi di dare esecuzione a precise istruzioni ricevute. Sulla base, però, della formulazione dell'art. 41 dello Statuto, così come del resto di quella dell'art. 67 Cost., è invalsa costante nel tempo

⁴⁸ Vedi S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., 12.

⁴⁹ Cfr. C. DE CARO, *Lo status di parlamentare*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 59-60.

⁵⁰ Cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 147.

⁵¹ Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 141.

⁵² Vedi G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, quindicesima edizione, Bologna, Zanichelli, 2014, 333; A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998, 117.

⁵³ Vedi P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 686.

l'interpretazione per cui ad essere nullo è il «mandato nei riguardi del parlamentare, che pertanto non deve ritenersene vincolato»⁵⁴.

Ormai, per la verità, non è più seriamente immaginabile che impegni eventualmente assunti e poi disattesi possano in qualche modo incidere sulla permanenza in carica dell'eletto: andrebbe considerato piuttosto che mandati di tal fatta appartengono alla sfera dell'«irrilevante giuridico»⁵⁵.

È chiaro che «un esercizio disinvolto e poco responsabile della libertà di mandato» non possa che acuire l'attuale crisi della rappresentanza politica, ma la soluzione a questi (complessi) problemi non può certo consistere «nell'adozione di atti di natura privatistica che pretendano di imbrigliare l'attività politica degli eletti anche mediante sanzioni di carattere pecuniario»⁵⁶.

Certo è, semmai, che l'art. 67 Cost., nel delineare la natura del mandato parlamentare, costituisce indubbiamente parametro di legittimità costituzionale, che, peraltro, è stato in concreto impiegato per sindacare, come s'è visto, la legge elettorale⁵⁷.

Quindi, norme legislative che prevedessero una qualche modalità di raccordo giuridicamente vincolante tra partiti e/o elettori e candidati, tesa a preventivamente orientare l'attività degli eletti, non potrebbero che risultare illegittime⁵⁸.

Il «principio di libertà» è dunque applicabile alle scelte fatte dai membri del Parlamento in occasione del compimento delle attività parlamentari tipiche.

Tale principio trova la sua base positiva senz'altro nell'art. 67 Cost., che implica, e garantisce, anche la possibilità nella dialettica politica di mutare opinione.

Il «rappresentante della Nazione» non è una monade: le sue determinazioni sono (anche) il frutto di quei rapporti, che hanno modo di sorgere all'interno delle assemblee politiche e che vengono «alimentati» da tale «principio di libertà», affinché l'azione dei rappresentanti non trovi impedimenti nel convergere (auspicabilmente) sul «bene della Repubblica».

Investendo tale principio l'effettivo esercizio della rappresentanza politica, la sua attitudine conformativa non potrà, quindi, non risentire dell'attuale assetto pluralista della democrazia.

È stato evidenziato, infatti, come «il principio costituzionale della libertà dei parlamentari» implichi non solo la tutela delle opinioni dei singoli e le prerogative connesse allo *status* di parlamentare, ma anche una più generale autonomia del sistema rappresentativo complessivamente inteso.

Tale autonomia non va confusa con l'«antica separatezza liberale».

Essa, anzi, ha modo di dispiegarsi specie nelle società complesse, ove il collegamento tra la società e la rappresentanza parlamentare non si esaurisce nel rapporto tra elettori ed eletti, ma vive e si alimenta in «un quadro dinamico e articolato di interazioni fra rappresentanti».

Le «spinte», le «domande», gli «interessi» dei rappresentati riescono a trovar rispondenza nel sistema rappresentativo anche perché questo è «dotato di quella autonomia e duttilità necessarie

⁵⁴ Vedi D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 53, il quale, peraltro, ricorda che nel 1846 venne annullata in Francia un'elezione «per la sussistenza di un impegno solenne e scritto a sostenere una certa linea».

⁵⁵ Vedi D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 54.

⁵⁶ Vedi F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, 226.

⁵⁷ Vedi *supra* § 3.

⁵⁸ Vedi D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 55. Nello stesso senso: A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Settima edizione riveduta e ampliata, Milano, Giuffrè, 1985, 130.

affinché il *partito in parlamento* possa attivare il collegamento fra gli apparati di partito e la società civile»⁵⁹.

I gruppi parlamentari, forti di una legittimazione costituzionale diretta negli artt. 72 ed 82 Cost. e della loro autonomia appunto rispetto ai partiti, hanno modo di diventare «il centro della relazione» tra i partiti medesimi ed il «pluralismo sociale»⁶⁰.

Va, quindi, ribadito che l'eventuale adesione ad istruzioni ricevute possa avvenire in via di fatto, ma non certo in forza di un vincolo giuridico, tanto che «il deputato è autorizzato, in quanto rappresentante, ad esercitare la sua attività parlamentare anche nel caso di un'eventuale dissoluzione del partito a cui appartiene»⁶¹.

6. I (praticabili) rimedi alle degenerazioni del costume politico.

È indubbio che non potrebbero che risultare illegittime norme che in ipotesi vulnerassero il principio della libertà del mandato⁶².

Nondimeno, fermo che un incauto intervento a livello regolamentare potrebbe preludere ad una differenziazione intollerabile di *status* fra deputati e senatori⁶³, è stato prospettato che, semmai, con legge si potrebbe tentare di porre un qualche rimedio alle degenerazioni del costume politico, che a volte si celano dietro la dichiarata libertà del mandato allorché deputati o senatori decidono di cambiare gruppo parlamentare.

Se, infatti, il divieto di cui all'art. 67 Cost. impedisce ai privati di incidere proditoriamente sul rapporto rappresentativo, lascerebbe, tuttavia, un qualche margine di intervento dal lato della sfera pubblicistica.

In fondo, «una legge, o una norma di regolamento parlamentare, non equivalgono al “mandato”» inscritto nella disposizione costituzionale⁶⁴.

Qualora s'intendesse dare corso all'iniziativa ipotizzata, il Legislatore, in ogni modo, sarebbe tenuto a modulare la disciplina della materia evitando «irrigidimenti fuori luogo delle dinamiche politico-parlamentari», atteso che non può (*rectius* non deve) darsi per scontato che il «traditore» sia il parlamentare e non il gruppo che egli si propone di abbandonare⁶⁵.

È anche vero, però, che, fermo il necessario «rispetto delle regole»⁶⁶, proprio le «regole di diritto parlamentare» sono connotate da quella «politicità» utile a superare eventuali incongrui

⁵⁹ Cfr. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 696.

⁶⁰ Vedi D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 72.

⁶¹ Vedi G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 141.

⁶² Sul punto vedi ora A. FRICANO, *Apologia del libero mandato parlamentare: quale futuro per una garanzia in crisi?*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 1/2021, 272.

⁶³ Cfr. N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. Violante (a cura di), con la collaborazione di F. Piazza, *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 690-691.

⁶⁴ Vedi N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, cit., 690; ID., *Parlamentare (status di)*, cit., 623.

⁶⁵ Cfr. N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, cit., 690-691. Ipotesi presa in considerazione più di recente anche da E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2019_Convegno_Napoli/Eleonora_Rinaldi_Partiti_politici_gruppi_parlamentari_e_art_67_della_Costituzione.pdf, 2019, 18.

⁶⁶ Vedi F. MODUGNO, *I “limiti” dell'insindacabilità parlamentare*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 775-776.

irrigidimenti, in quanto «esse si propongono di fissare la cornice giuridica entro la quale gli attori politici possono concorrere in Parlamento a determinare la politica nazionale»⁶⁷; e, in effetti, già è stato auspicato un intervento sui regolamenti parlamentari volto per lo meno a scoraggiare i cambi di gruppo o la costituzione di nuovi⁶⁸.

In questo senso sembra orientata la «Riforma organica del Regolamento del Senato», approvata con la Delibera del 20 dicembre 2017, entrata in vigore nella XVIII Legislatura⁶⁹.

All'art. 13 (Cessazione dalle cariche del Consiglio di Presidenza) è stato aggiunto il seguente comma 1-bis: «I Vice Presidenti e i Segretari che entrano a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico».

Analogamente con riferimento alla composizione degli Uffici di Presidenza delle Commissioni all'art. 27 è stato aggiunto il comma 3-bis: «I componenti dell'Ufficio di Presidenza che entrano a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico».

È previsto, altresì, che entrambe le disposizioni non trovino applicazione «quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari».

Il testo aggiunto all'art. 14, comma 4, è diretto a favorire la corrispondenza fra gruppi parlamentari e liste votate dagli elettori⁷⁰ ed il nuovo comma 10 dell'art. 15 sembra introdurre una disciplina più stringente sui contributi percepiti dai gruppi parlamentari⁷¹.

Le modifiche apportate al Regolamento del Senato sono state valutate «ben più ragionevoli» delle misure previste negli statuti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle, volte in buona sostanza a «vincolare il mandato dei propri membri» anche tramite sanzioni di tipo pecuniario⁷²; iniziativa, quest'ultima, sulla quale non è mancato un partecipato dibattito dottrinario⁷³.

⁶⁷ Vedi R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015, 66.

⁶⁸ Vedi F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 225; C. MARTINELLI, *Articolo 67*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II. *Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, il Mulino, 2018, 76.

⁶⁹ La Delibera 20 dicembre 2017 è pubblicata in *Gazz. Uff.*, Serie Generale, n.15 del 19 gennaio 2018.

⁷⁰ Art. 14, comma 4, R. S. (in corsivo il testo aggiunto): «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto».

⁷¹ Art. 15, comma 10, R. S.: «Nel caso in cui un Gruppo parlamentare non sia più costituito nella legislatura successiva gli eventuali avanzi di gestione sono restituiti al bilancio del Senato, salvo l'accantonamento per far fronte ad eventuali spese e contenziosi. Si considera ricostituito, in ogni caso, anche il Gruppo parlamentare che, nella legislatura successiva, assuma una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura, previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati. Ove il Gruppo ricostituito intenda subentrare nel patrimonio del Gruppo della precedente legislatura, è tenuto, a cura del suo Presidente e del suo tesoriere, ad istituire un idoneo accantonamento a copertura di eventuali oneri a carico del Gruppo della precedente legislatura».

⁷² Vedi A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., 112.

⁷³ Vedi i contributi pubblicati in *federalismi.it*, n. 13/2018, nel quadro della discussione tenutasi il 16 maggio 2018 alla tavola rotonda «Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione», promossa dall'on. Riccardo Magi.

Nemmeno, onde far fronte ai diffusi «fenomeni trasformistici», è sembrata in ultima analisi praticabile l'introduzione dell'istituto del *recall*⁷⁴.

In ogni modo, poiché è la Costituzione ad esigere che il mandato parlamentare venga esercitato in forma “libera”, non ci si può sottrarre dall'interrogarsi su come il deputato o senatore possa (*rectius* debba) interpretare al meglio il suo ruolo, magari aprendosi anche a nuovi paradigmi di rappresentanza, come, ad esempio, quello della «rappresentanza cognitiva»⁷⁵.

Eppure ancor'oggi le parole con cui Edmund Burke si rivolgeva nel 1774 agli elettori di Bristol sembrano render bene il senso del canone che dovrebbe ispirare l'azione dei parlamentari: «Il parlamento non è un *congresso* di ambasciatori di interessi diversi e ostili, che ciascuno deve sostenere come agente o come avvocato contro altri agenti o avvocati. Il parlamento è invece un'assemblea *deliberativa* di *una* nazione, con *un solo* interesse, quello della comunità, ove non debbono essere gli scopi o i pregiudizi locali a guidare le decisioni, ma il bene comune che nasce dalla ragione generale. È vero che voi scegliete un rappresentante, ma quando lo avete scelto egli non è un rappresentante di Bristol, ma un membro del *parlamento*»⁷⁶.

⁷⁴ Cfr. D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020.

⁷⁵ Vedi E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza responsiva o rappresentanza cognitiva?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021.

⁷⁶ Vedi E. BURKE, *No al mandato imperativo*, da *Speech to the Electors of Bristol* [1774], in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, 66.

ABSTRACT:

L'art. 67 Cost. raramente è utilizzato quale parametro di legittimità costituzionale delle leggi. Nel caso di specie è l'unico parametro evocato dal giudice a quo. In questo caso la disposizione costituzionale poteva essere utilizzata come parametro di validità del contratto anziché della legge. L'art. 67 Cost. tutela l'esercizio della rappresentanza politica sia nella sua dimensione "istituzionale" sia in quella "individuale".

Art. 67 of the Constitution is rarely used as a parameter of constitutional legitimacy of laws. In the present case it is the only parameter raised by the referring court (the judge *a quo*). In this case the constitutional provision could be used as a parameter of validity of the contract rather than of the law. Art. 67 of the Constitution protects the exercise of political representation both in its "institutional" and "individual" dimensions.

PAROLE CHIAVE: Libertà del mandato parlamentare – rappresentanza politica – contratto – giudizio di costituzionalità delle leggi – gruppi parlamentari

KEY WORDS: Freedom of the parliamentary mandate – political representation – contract – judgment of the constitutionality of laws – parliamentary groups