

13 GIUGNO 2018

I pericoli derivanti da uno  
svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad  
un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost.  
Alcune considerazioni a partire dalla  
vicenda dello Statuto del Gruppo  
parlamentare "Movimento 5 Stelle"

di Filippo Scuto

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano



# I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle"\*

**di Filippo Scuto**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano

**Sommario:** **1.** Dai codici etici dei partiti agli statuti dei gruppi parlamentari. I vincoli ammissibili nel quadro costituzionale e le relative problematiche. – **2.** La necessità di recuperare un rapporto virtuoso tra art 67 e art. 49 Cost. – **3.** Una nuova centralità dell'art. 49 Cost. come forma di tutela dell'art. 67 Cost. e della democrazia rappresentativa.

## **1. Dai codici etici dei partiti agli statuti dei gruppi parlamentari. I vincoli ammissibili nel quadro costituzionale e le relative problematiche**

La vicenda della disposizione contenuta nello Statuto del Gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle alla Camera dei Deputati, approvato il 27 marzo 2018, che prevede una sanzione applicabile ai deputati nel caso di espulsione o abbandono volontario del Gruppo per dissenso politico<sup>1</sup> pone numerose questioni di rilievo costituzionale senz'altro riconducibili agli attuali nodi problematici della rappresentanza politica e al modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione italiana. Un primo elemento da tenere in considerazione riguarda il fatto che la disposizione statutaria si pone in continuità con la direzione intrapresa da tempo da parte del Movimento 5 Stelle ed indirizzata nel senso di una radicale critica nei confronti del principio del divieto di mandato imperativo tutelato dall'art. 67 Cost. in base al quale ogni parlamentare è libero di esercitare le sue funzioni senza vincolo di mandato. Principio del libero mandato parlamentare che, come noto, è peraltro tutelato dalle principali costituzioni europee e che il M5S auspica da tempo di superare proponendo riforme costituzionali finalizzate ad introdurre il vincolo di mandato. Opzione, quest'ultima, pienamente confermata dal c.d. "contratto di

---

\* Intervento alla Tavola rotonda "Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione", Roma, 16 maggio 2018.

<sup>1</sup> Si fa riferimento all'art. 21, comma 5, dello Statuto del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle su cui si tornerà a breve.

governo” recentemente sottoscritto da M5S e Lega nel tentativo di dar vita ad un Governo sostenuto in Parlamento dalle due forze politiche<sup>2</sup>.

L’origine di questo percorso che ha portato il M5S ad introdurre nello statuto del Gruppo parlamentare vincoli all’esercizio del libero mandato può essere ricollegata alla precedente adozione da parte del movimento dei c.d. codici etici e di comportamento che contengono un insieme di regole di condotta indirizzate agli iscritti, ai candidati e agli eletti alle cariche interne e alle cariche istituzionali. Regole che, generalmente, trovano il loro fondamento nelle disposizioni statutarie dei partiti politici e che associano al loro mancato rispetto l’adozione di sanzioni da parte degli appositi organi interni (generalmente i collegi dei probiviri). L’utilizzo crescente dei codici etici da parte di partiti e movimenti politici registratosi negli ultimi anni (in particolare Partito Democratico e MoVimento 5 Stelle) può essere letto come un tentativo di risposta alla sfiducia nei confronti della politica da parte della società civile legata alla crisi della tradizionale rappresentanza politica e al dilagare dei fenomeni di corruzione. Sotto questo profilo, la funzione del codice etico appare legata alla necessità di garantire che gli attori politici del partito che lo adotta agiscano nel rispetto dei doveri di disciplina ed onore prescritti dall’art. 54 della Costituzione e di individuare quei comportamenti che generino discredito per il partito e siano ritenuti riprovevoli dal punto di vista dell’etica politica e morale del partito stesso. Si tratta, dunque, di un insieme di regole di condotta interne che richiedono agli iscritti di assumere comportamenti conformi ai valori portanti del partito di appartenenza, alla luce della declinazione che da esso viene data al concetto di etica politica.

L’adozione di codici etici e codici di comportamento interni rientra tra le libere scelte dei partiti nell’ambito della loro autonomia organizzativa tutelata dagli artt. 49 e 18 Cost. Si tratta di disposizioni che possono avere ricadute sull’accesso all’elettorato passivo e sull’esercizio degli incarichi elettivi e di governo. Ma che non possono in nessun caso porsi in contrasto con la Costituzione. I partiti sono dunque legittimati a limitare l’azione politica dei propri iscritti in relazione alla loro candidabilità e a richiedere agli eletti determinati comportamenti nell’esercizio delle proprie funzioni. Quel che non possono fare è introdurre, in generale, limiti costituzionalmente illegittimi e, in particolare, *standard* di condotta che limitino l’esercizio del libero mandato di cui all’art. 67 Cost. o che siano l’espressione di un’organizzazione interna del partito non democratica e verticistica in contrasto con lo “spirito” dell’art. 49 Cost. Sotto questo profilo, i codici di comportamento del MoVimento 5 Stelle indirizzati negli ultimi anni ai propri eletti sollevano diverse questioni problematiche.

---

<sup>2</sup> Ci si riferisce al “Contratto per il governo di cambiamento” presentato dalle due forze politiche il 18 maggio 2018 nel quale si legge, a p. 35, nel paragrafo dedicato alle riforme istituzionali, che “occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo”.

Il codice adottato per i candidati e gli eletti del M5S alle elezioni del Parlamento europeo del 2014 obbligava i deputati alle dimissioni non solo in caso di condanna (anche non definitiva) per reati penali, ma anche nel caso in cui essi fossero ritenuti gravemente inadempienti riguardo al rispetto delle regole contenute nel codice stesso. Il codice, richiamando in maniera piuttosto impropria<sup>3</sup> il principio del “recall” utilizzato negli Stati Uniti, prevedeva che la competenza per dichiarare l’inadempienza del parlamentare spettasse agli iscritti della circoscrizione in cui era stato eletto o alla votazione in rete degli iscritti<sup>4</sup>. Ciascun candidato, prima delle selezioni per la composizione delle liste elettorali, è stato chiamato a sottoscrivere formalmente l’impegno al rispetto del codice. Inoltre, a garanzia del rispetto di quest’obbligo è stata prevista, in mancanza di dimissioni, una sanzione di 250000 euro.

Il codice di comportamento del M5S adottato per i propri candidati alla carica di sindaco, assessore e consigliere comunale in vista delle elezioni amministrative di Roma del 2016 non si è limitato a ricalcare il contenuto del codice indirizzato ai parlamentari europei. Una specifica disposizione ha previsto che sindaco, assessore e consiglieri debbano assumere l’impegno di dimettersi qualora siano ritenuti inadempienti rispetto al codice di comportamento sulla base di una decisione assunta da Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio (scomparso nel 2016) o dagli iscritti mediante consultazione *on-line*<sup>5</sup>. In questo caso, dunque, la decisione sulle dimissioni può anche non essere assunta da alcun organo assembleare degli iscritti, ma semplicemente dai *leader* del M5S. Inoltre, si prevede che, in caso di violazione del contenuto del codice che «contiene principi etici e giuridici fondamentali e inderogabili del M5S» da cui deriva «un impegno etico e giuridico» al suo rispetto, l’eletto si impegni a versare a favore del M5S 150000 euro. Ciò in ragione del grave danno di immagine che ne deriverebbe per il movimento il quale, si precisa, è legittimato ad agire in giudizio per la corretta esecuzione del contenuto del codice sottoscritto formalmente con atto notarile dai candidati prima delle elezioni<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Numerose sono le differenze rispetto al *recall* statunitense, tra cui il fatto che in questo caso la procedura è tutta interna al movimento e riservata ai soli iscritti. Per un approfondimento della questione si rinvia a E. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014. In tema di recall, v. L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 42 ss.

<sup>4</sup> “Il deputato sarà ritenuto gravemente inadempiente laddove, secondo il principio della democrazia diretta, detto “recall”, già applicato negli Stati Uniti: i) almeno 500 iscritti al MoVimento 5 Stelle alla data del 31/12/2012 residenti nella circoscrizione nella quale il deputato è stato eletto abbiano motivatamente proposto di dichiararlo gravemente inadempiente; ii) la proposta sia stata approvata mediante votazione in rete a maggioranza dagli iscritti al MoVimento 5 Stelle al 30/6/2013 residenti nella circoscrizione nella quale il deputato è stato eletto”.

<sup>5</sup> Art. 9, lett. b) del Codice di comportamento.

<sup>6</sup> Art. 10 del Codice di comportamento

Il richiamo a vincoli di carattere giuridico e non soltanto etico al rispetto del codice, la necessaria sottoscrizione formale di tali regole richiesta ai candidati e la sanzione pecuniaria in caso di inadempienza<sup>7</sup> che va ben oltre le sanzioni politiche come la non-ricandidatura, contengono profili di sostanziale illegittimità rispetto all'art. 67 Cost. relativo all'esercizio del libero mandato parlamentare ed alla lettura che di esso ha dato la Corte costituzionale<sup>8</sup>. Va precisato che le disposizioni contenute nei codici di comportamento richiamati non sono riferite alla carica di parlamentare italiano e, quindi, non rientrano formalmente nella disciplina dell'art. 67 Cost. Tuttavia, esse sono comunque in contrasto con le disposizioni previste dall'Unione europea che tutelano il libero mandato dei parlamentari europei<sup>9</sup> e con il regolamento del consiglio comunale capitolino, anch'esso chiaro nello stabilire il divieto di mandato imperativo<sup>10</sup>.

La questione del “contratto” previsto dal codice di comportamento per gli eletti al Comune di Roma è stata peraltro sottoposta al Tribunale di Roma. Un elettore romano ha presentato ricorso popolare impugnando l'elezione del Sindaco Virginia Raggi e chiedendo di verificarne le condizioni di ineleggibilità a causa del contratto firmato con il M5S, nonché di dichiarare la nullità di tale contratto per violazione degli artt. 3, 67 e 97 Cost. Con una ordinanza del gennaio 2017<sup>11</sup>, il giudice di Roma ha seguito un percorso lineare anche alla luce della debolezza dell'impianto con cui gli era stata sottoposta la questione. È stata rigettata la domanda diretta ad ottenere la dichiarazione di ineleggibilità del Sindaco poiché la sussistenza del suo rapporto contrattuale con il M5S non sarebbe potuta rientrare tra le cause di ineleggibilità che sono tassativamente previste dalla legge e che, pertanto, non consentirebbero interpretazioni estensive<sup>12</sup>. In relazione alla questione della nullità del Codice di comportamento, il giudice ha ritenuto di non doversi pronunciare. La domanda di nullità è stata dichiarata inammissibile poiché il ricorrente, estraneo al M5S e non sottoscrittore dell'accordo, non era ritenuto portatore di un concreto interesse ad agire e non aveva comunque assolto all'onere di allegare alla domanda la dimostrazione che quel Codice arrecasse

---

<sup>7</sup> Un atto di impegno forse inquadrabile nello schema delle promesse unilaterali disciplinate dall'art. 1987 c.c. e più specificamente delle promesse di pagamento di cui all'art. 1988 c.c. secondo E. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso, non riuscito, del M5S)*, cit.

<sup>8</sup> Ci si riferisce alla nota sent. n. 14/1964 con cui la Corte costituzionale ha evidenziato 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 discostarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

<sup>9</sup> Cfr. art. 2 del regolamento del Parlamento europeo; art. 2 e art. 3 dello statuto dei deputati al Parlamento europeo; art. 6 dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1976.

<sup>10</sup> Art. 3 del regolamento del Consiglio comunale di Roma.

<sup>11</sup> Tribunale Ordinario di Roma, Prima sezione civile, ordinanza n. 779 del 17 gennaio 2017, RG n. 53473/2016. Per un commento all'ordinanza alla luce delle questioni sollevate dal Codice di comportamento del M5S, v. A. PESCARRELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale. Un breve commento a partire da Trib. Civ. Roma ord. n. 779 del 17.01.2017.*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2, 2017.

<sup>12</sup> E, in particolare, dall'art. 60 del d.lgs. n. 267/2000.

un'incidenza negativa alla sua sfera giuridica. La pronuncia del giudice sulla questione è stata, poi, ritenuta ultronea alla luce del rigetto della domanda principale relativa all'ineleggibilità<sup>13</sup>.

Del resto, la nullità di questi accordi appare piuttosto evidente data la loro natura privatistica che comporta la nullità di un contratto contrario a norme imperative per l'illiceità della causa *ex art. 1343 c.c.*<sup>14</sup>. La mancanza di efficacia giuridica di queste clausole renderebbe, peraltro, priva di fondamento la legittimazione ad agire in giudizio per la riscossione della sanzione pecuniaria<sup>15</sup>.

Il contenuto della disposizione dello Statuto del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle alla Camera dei Deputati approvato di recente si pone dunque in continuità rispetto alle scelte adottate negli ultimi anni dal M5S. L'art. 21, comma 5, in base al quale «il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento 5 stelle (...) la somma di euro 100000» rappresenta in un certo senso la logica conseguenza dell'indirizzo da ultimo fornito dal nuovo Codice etico del Movimento 5 Stelle approvato nel Dicembre 2017 in vista delle elezioni politiche del 4 Marzo. L'art. 5 del Codice prevede infatti alcuni «obblighi specifici» per i parlamentari italiani ed europei e per i consiglieri regionali eletti sotto il simbolo del M5S tra i quali rientra l'obbligo di versare al M5S la somma di euro 100000 in caso di espulsione, abbandono del gruppo, dimissioni anticipate non determinate da gravi ragioni personali. La sanzione pecuniaria viene in questo caso considerata dall'art. 5 come una forma di «indennizzo per gli oneri relativi all'attività politica e alla campagna elettorale a carico del M5S». Va peraltro evidenziato che nel nuovo Codice etico, all'art. 3, sono indicati ulteriori vincoli per gli eletti del M5S quali, ad esempio, l'obbligo di dimissione dalla carica elettiva in caso di espulsione dal movimento

---

<sup>13</sup> Inoltre, secondo il giudice, poiché la domanda di in eleggibilità, nella prospettazione del ricorrente, aveva il suo presupposto nella nullità del patto sottoscritto da Virginia Raggi, il rigetto della domanda principale rendeva ultronea la pronuncia sulla domanda di nullità dell'accordo in questione non essendo la pronuncia richiesta in ogni caso rilevante ai fini della decisione della lite.

<sup>14</sup> Come prescrive lo Statuto dei deputati europei: “Eventuali dichiarazioni con cui i deputati assumono l'impegno di cessare il mandato a un determinato momento oppure dichiarazioni in bianco per le dimissioni dal mandato, che un partito possa utilizzare a sua discrezione, sono incompatibili con la libertà e l'indipendenza dei deputati e pertanto non possono avere alcun valore giuridico vincolante” (punto 22).

<sup>15</sup> Cfr. R. BIN, *Ma mi faccia il piacere! La “multa” del M5S ai “ribelli”*, in *Lacostituzione.info*, 2017. Come evidenzia N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit. 138, esiste un potere privato di conformazione del rapporto di rappresentanza politica che ammette in via di fatto di stipulare patti e accordi e far valere vincoli di fedeltà, ma vincoli e accordi di questo tipo non possiedono alcuna garanzia giuridica e non sono azionabili in sede giudiziaria. Sull'inconfigurabilità di vincoli giuridici veri e propri nei confronti del parlamentare alla luce dell'art. 67 Cost si vedano, inoltre, le osservazioni di E. GIANFRANCESCO, *Triepel ed i partiti politici: ieri, oggi, domani*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), H. Triepel - *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, 34 ss.

e l'obbligo di votare in ogni circostanza la fiducia a governi presieduti da un Presidente del Consiglio «espressione del M5S».

Si tratta, evidentemente, di un insieme di disposizioni in aperto contrasto rispetto al contenuto dell'art. 67 Cost. relativamente all'esercizio del libero mandato parlamentare.

La questione della richiamata disposizione statutaria del Gruppo parlamentare si pone pertanto in termini non dissimili da quanto rilevato in precedenza riguardo ai codici di comportamento per gli eletti alla carica di parlamentare europeo e al Comune di Roma. Si tratta di una norma che non può essere considerata giuridicamente vincolante e che, comunque, non è compatibile con l'art. 67 Cost.

## **2. La necessità di recuperare un rapporto virtuoso tra art 67 e art. 49 Cost.**

Il contenuto dei codici di comportamento del M5S e, da ultimo, dello Statuto del Gruppo parlamentare del movimento inducono a svolgere alcune considerazioni che, si ritiene, debbano essere condotte non soltanto in relazione al principio del divieto di mandato imperativo, quanto, piuttosto, alla luce del rapporto tra l'art. 67 e l'art. 49 Cost. in riferimento alle attuali dinamiche della rappresentanza politica.

Da molto tempo e, in particolare, negli ultimi anni, il dilagante fenomeno del trasformismo parlamentare ha contribuito ad accentuare il distacco tra politica e società civile e ad indebolire ulteriormente il funzionamento della democrazia rappresentativa. Non si possono sottovalutare le evidenti criticità che derivano, anche sul piano costituzionale, dagli eccessi di irresponsabilità degli eletti nei confronti degli elettori. Sotto questo profilo, l'introduzione di forme di controllo del mandato parlamentare che avvengano, però, nel rispetto del contenuto dell'art. 67 Cost., non appare, di per sé, da escludere *a priori*. Per perseguire questo obiettivo la strada più corretta dovrebbe condurre all'intervento sui regolamenti parlamentari al fine di scoraggiare il passaggio da un gruppo parlamentare ad un altro e la creazione di nuovi gruppi che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio. Sino ad oggi, invece, le norme regolamentari in vigore hanno finito per assecondare, se non incoraggiare, la formazione di nuovi gruppi ai quali sono stati garantiti una serie di privilegi e incentivi finanziari<sup>16</sup>. In questo senso, va dunque valutata positivamente la riforma del regolamento parlamentare del Senato approvata di recente al termine della XVII Legislatura e finalizzata a disincentivare la frammentazione e il trasformismo parlamentare. Riforma che, però, necessita di essere accompagnata quanto prima da una revisione del regolamento della Camera dei Deputati che vada nella stessa direzione.

Del resto, appare condivisibile l'impostazione secondo cui l'art 67 Cost. non vada letto né in un'ottica ideologica di impianto liberale ottocentesco che finisca per mettere eccessivamente in secondo piano il

---

<sup>16</sup> Cfr. R. BIN, *Ma mi faccia il piacere! La "multa" del M5S ai "ribelli"*, cit.

principio della sovranità popolare, né in un'ottica di tipo plebiscitario che sia «schiacciata sulla dimensione purificatrice della volontà popolare»<sup>17</sup>. La tensione dinamica esistente tra l'art. 67 Cost. ed il ruolo essenziale dei partiti nella loro funzione rappresentativa riconosciuto dall'art. 49 Cost.<sup>18</sup> non può dar luogo a scorciatoie che comprimano la portata dell'una o dell'altra norma costituzionale. Entrambe sono funzionali al modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione italiana: non è ammissibile un'interpretazione dell'art. 67 che porti a disconoscere il ruolo dei partiti nella rappresentanza politica e ad eliminare ogni tipo di rapporto tra eletto ed elettore; non è neppure ammissibile una forzatura dell'art. 49 che riduca parlamentari ed eletti a meri esecutori di una non ben definita volontà popolare vincolati da mandati imperativi.

Indubbiamente, un esercizio troppo “disinvolto” e poco responsabile della libertà di mandato può dar luogo ad evidenti criticità sul piano politico-costituzionale, tanto più nell'attuale contesto di crisi della rappresentanza politica. La risposta a questi problemi, però, non può certamente essere individuata nell'adozione di atti di natura privatistica che pretendano di imbrigliare l'attività politica degli eletti anche mediante sanzioni di carattere pecuniario.

Vi è poi un secondo problema che lega la questione sottesa all'art. 67 Cost. all'art. 49 Cost. e al rispetto del metodo democratico all'interno dei partiti, in un contesto in cui l'impianto verticistico e “leaderistico” dei modelli organizzativi dei partiti è andato sensibilmente accentuandosi negli ultimi decenni. L'impostazione dei codici di comportamento del M5S e dello Statuto del Gruppo parlamentare appare chiaramente legata alla volontà di garantire un controllo perenne ed esteso da parte della *leadership* del movimento nei confronti degli eletti e di rimuovere in qualsiasi momento dal proprio incarico rappresentanti divenuti “sgraditi” in caso di contrasti sulla linea politica decisa dai vertici. Oltre all'impatto negativo all'”esterno” che questo schema comporta per quanto riguarda la possibilità che gli eletti esercitino le proprie funzioni negli interessi della Nazione senza condizionamenti sulla base del libero

---

<sup>17</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Da rappresentanti della nazione a rappresentanti dei gruppi parlamentari*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2016.

<sup>18</sup> Una relazione, quella fra l'art. 49 e l'art. 67 che, come rilevava V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo in Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985, 213, conferma l'impianto democratico basato sul modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione italiana. Si veda sul punto anche P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1995, 696.

Il tema del rapporto, non di facile lettura, tra l'art. 49 Cost. e l'art. 67 Cost., e quindi del rapporto tra partiti politici, rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo è stato da tempo approfondito in dottrina. Si veda, sul punto, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 2008; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004.

mandato parlamentare, esso produce una ricaduta negativa anche all'interno del movimento politico poiché ne accentua la struttura verticistica e poco democratica<sup>19</sup>.

Nella sostanza, uno “svuotamento” dell'art. 67 Cost. in relazione all'esercizio del libero mandato parlamentare (eventualmente portato all'estremo dell'introduzione di un vincolo di mandato) e, in parallelo, un “irrigidimento” dell'art. 49 Cost. generato da organizzazioni fortemente verticistiche dei partiti che comprimono eccessivamente i livelli di democraticità interna, finiscono per produrre, insieme, degli effetti assai peggiori rispetto ad alcune delle attuali degenerazioni della politica come il trasformismo parlamentare giustificate in nome dell'esercizio del libero mandato.

Inoltre, è opportuno evidenziare il nesso esistente tra la questione delle modalità con cui vengono selezionate le candidature, tema centrale in relazione ai requisiti di democraticità interna dei partiti, e l'esercizio del libero mandato parlamentare. L'introduzione di procedure effettivamente democratiche e aperte alla partecipazione dal basso degli elettori per la selezione delle candidature alla carica di parlamentare<sup>20</sup>, unite all'adozione di una legge elettorale che consenta un soddisfacente collegamento tra eletto ed elettore, potrebbero forse ridurre gli attriti attualmente esistenti tra rappresentanti e rappresentati anche per quanto riguarda l'esercizio del libero mandato, in ragione di un riavvicinamento tra i soggetti della rappresentanza.

In ogni caso, le questioni delicate che possono presentarsi alla luce di interpretazioni “distorsive” del principio del libero mandato, letto anche in connessione con la dimensione costituzionale dei partiti alla luce dell'art. 49 Cost., non possono essere affrontate proponendo di eliminare dall'ordinamento il divieto di mandato imperativo e adottando clausole e accordi di natura privatistica come quelli contenuti nei Codici di comportamento e nello Statuto del Gruppo parlamentare del M5S.

### **3. Una nuova centralità dell'art. 49 Cost. come forma di tutela dell'art. 67 Cost. e della democrazia rappresentativa**

Le considerazioni che sono state presentate in maniera sintetica in questa sede portano a ritenere inopportuna una modifica dell'art. 67 Cost. volta ad introdurre vincoli di mandato. Appare, invece, opportuno e necessario concentrarsi su altri interventi. *In primis*, occorre recuperare e rafforzare la dimensione puramente rappresentativa dell'art. 67 per quanto riguarda il rapporto tra eletto ed elettore.

---

<sup>19</sup> Sulle attuali problematiche relative all'organizzazione dei partiti in relazione al rispetto del “metodo democratico” al loro interno sia consentito rinviare a F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>20</sup> Sino all'adozione di norme di legge su primarie non obbligatorie e magari “incentivate” mediante forme di finanziamento pubblico, questione su cui si rinvia a F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti*, cit., 196 ss.

La recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale sembra aver fornito alcune conferme in tal senso. Nella nota sentenza n. 1/2014, con cui è stata dichiarata la parziale incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005 (c.d. legge Calderoli), la Corte costituzionale ha messo in risalto il rapporto tra eletto ed elettore per tutelare la libertà e l'eguaglianza del voto e la rappresentanza politica. L'art. 48 Cost. e l'art. 67 Cost. sono stati utilizzati come parametro per dichiarare l'incostituzionalità del premio di maggioranza così come disciplinato da quella legge<sup>21</sup> e delle disposizioni sulle liste "bloccate lunghe". Queste ultime, a giudizio della Corte, ostano alla realizzazione di un rapporto eletto-elettore che consenta una consapevole realizzazione della rappresentanza politica. La disposizione relativa alle liste "bloccate lunghe" era l'espressione di un forte potere garantito da quel sistema elettorale ai partiti politici e, in particolare, alle *leadership* dei partiti nell'attività di selezione delle candidature. Vista da questo punto di vista, la sentenza ha dunque contribuito a ridimensionare parzialmente, più che il ruolo dei partiti nel procedimento elettorale alla luce dell'art. 49 Cost., una posizione di forza oggettivamente eccessiva dei *leader* dei partiti che incideva negativamente sul corretto funzionamento della rappresentanza politica di cui all'art. 67 Cost. Nella sostanza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della disciplina elettorale che consentiva un arbitrio pressoché assoluto alle oligarchie di partito nella composizione delle liste elettorali. Sotto questo profilo, lo sviluppo di una disciplina pubblicistica sull'organizzazione dei partiti e sulla loro democrazia interna, in questo caso per quanto riguarda la selezione delle candidature, potrebbe essere uno degli elementi che contribuiscono, oltre, ovviamente, alle regole elettorali, ad un più corretto funzionamento della rappresentanza *ex art. 67 Cost.* nel rapporto eletto-elettore.

Una delle chiavi per recuperare l'essenza dell'art. 67 nell'ambito del modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione italiana ed attenuare alcune criticità legate ad un utilizzo "disinvolto" del libero mandato sembra dunque risiedere nello sviluppo di un rapporto virtuoso tra art. 67 e art. 49 il cui elemento imprescindibile appare, oltre alla tutela del libero mandato, l'effettiva applicazione della norma costituzionale relativa ai partiti politici.

In questo contesto, l'art. 49 Cost., che individua nella partecipazione alla politica dei cittadini un diritto fondamentale di questi ultimi di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, va dunque interpretato come una disposizione costituzionale finalizzata a dar vita ad un modello di partecipazione tendenzialmente "dal basso", sulla base di una logica di tipo "*bottom-up*". Da questa impostazione deriva l'esigenza naturale di implementare il metodo democratico all'interno dei partiti, al fine di impedire lo sviluppo di organizzazioni politiche troppo verticistiche e oligarchiche che si allontanano dal modello dell'art. 49.

---

<sup>21</sup> Premio che veniva assegnato automaticamente alla lista o coalizione di maggioranza relativa dei voti senza che fosse necessario il raggiungimento di una soglia minima di voti da parte di quella stessa lista o coalizione.

Questa impostazione, peraltro, viene rafforzata se si ricollega l'art. 49 Cost. ai principi fondamentali della Costituzione. L'attività dei cittadini all'interno dei partiti – per concorrere a determinare la politica nazionale – è certamente una delle forme di esercizio del principio della sovranità popolare espresso dall'art. 1 Cost. È anche un diritto fondamentale che si concretizza nella partecipazione all'interno di una delle formazioni sociali – il partito politico, in questo caso – ove l'individuo possa svolgere la sua personalità di cui parla l'art. 2 Cost. L'art. 49, inoltre, è strettamente collegato al principio di eguaglianza sostanziale affermato dall'art. 3, secondo comma, Cost., poiché rappresenta lo strumento attraverso il quale lo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese si può concretizzare<sup>22</sup>.

Allo stato attuale, pertanto, non appare più possibile considerare i partiti soltanto come associazioni private e il metodo democratico come proiezione solo esterna della loro azione. Ed anzi, questa interpretazione riduttiva della dimensione pubblica dei partiti, legata in Italia ad un contesto storico e politico da tempo superato, ha probabilmente finito per accentuare la disaffezione e il calo di fiducia dei cittadini nei confronti dei partiti e, più in generale, delle istituzioni.

È anche alla luce di queste considerazioni che appare opportuno un intervento legislativo in materia. Il legislatore può e deve avere un ruolo per contribuire a colmare l'ampia distanza esistente tra il modello prefigurato dall'art. 49 Cost. e la realtà organizzativa della maggioranza dei partiti e movimenti politici italiani. Sotto questo profilo, le evoluzioni della passata legislatura che hanno portato ai primi interventi sull'organizzazione dei partiti contenuti nella legge n. 13 del 2014 sono ancora insoddisfacenti<sup>23</sup>. Del resto, in considerazione dello stretto legame esistente tra partiti e gruppi parlamentari, non è ovviamente casuale che forze politiche non democratiche al loro interno diano luogo in Parlamento a gruppi parlamentari egualmente poco democratici che tentano di comprimere con vari mezzi l'esercizio del libero mandato parlamentare da parte dell'eletto.

La soluzione di alcune delle problematiche riconducibili alla questione della democrazia nei partiti non rappresenterebbe certamente la panacea di tutti i mali e, da sola, non potrebbe risollevarne le sorti della democrazia rappresentativa<sup>24</sup>. Al tempo stesso, però, una buona legge potrebbe generare alcuni effetti

---

<sup>22</sup> Rileva, a riguardo, M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. dir.*, n. 3-4, 2010, 165, che in particolare per le classi sociali meno abbienti e/o escluse dal circuito della produzione culturale, il partito è inteso, nella Costituzione, come il grimaldello per scardinare gli ostacoli individuati dallo stesso art. 3, comma 2, sul percorso che conduce dall'astratta proclamazione dell'eguaglianza alla concreta realizzazione di una parità di opportunità: dall'eguaglianza formale a quella sostanziale.

<sup>23</sup> Per un approfondimento di questi aspetti si rinvia nuovamente a F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti*, cit., 100 ss.

<sup>24</sup> Per una riflessione sulle possibili evoluzioni alla luce della crisi della democrazia rappresentativa si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. spec. 1, 2017. Come sottolinea l'A., lo sviluppo completo della democrazia in un ordinamento statale non si basa

benefici sul sistema dei partiti, soprattutto se fosse indirizzata a renderli più aperti all'esterno disciplinandone il funzionamento nell'ottica di un miglioramento del livello di democraticità interna. Si tratterebbe di un'evoluzione che, come si accennava in precedenza, potrebbe influire positivamente sulle dinamiche della rappresentanza nel rapporto tra eletto ed elettore delineato dall'art. 67 Cost.

Lo sviluppo della democraticità interna dei partiti dovrebbe auspicabilmente essere parte di un intervento più ampio finalizzato a rinvigorire la democrazia rappresentativa e rilanciare la partecipazione democratica con nuove forme inclusive che incentivino il confronto pubblico dal basso e la partecipazione popolare. In quest'ottica, l'approvazione di una legge sui partiti equilibrata ma anche rigorosa può essere considerata come una forma di tutela della democrazia rappresentativa. Se si riconosce, come appare opportuno, che rinnovare il modello di democrazia rappresentativa con elementi di democrazia deliberativa e nuove forme di partecipazione allargata non deve comunque aprire la strada a scenari orientati al superamento della rappresentanza politica: le spinte in questa direzione tendono infatti a basarsi, dietro ai richiami alla funzione salvifica della volontà popolare, su impostazioni di tipo plebiscitario. Del resto, l'adozione di nuovi strumenti che favoriscano la partecipazione popolare non è certo incompatibile con il sistema rappresentativo<sup>25</sup>. Al tempo stesso, è però evidente che il superamento dell'art. 67 Cost. mediante l'introduzione del vincolo di mandato inciderebbe pesantemente sulla tenuta del modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione italiana.

Gli attuali rischi di "sistema" sembrano richiedere, oggi più di ieri, una particolare attenzione. I populismi, gli eccessi di leaderismo ed i partiti personali, gli attacchi alla democrazia rappresentativa si rispecchiano in un sistema dei partiti che, nel suo insieme, ha dato vita a forze politiche assai poco democratiche al loro interno. Partiti che risultano, oggi, meno democratici se paragonati all'esperienza dei partiti di massa delle prime fasi della storia repubblicana che colmavano i *deficit* di democraticità interna con una capacità di rappresentare la società italiana neppure lontanamente paragonabile rispetto a quella delle attuali forze politiche. L'adozione di norme interne come quella contenuta nello Statuto del Gruppo parlamentare del M5S possono essere considerate come la logica conseguenza di questo percorso involutivo.

---

solo sulla rappresentanza politica o sull'attuazione degli istituti tradizionali di democrazia diretta, ma si realizza anche attraverso la partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano e negli spazi in cui possono esercitare questi diritti.

<sup>25</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit. Sull'applicazione delle pratiche della democrazia deliberativa anche alle istituzioni della democrazia rappresentativa v. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, n. spec. 1, 2017. Sul binomio tra rappresentanza e democrazia diretta nel quadro costituzionale italiano, in particolare alla luce delle più recenti evoluzioni, v. E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi.it*, n. spec. 1, 2017.



Per queste ragioni appare opportuno e forse persino necessario, oggi, riconoscere una nuova centralità all'art. 49 Cost. nel sistema rappresentativo, anche nell'ottica di preservare e tutelare la rappresentanza politica e l'art. 67 Cost., dando completa attuazione a questa essenziale norma costituzionale dopo decenni di attesa, in particolare per quanto riguarda l'effettiva partecipazione dei cittadini alla politica<sup>26</sup>. È un percorso che vale la pena di perseguire poiché ancora oggi i partiti e i movimenti politici sono un elemento fondamentale della democrazia e, non a caso, la loro crisi ha contribuito ad indebolire e sfibrare ulteriormente il modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione.

---

<sup>26</sup> Come osserva M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, cit., 168, i partiti politici possono ancora giocare il ruolo loro assegnato dall'art. 49 Cost. e «la democrazia compatibile con il modello di trasformazione sociale disegnato dall'art. 3, comma 2, Cost., non può essere quella in cui ogni *chance* di determinare, davvero, la politica nazionale è cancellata e la partecipazione alla politica si riduce, schmittianamente, all'acclamazione di un leader, nazionale, regionale o locale che sia». Sul punto, come evidenzia l'A., funziona il richiamo al dover essere che non è scelto sulla base di inclinazioni personali, ma è definito ed indicato direttamente dalla Costituzione.