

Tullio Fenucci

Rappresentanza politica
e libertà di mandato
nell'era
della “disintermediazione”
digitale

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Tullio Fenucci

**Rappresentanza politica
e libertà di mandato
nell'era
della “disintermediazione”
digitale**

FRANCOANGELI



Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e della Comunicazione dell'Università degli Studi di Salerno.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Premessa	pag. 9
I. Democrazia, rappresentanza e natura del mandato parlamentare	» 15
1. Democrazia diretta, revoca degli eletti e mandato vincolato in Rousseau e Robespierre	» 15
2. La democrazia rappresentativa quale unica forma possibile di democrazia e l'irrealizzabilità di quella diretta negli Stati moderni	» 19
3. Caratteristiche della rappresentanza politica	» 26
4. La rappresentanza medievale e lo stereotipo del suo legame al vincolo di mandato	» 33
5. Fino a che punto è ancora valida l'interpretazione del costituzionalismo classico secondo cui la rivoluzione francese trasformò la rappresentanza da giuridica a politica facendo venir meno il vincolo di mandato?	» 38
6. L'avversione per la democrazia pura o diretta caratteristica del pensiero liberale	» 46
7. Il libero mandato teorizzato da Edmund Burke: quali differenze con la concezione francese?	» 52
8. Libertà di mandato, rappresentanza politica e sovranità popolare: cosa cambia con il passaggio dallo Stato liberale monoclasse a quello democratico pluralista?	» 55

II. Il divieto di mandato imperativo alle soglie del terzo decennio del XXI secolo: c'è un <i>fil rouge</i> tra “disintermediazione” digitale, disgregazione dei corpi intermedi e transfughismo?	pag. 59
1. Il libero mandato tra crisi della democrazia rappresentativa e dei partiti politici di massa quali intermediari tra società civile e istituzioni	» 59
2. L'evoluzione del partito politico: la disgregazione della sua funzione di corpo intermedio e il fenomeno del transfughismo nell'era digitale segnano il ritorno alla personalizzazione della politica dell'epoca liberale?	» 64
3. Democrazia rappresentativa e “disintermediazione” digitale: qual è oggi il rapporto tra democrazia e tecnologia?	» 67
4. Partecipazione popolare e tecnologia digitale: la Rete, i <i>social media</i> e la riemersione del mito della democrazia diretta	» 76
5. Crisi della democrazia rappresentativa, istituzioni a legittimazione tecnica e avanzata di movimenti populistici	» 84
6. Populismo digitale e minaccia alla libertà di mandato	» 90
7. Progresso tecnologico e illusione del superamento della democrazia rappresentativa	» 96

III. Sovranità popolare, partiti politici e libertà di mandato in Italia: alla ricerca di un delicato equilibrio tra lotta al transfughismo e salvaguardia del ruolo del Parlamento all'ombra della crescente espansione della tecnologia digitale	» 101
1. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana: l'interpretazione del termine “Nazione” nell'articolo 67 della Costituzione e il legame tra rappresentanza nazionale, divieto di mandato imperativo e altri principi costituzionali	» 101
2. Cosa comporta la qualificazione della libertà di mandato quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano?	» 104
3. È davvero possibile conciliare la libertà di mandato con l'influenza dei partiti politici nell'era digitale post-ideologica?	» 107
4. Mandato di partito e mandato imperativo	» 112
5. Sovranità popolare e transfughismo	» 117

- 6. Libertà di mandato e responsabilità degli eletti pag. 119
- 7. Soluzioni contrattualistiche al transfughismo » 122
- 8. Cenni alle riforme costituzionali volte a ridimensionare la democrazia rappresentativa promosse dal Movimento 5 Stelle nel corso della XVIII legislatura » 127
- 9. Argini giuridico-costituzionali al transfughismo: la recente modifica del Regolamento del Senato » 134

IV. Il divieto di mandato imperativo e i suoi limiti nel panorama comparato europeo: i casi tedesco e spagnolo » 139

- 1. Considerazioni introduttive » 139
- 2. La Germania: i casi emblematici del mandato imperativo dei membri del *Bundesrat* e della decadenza dei deputati appartenenti a un disciolto partito antisistema » 143
 - 2.1. Il divieto di mandato imperativo nelle Costituzioni storiche tedesche: un principio liberale in un contesto illiberale? » 143
 - 2.2. La libertà di mandato dei membri del *Bundestag* e la particolarità del mandato vincolato di quelli del *Bundesrat* nella Legge Fondamentale » 145
 - 2.3. L'eccezione all'eccezione: i membri del *Bundesrat* non sono sempre vincolati alle istruzioni dei rispettivi governi » 146
 - 2.4. Il disfavore del regolamento parlamentare del *Bundestag* e della legge nei confronti del deputato non iscritto a gruppo » 149
 - 2.5. Scioglimento dei partiti antisistema e perdita del seggio dei parlamentari membri degli stessi: in questo caso il mandato di partito prevale "giuridicamente" sulla libertà di mandato? » 152
- 3. La Spagna: limitazioni al divieto di mandato imperativo, tra mandato di partito e lotta al transfughismo parlamentare » 158
 - 3.1. Il caso spagnolo: la libertà di mandato non è corollario della rappresentanza nazionale? » 158
 - 3.2. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo sul rapporto tra libertà di mandato e rappresentanza a livello locale e sul riconoscimento implicito del ruolo di intermediazione dei partiti politici » 163

3.3. Le più recenti decisioni del Tribunale costituzionale spagnolo sulla legittimità di norme non statali per combattere il transfughismo	pag. 167
3.4. Le norme dei regolamenti delle <i>Cortes</i> spagnole per combattere il transfughismo	» 171
3.5. Gli effetti dello scioglimento dei partiti politici antisistema sul mandato dei rappresentanti eletti in Spagna	» 174
V. Altri esempi di limitazione della libertà di mandato, tra rin vigorimento della democrazia rappresentativa e minacce “tecnologiche” alla sua sopravvivenza	» 179
1. Il caso del Portogallo: la libertà di mandato persiste anche in presenza della previsione costituzionale della sanzione della perdita del seggio del deputato che aderisce a un gruppo parlamentare diverso da quello che lo ha eletto?	» 179
2. Il <i>recall</i> anglosassone è istituito utilizzabile per combattere il transfughismo senza limitare eccessivamente la libertà di mandato?	» 182
3. Transfughismo e eventuale introduzione del mandato imperativo	» 190
4. La democrazia diretta in versione digitale è davvero un rimedio contro il transfughismo o piuttosto proprio la “disintermediazione” digitale e l’attacco ai corpi intermedi favoriscono il fenomeno?	» 193
5. A proposito della democrazia partecipativa e deliberativa in prospettiva comparata	» 195
6. Salvaguardia della libertà di mandato nell’era della “disintermediazione” digitale e esigenza della responsabilità delle scelte assunte quale giustificazione dell’esistenza del governo rappresentativo	» 200
7. Considerazioni conclusive: i possibili rimedi “tecnico-giuridici” contro il transfughismo nel rispetto della libertà di mandato saranno efficaci al cospetto della crescente disgregazione dei corpi intermedi e dell’inarrestabile avanzata della “disintermediazione” digitale?	» 210
Bibliografia	» 219

PREMESSA

Oggi, alle soglie del terzo decennio del XXI secolo, riflettere ancora sulla libertà di mandato per certi versi può sembrare anacronistico. Infatti il principio liberale del divieto di mandato imperativo, anche se per lo più costituzionalizzato, è stato reinterpretedo in senso restrittivo da quando i partiti politici si sono proposti quali intermediari tra rappresentanti e rappresentati, istituzioni e cittadini¹, sicché si potrebbe persino supporre che il principio sia già morto e sepolto da più di un secolo a causa della ferrea disciplina imposta dai partiti stessi ai rappresentanti del popolo². Infatti si deve prendere atto che il divieto in questione è ridimensionato dal legame che si instaura tra rappresentante da una parte, partito politico e relativo gruppo parlamentare di appartenenza dall'altra³.

Intanto, poi, il cd. Stato dei partiti, definizione comunemente usata come sinonimo dello Stato di democrazia parlamentare⁴, è andato in cri-

1. Su tale ruolo v., per esempio, C. Vidal Prado, *El derecho de participación política y la representación*, in *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 96, 1996, p. 103: «*La aparición de los partidos supone la entrada en escena de unas instituciones que actúan de intermediarias entre los representantes y los representados, entre los ciudadanos y el Gobierno o Parlamento*».

2. In proposito v. T. Martines, *La democrazia pluralista* (originariamente in *Annali dell'Università di Messina*, 1963-1964, pp. 23 ss.), in Idem, *Opere, I, Teoria generale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 243, secondo cui «la realtà in cui la democrazia rappresentativa oggi si muove» è quella «dei partiti politici con il loro apparato autoritario e la loro ferrea disciplina interna (...)».

3. V. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 404: «Il divieto di mandato imperativo resta come formula costituzionalizzata, ma la sua efficacia viene mitigata dalla responsabilità politica degli eletti verso il partito e il gruppo parlamentare di appartenenza».

4. V. E. Spagna Musso, *Cittadino ed istituzioni politiche nello Stato di democrazia parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1988, p. 461.

si. In tal modo il partito politico si trova ad affrontare una difficile fase di profonda trasformazione, quale conseguenza di cambiamenti sociali dovuti a una rapida e apparentemente inarrestabile evoluzione tecnologica⁵; da ciò scaturisce, in relazione ad alcuni aspetti organizzativi⁶, l'esigenza di una «regolazione leggera, ma indispensabile per recuperare credibilità ad una istituzione fondamentale degli ordinamenti democratici»⁷. Tale situazione comporta ricadute negative anche sul divieto di mandato imperativo, che rischia di essere snaturato. Infatti, soprattutto in Europa, la perdita di caratterizzazione ideologica dei partiti politici di massa, che sembra aver trasformato i partiti in meri comitati elettorali, ha fatto «riemergere il senso di autonomia degli eletti»⁸, favorendo il fenomeno del “transfughismo” politico-parlamentare. Con quest'ultima espressione si intende il frequente cambio di partito politico di appartenenza e relativo gruppo parlamentare da parte dei rappresentanti eletti, che costituisce un problema molto avvertito in diversi ordinamenti, tra i quali Italia e Spagna. Perciò la sfida di fronte alla quale si trovano gli ordinamenti liberaldemocratici è complessa: una regolamentazione dei partiti politici non dovrebbe soffocare la libertà parlamentare fino a rendere il rappresentante del popolo mero esecutore delle istruzioni o ordini provenienti dai vertici del partito nelle cui liste è stato eletto, ma allo stesso tempo non dovrebbe consentirgli di elaborare un'autonoma linea politica che trasformi la libertà di mandato nel “libertinaggio” della frequente mobilità tra gruppi parlamentari.

Tale situazione si inserisce nella complessa crisi che da tempo investe la rappresentanza politica, per rimediare alla quale da più parti viene proposto il rimedio di una maggiore partecipazione popolare diretta.

Come è noto, quando si parla di democrazia diretta, almeno in tempi moderni, non si può fare a meno di pensare a Rousseau e alla fase giacobina della rivoluzione francese e pertanto l'analisi che si intende condurre partirà proprio da lì.

Avendo appurato che la democrazia diretta non è adatta per gli Stati moderni di grandi dimensioni, ci si soffermerà sul concetto di rappresentanza politica, ricostruendone le origini storiche.

5. V. in proposito anche F. Lanchester, *Dal “grande partito” al “piccolo”, rispettabile e regolato*, in *Nomos*, 2, 2014, pp. 1 ss.

6. Ivi, p. 14: «Diritti degli iscritti, selezione delle candidature per le votazioni elettive, spese per la comunicazione, rimborsi per l'attività da essi svolta nella garanzia dell'egualianza delle opportunità tra i concorrenti».

7. *Ibidem*.

8. V. E. Rinaldi, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2, 2019, p. 189.

Si ritiene altresì opportuna una riflessione sulle radici della proibizione del mandato imperativo nei dibattiti parlamentari dell'epoca della rivoluzione francese allo scopo di valutarne la discontinuità o parziale continuità rispetto ai mandati dell'antico regime, mettendone in evidenza il legame che storicamente lo unisce al governo rappresentativo.

Dopo averne ricostruito le controverse origini, il presente lavoro intende verificare quale ruolo svolge il divieto di mandato imperativo nell'ambito dei moderni ordinamenti liberaldemocratici. L'analisi, svolta su un piano comparato, affronterà anche il rapporto tra tale principio e il ruolo dei partiti politici attraverso l'esperienza di vari Paesi. Si pone così il problema della dubbia compatibilità tra la disciplina, pur necessaria per l'ordinato funzionamento delle istituzioni rappresentative, imposta dai partiti politici attraverso i corrispondenti gruppi parlamentari ai loro rappresentanti eletti e la libertà di mandato.

Nondimeno il generalizzato forte indebolimento dell'influenza dei partiti sui propri membri ha sollevato poi problemi di natura opposta. Infatti l'esigenza di salvaguardare il corretto funzionamento delle istituzioni rappresentative impone soluzioni che disincentivino l'eccessiva mobilità dei parlamentari tra i partiti e i gruppi. A tal fine si indagherà sulle soluzioni adottate in altri ordinamenti.

Inoltre si rende necessario riflettere sul complesso contesto in cui oggi la rappresentanza politica si trova ad operare, affrontando il tema del cd. "populismo digitale" e esaminando gli effetti che su di essa produce l'evoluzione della tecnologia digitale. Proprio ciò ha favorito il riemergere dell'idea della democrazia diretta, in sostituzione di quella rappresentativa, declinata questa volta in senso digitale⁹. Anzi, proprio l'evoluzione tecnologica digitale sembra abbia oggi creato le condizioni per realizzare una forma di partecipazione popolare diretta che richiama molto da vicino quella teorizzata da Robespierre¹⁰ sulla scorta delle idee di Rousseau.

9. Uno dei vertici del Movimento 5 Stelle, traendo spunto dall'esito delle elezioni politiche italiane del 4 marzo 2018, affermò che una nuova forma di democrazia diretta, incentrata sulla partecipazione dei cittadini in Rete e caratterizzata da votazioni elettroniche, è destinata a soppiantare la democrazia rappresentativa e che tale processo sarebbe già in corso: «*Direct democracy, made possible by the Internet, has given a new centrality to citizens and will ultimately lead to the deconstruction of the current political and social organizations. Representative democracy – politics by proxy – is gradually losing meaning*» (v. D. Casaleggio, *A top leader of Italy's Five Star Movement: Why We Won*, The Washington Post, 19 marzo 2018, reperibile nel sito web <https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/19/five-star/> – ultimo accesso 13 agosto 2020).

10. A tal proposito v. I. Massa Pinto, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *MediaLaws*, 1, 2020, p. 184.

Il populismo digitale inneggiante a una democrazia diretta in stile giacobino in fondo non è che un prodotto dell'era della "disintermediazione" digitale.

Tuttavia ancora oggi la democrazia, o meglio la liberaldemocrazia, deve essere necessariamente rappresentativa¹¹, sicché gli ordinamenti liberaldemocratici contemporanei si configurano come Stati rappresentativi¹². Sebbene debba escludersi che la democrazia diretta possa sostituire quella rappresentativa, ciò non impedisce che forme di democrazia diretta, come quella cd. partecipativa, possano essere utilizzate a supporto della democrazia rappresentativa, senza per questo eliminare il principio del divieto di mandato imperativo. Anzi, si suggerisce che forme più ampie di partecipazione popolare diretta, soprattutto a livello locale, siano necessarie per contenere il talvolta eccessivo potere dei rappresentanti del popolo e dei partiti politici e per dare nuova linfa alla democrazia rappresentativa.

L'indagine si concluderà con la verifica di quali temperamenti al principio della libertà di mandato siano compatibili con la sopravvivenza del regime rappresentativo allo scopo di contrastare il transfughismo, pur nel contesto di una progressiva disgregazione dei corpi intermedi che sembra favorire il fenomeno e che si sostiene sia dovuta anche all'evoluzione tecnologica.

L'attualità del tema trattato nasce dai conflitti che le odierne liberaldemocrazie si trovano ad affrontare, strette tra nuovi populismi e legittime istanze di maggiore partecipazione popolare. In merito un punto nevralgico è costituito proprio dalla contestazione del principio costituzionale del divieto di mandato imperativo, ritenuto responsabile di dare copertura costituzionale alla disdicevole pratica del transfughismo, che perciò, secondo alcuni, andrebbe contrastato, in nome di una democrazia diretta declinata in senso tecnologico-digitale, rendendo il mandato vincolato.

11. V. anche M. Aragón Reyes, *Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa*, in P. Biglino Campos (a cura di), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 19 ss.

12. V. in merito C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., a cura di F. Modugno, A. Baldassarre, C. Mezzanotte, vol. I, Cedam, Padova, 1991, p. 426, che definisce lo Stato rappresentativo come «quell'organizzazione statale che nella formazione degli organi supremi dello stato fa ricorso al metodo dell'elezione (che può essere di primo o di secondo grado), da parte degli appartenenti al popolo ai quali viene attribuita la capacità politica, e che inoltre predispone i congegni (...) diretti a garantire il costante mantenimento della consonanza del sentimento politico fra elettori ed eletti».

Sebbene la ricerca verta nell'ambito del diritto pubblico comparato, per la centralità che assumono temi quali rappresentanza politica, democrazia e uso della tecnologia digitale, talvolta l'oggetto della stessa interseca inevitabilmente altre discipline, come la filosofia del diritto, la sociologia, la filosofia e la scienza della politica, rendendo necessario servirsi anche di queste ultime ai fini della trattazione.

Sull'uso stesso delle espressioni "libertà di mandato" e "divieto di mandato imperativo" sono opportune alcune riflessioni preliminari. In proposito si è suggerito¹³ che il principio della libertà di mandato si declini in due modi, costituiti dall'assoluto divieto per i parlamentari di tenere conto delle istruzioni provenienti dai propri elettori o dall'assenza di rilevanza giuridica del vincolo eventuale contenuto nel mandato, che però il parlamentare potrebbe liberamente decidere di rispettare; il libero mandato, interpretato nel secondo modo, presenterebbe così una certa differenza di contenuto rispetto al vero e proprio divieto di mandato imperativo, secondo la prima interpretazione¹⁴.

Peraltro, secondo quanto ricostruito dalla stessa attenta dottrina, dalle idee rivoluzionarie si evincerebbe l'invalidità e non l'illiceità delle istruzioni nei confronti dei rappresentanti, che tra l'altro fu proclamata nei confronti dell'assemblea parlamentare nella sua interezza e non altrettanto chiaramente verso i singoli parlamentari¹⁵. Parrebbe così che il contenuto normativo della libertà di mandato neppure in origine si sia configurato come divieto giuridico assoluto comportante la nullità di ordini, istruzioni o direttive e in generale di vincoli nei confronti del rappresentante.

Anche la Corte costituzionale italiana con la decisione n. 14 del 1964¹⁶ nell'interpretare l'articolo 67 della Costituzione sembra aver chiarito che si è in presenza di irrilevanza giuridica del vincolo piuttosto che di divieto giuridico assoluto di mandato imperativo.

Nondimeno nella presente trattazione si utilizzeranno per lo più indifferentemente le due diverse espressioni richiamate per fare riferimento all'assenza di vincoli del mandato parlamentare.

13. V. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 333, secondo cui solo la libertà da istruzioni vincolanti e l'irrevocabilità prima della scadenza del mandato costituirebbero un principio fondamentale della Costituzione italiana sottratto alla revisione costituzionale mentre tale qualifica non dovrebbe essere attribuita al precetto del divieto di mandato, non previsto dall'articolo 67 della Costituzione.

14. V. anche C. Bologna, *Art. 67*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 620.

15. V. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 32.

16. V. *Corte cost.*, 24 febbraio – 7 marzo 1964, n. 14.

Infatti, visto che fin dalle origini alla qualifica di divieto di mandato imperativo attribuita alla previsione della necessaria assenza di vincoli del mandato parlamentare non si è accompagnata la sanzione della nullità di eventuali vincoli nei confronti del rappresentante, sembra che sul piano pratico-politico la distinzione summenzionata ne risulti svilita.

Poi bisogna rimarcare la circostanza che, a partire dall'inizio del XX secolo, indipendentemente dall'esatta formulazione del relativo precetto e quindi dalla nullità o inefficacia quali conseguenze della sua violazione, negli Stati liberaldemocratici in cui è sancito a livello costituzionale il principio in questione ruolo centrale è stato assunto dai partiti politici che pretendono il rispetto della disciplina da loro imposta tramite i gruppi parlamentari ai rappresentanti eletti che ne fanno parte.

Perciò bisogna piuttosto chiedersi se la disciplina di partito sia in conflitto con il suddetto principio e se costituisca davvero violazione del divieto di mandato imperativo, al punto che quest'ultimo sarebbe una «regola senza sanzione», mentre non altrettanto parrebbe per la violazione da parte dell'eletto della regola opposta della fedeltà al partito e al corrispondente gruppo parlamentare¹⁷.

In ogni modo ciò non esclude che il principio produca effetti giuridici. La sua esistenza nelle diverse costituzioni rende il rappresentante eletto formalmente libero di disattendere ordini, istruzioni e direttive provenienti dal gruppo parlamentare e anche di lasciare quest'ultimo o di esserne espulso conservando il seggio, cosa che dovrebbe renderlo libero dai condizionamenti derivanti dagli interessi di parte e consentirgli di assumere la posizione di rappresentante dell'intera nazione.

17. L'espressione tra virgolette è di N. Bobbio, *Il futuro della democrazia* (originariamente in *Nuova civiltà delle macchine*, 11, 1984, pp. 11-20), paragrafo 5 *Rivincita degli interessi*, in Idem, *Il futuro della democrazia*, (I ed. 1984), Einaudi, Torino, ed. digitale 2013, secondo cui, al contrario, esiste la sanzione del mancato sostegno del partito di appartenenza nel caso in cui il deputato concorra per la rielezione, derivante dalla violazione della regola opposta, cioè dal vincolo dell'eletto al mandato ricevuto dal partito.

I.

DEMOCRAZIA, RAPPRESENTANZA E NATURA DEL MANDATO PARLAMENTARE

1. Democrazia diretta, revoca degli eletti e mandato vincolato in Rousseau e Robespierre

Il principio del divieto di mandato imperativo o del libero mandato è storicamente correlato all'idea di rappresentanza politica elaborata dal costituzionalismo liberale¹, anche se, come si vedrà, democrazia e rappresentanza inizialmente sono stati ritenuti concetti incompatibili. Infatti fino al XIX secolo la parola democrazia faceva esclusivo riferimento all'autogoverno popolare conosciuto nell'antichità greco-romana ed era identificata con quella diretta.

1. In tal senso v. P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo II, Editori Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 758. V. in proposito anche L. Ciaurro, *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1291, secondo cui il divieto di mandato imperativo è una «logica conseguenza del principio della rappresentanza nazionale». V. inoltre F. Santaolalla López, *Mandato rappresentativo, estatuto del parlamentario y partidos: España*, in A. L. Pina (a cura di), *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*, Secretaría general del Senado, Dirección de estudios y documentación, Departamento de publicaciones, Madrid, 1994, pp. 175 ss., che, per illustrarne il livello di compenetrazione, paragona il legame tra rappresentanza parlamentare e divieto di mandato imperativo a quello tra corpo e ombra. Sul punto v. infine P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, pp. 173-174, che evoca un legame così stretto che prescinde persino da espresse previsioni normative del divieto di mandato imperativo: «Non solo fra il principio della rappresentanza nazionale e il divieto di mandato imperativo esiste un'intima connessione logica, ma il divieto del mandato imperativo deve considerarsi implicito anche in assenza di una esplicita norma che lo consacri, per tutte quelle costituzioni che si ispirino al principio della rappresentanza nazionale».

La caratteristica distintiva della democrazia diretta, secondo la tradizione costituzionalistica classica, è la «compresenza fisica dei cittadini in occasione delle deliberazioni sulla cosa pubblica»².

Come è noto, il rilancio dell'idea della democrazia diretta in tempi moderni risale al pensiero di Jean-Jacques Rousseau, a partire dal quale tale idea ha periodicamente esercitato un grande fascino.

L'illustre pensatore illuminista è comunemente considerato l'inventore del concetto di sovranità popolare e persino il padre della democrazia moderna³. Nella visione di Rousseau la sovranità popolare è portata fino alle estreme conseguenze dell'annullamento delle volontà particolari di tutti gli individui che compongono il popolo⁴ nella "volontà generale" che non ammette delega e perciò ai deputati è negata la qualifica di rappresentanti del popolo, essendone solo i commissari⁵, sicché egli, pur accettando una forma di rappresentanza, raccomandava esplicitamente la pratica dei mandati imperativi⁶.

2. V. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109.

3. Così N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta* (originariamente in Aa.Vv., *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino, 1978, pp. 19-46), in Idem, *Il futuro della democrazia*, cit.

4. V. J. J. Rousseau, *Il contratto sociale* (titolo originale *Du contrat social* – 1762), tr. it. di M. Garin, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002, libro III, capitolo I *Del governo in generale*, p. 85: «Supponiamo che lo Stato sia composto di diecimila cittadini. Il sovrano non può essere considerato che collettivamente e come corpo. Ma ogni singolo, in qualità di suddito, è considerato come individuo; quindi il sovrano sta al suddito come diecimila sta a uno; ossia ogni membro dello Stato partecipa dell'autorità sovrana, pur essendole sottomesso interamente, solo per la decimillesima parte».

5. Ivi, libro III, capitolo XV *Dei deputati, ossia rappresentanti*, p. 137: «La sovranità non può venir rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa o è un'altra; una via di mezzo non esiste. I deputati del popolo non sono dunque e non possono essere i suoi rappresentanti, sono solo i suoi commissari; non possono concludere niente in modo definitivo. Qualunque legge che non sia stata ratificata dal popolo in persona, è nulla; non è una legge».

6. V. J. J. Rousseau, *Considerazioni sul governo di Polonia e sul progetto di riformarlo* (titolo originale *Considérations sur le gouvernement de Pologne* – 1772), in Idem, *Scritti politici*, vol. 3, Laterza, Bari, 1971, pp. 204-205: «Uno dei maggiori inconvenienti dei grandi Stati, quello fra tutti che fa della libertà la cosa più difficile da conservare, è che il potere legislativo non può presentarsi direttamente e può agire solo per deputazione. La cosa include aspetti buoni e cattivi (...) È impossibile corrompere il legislatore in corpo, ma ingannarlo è facile. I suoi rappresentanti invece sono difficili da ingannare, ma facili da corrompere, e raramente accade che corrotti non siano. (...) Vedo due mezzi atti a prevenire il terribile male della corruzione, che dell'organo di libertà fa strumen-

L'ostilità da parte di Rousseau nei confronti della democrazia rappresentativa forse può ben condensarsi nella famosa frase sull'apparente libertà del popolo inglese, che sarebbe stato tale solo nel momento del voto e schiavo in ogni altra circostanza⁷.

Tuttavia la storia sembra aver dimostrato che la democrazia diretta nel senso inteso da Rousseau è un'utopia irrealizzabile e pericolosa negli Stati moderni. Ciò sembra evincersi innanzitutto dagli esiti tragici della fase della rivoluzione francese dominata da Robespierre, che teorizzò una forma assoluta di sovranità popolare.

Robespierre, sulla scorta delle idee di Rousseau, era contrario al governo rappresentativo e la Carta costituzionale repubblicana del 1793, espressione del partito giacobino da lui dominato, sostituiva al concetto di sovranità nazionale quello di sovranità popolare, introduceva il suffragio universale maschile e strumenti di democrazia diretta.

Per Robespierre la responsabilità dell'assemblea e dei suoi membri nei confronti del popolo, identificato non con un'astrazione ma con il concreto popolo parigino, era posta in contrapposizione all'indipendenza e all'irresponsabilità del governo rappresentativo e poteva comportare la revoca degli eletti⁸, anche se poi la Costituzione del 1793 non prevedeva la revoca né altre forme di vincolo di mandato⁹. Infatti in un famoso discorso Robespierre affrontava il problema del rapporto tra governanti e popolo: dopo aver esaltato l'intima bontà di quest'ultimo in contrapposizione alla corruzione dei governi, causata dal troppo potere loro conferito e dalla loro indipendenza dal popolo stesso, egli invocava la sottomissione dei funzionari pubblici a una pesante responsabilità da far valere attraverso la totale dipendenza dal popolo so-

to di servitù. (...) Il secondo mezzo è d'impegnare i rappresentanti a seguire scrupolosamente le istruzioni ricevute rendendo conto in modo rigoroso a chi li ha delegati della condotta tenuta alla dieta. A tal proposito non posso che ammirare la negligenza, l'incuria, oso dire la stupidità, della nazione inglese, che, dopo aver messo nelle mani dei suoi deputati il sommo potere, non vi aggiunge alcun freno volto a regolare l'uso che potranno farne nei sette anni interi del loro mandato».

7. V. J. J. Rousseau, *Il contratto sociale*, cit., p. 137: «Il popolo inglese si crede libero, ma è in grave errore; è libero solo durante l'elezione dei membri del parlamento; appena avvenuta l'elezione, è schiavo (...)».

8. V. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 12 ss.

9. Per una possibile spiegazione circa questa assenza v. G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, 4 novembre 2008, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2008, p. 9, secondo cui la revoca del mandato per i giacobini era vista solo come una «previsione eccezionale».

vano¹⁰. Dalla sottomissione di cui si fa menzione nel discorso discende per il popolo il diritto di revocare in ogni momento i suoi delegati¹¹.

Tale posizione appare pienamente conforme al pensiero di Rousseau, peraltro esplicitamente evocato nell'ambito del discorso citato, che, come si è già ricordato, riteneva che la volontà generale del popolo sovrano non potesse essere delegata.

In realtà non sembra che Robespierre abbia teorizzato un vero e proprio mandato imperativo; a quanto pare egli riduceva tale concetto alla mera revocabilità degli eletti, condizione necessaria ma non sufficiente a determinare la vincolatività del mandato parlamentare, visto che la revocabilità non elimina la condizione di indipendenza sul piano giuridico e riproduce la distinzione tra i delegati del popolo e quest'ultimo¹².

Come è noto, però, la Costituzione del 1793 non trovò mai attuazione e quella giacobina, forse anche a causa della difficile situazione politica interna ed esterna, fu in realtà una spietata dittatura. Dalle parole pronun-

10. V. M. Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, discorso *Sulla Costituzione*, pronunciato alla Convenzione il 10 maggio 1793 (*Discours sur la Constitution, séance du 10 mai 1793*, in *Ouvres de Maximilien Robespierre, Discours (4^o Partie) Septembre 1792 – 27 Juillet 1793*, a cura di M. Bouloiseau, G. Lefebvre, J. Dautry, A. Soboul, Parigi, 1958, vol. IX, pp. 495-508), in M. Robespierre, *La rivoluzione giacobina*, a cura di U. Ferri, Edizioni Studio Tesi, Pordenone, 1992, rispettivamente pp. 128 e 133: «E ponete in principio questa massima incontestabile: che il popolo è buono, e che i suoi delegati sono corruttibili; che è nella virtù e nella sovranità del popolo che bisogna cercare una barriera contro i vizi ed il dispotismo del governo. Da questo principio incontentabile tiriamo ora alcune conseguenze pratiche, le quali sono altrettanti fondamenti di ogni libera Costituzione. La corruzione dei governi ha la sua fonte nell'eccesso del loro potere e nella loro indipendenza nei confronti del popolo sovrano. Dovete rimediare a questo duplice abuso»; «La Costituzione deve sforzarsi soprattutto di sottomettere i funzionari pubblici a una pesante responsabilità, ponendoli alle effettive dipendenze, non già degli individui, ma del popolo sovrano. Colui che è indipendente dagli uomini, si renderà ben presto indipendente dai suoi doveri».

11. V. M. Robespierre, *Sul governo rappresentativo*, cit., pp. 136-137: «Un popolo, i cui mandatari non sono obbligati a dare a nessuno il rendiconto della loro gestione, non si può dire che abbia una Costituzione (...) In qualsiasi Stato libero i crimini pubblici dei magistrati devono essere puniti altrettanto severamente e con altrettanta facilità quanto i crimini privati dei cittadini: e il potere di reprimere gli attentati del governo deve spettare al popolo sovrano (...) Voglio che tutti i funzionari pubblici eletti dal popolo possano essere da esso revocati, secondo le forme che saranno stabilite, sulla sola base del diritto imprescrittibile che gli appartiene di revocare i propri mandatari».

12. In tal senso v. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 28-29, che fa notare che «un mandato imperativo che si esaurisca nella revocabilità include infatti due posizioni di libertà: il delegato è libero di agire come meglio crede, gli elettori a loro volta sono liberi di revocarlo in qualsiasi momento». In proposito v. anche *infra* capitolo V, paragrafo 2.

ciate da Robespierre in un altro famoso discorso si evince la natura dispotica e sanguinaria del suo governo, dato che la responsabilità doveva essere fatta valere mediante la «severa» e «inflexibile» «giustizia» del governo del popolo in tempo di rivoluzione, identificata con il «terrore» e concretamente tradottasi nel continuo ricorso alla ghigliottina¹³.

2. La democrazia rappresentativa quale unica forma possibile di democrazia e l'irrealizzabilità di quella diretta negli Stati moderni

Dalla sconfitta del giacobinismo riemerse temporaneamente il governo rappresentativo, di cui la Costituzione del 1791 era stata la prima espressione, con rappresentanti caratterizzati da mandato non vincolato.

Peraltro l'idea, secondo cui i rappresentanti riuniti in assemblea devono esercitare il proprio mandato senza essere legati da alcun vincolo con i propri elettori, era nota alla dottrina dell'epoca già prima dell'introduzione nel testo costituzionale francese del 1791¹⁴, poiché era stata importata da Montesquieu in Francia dall'Inghilterra¹⁵.

13. V. P. McPhee, *Robespierre. Una vita rivoluzionaria* (titolo originale *Robespierre. A Revolutionary Life* – 2012), Il Saggiatore, Milano, 2015, p. 230, che riporta un passo del discorso tenuto il 5 febbraio 1794 nel quale Robespierre tuonava contro i nemici interni della rivoluzione, ritenuti in combutta con quelli esterni della giovane repubblica, richiamandosi al popolo, alla rivoluzione ed evocando il «terrore»: «La prima massima della vostra politica deve essere: guidare il popolo con ragione e i nemici del popolo col terrore. Se il movente principale del governo in tempo di pace è la virtù, nella rivoluzione esso è un tempo la virtù e il terrore: la virtù senza la quale il terrore è funesto; il terrore, senza il quale la virtù è impotente. Il terrore che altro non è altro che giustizia pronta, severa, inflessibile (...)».

14. In tal senso v. M. Weber, *Grundriß der Sozialökonomik. III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922, p. 220.

15. V. C.-L. de Secondat de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* (titolo originale *De l'esprit des lois* – 1748), BUR, Milano, 1989, vol. I, parte II, libro XI, capitolo VI *Della costituzione dell'Inghilterra*, p. 313, che osserva: «Non è necessario che i rappresentanti, che hanno ricevuto da chi li ha scelti una istruzione generale, ne ricevano una particolare su ciascun affare (...)». Per quanto concerne la dottrina inglese v. W. Blackstone, *Commentaries of the Laws of England* (I edizione del I volume Londra, 1765), ed. digitale tratta da ristampa, J. B. Lippincott Company, Filadelfia, 1893, vol. I, cap. 2, p. 159: «*And every member, though chosen by one particular district, when elected and returned, serves for the whole realm; for the end of his coming thither is not particular, but general; not barely to advantage his constituents, but the common wealth (...) And therefore he is not bound, like a deputy in the united provinces, to consult with, or take the advice of, his constituents upon any particular point, unless he himself thinks it proper or prudent so to do*».