

***Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere***\*

di **Ginevra Cerrina Feroni** – *Professore ordinario di Diritto Costituzionale Comparato ed Europeo nell'Università degli Studi di Firenze*

SOMMARIO: 1. Restituire lo scettro agli elettori. – 2. Decontaminare il dibattito: la sovranità popolare nei lavori dell'Assemblea Costituente. - 3. Dalla sovranità popolare alla sovranità parlamentare. – 4. Vincolo di mandato e *recall* quali strumenti per rafforzare il rapporto elettori-eletti? Più di una perplessità. – 5. La terza via: lo scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. – 6. Considerazioni conclusive.

**1. Restituire lo scettro agli elettori**

Riparlare oggi di una qualche forma più stringente di legame tra rappresentanti e rappresentati non deve scandalizzare. Basti solo considerare il crescente fenomeno del “transfughismo” parlamentare che ha raggiunto la sua acme negli ultimi anni (nel corso della XVII legislatura hanno cambiato gruppo – almeno una volta – 207 deputati e 140 senatori, per un totale di 548 passaggi di gruppo<sup>1</sup>).

---

\* Il contributo si colloca nell'ambito della tavola rotonda *Rappresentanza politica e mandato imperativo*, organizzata dall'Associazione italiana dei costituzionalisti presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II” il 14 ottobre 2019.

<sup>1</sup> Cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*.

Andavano nel senso di correggere tale patologia del sistema<sup>2</sup>, i propositi con cui si è aperta la legislatura in corso e consacrati nel c.d. “contratto per il governo del cambiamento” siglato tra il Movimento 5 Stelle e la Lega: rafforzare gli istituti di partecipazione diretta, al fine di garantire al corpo elettorale un maggior peso nelle dinamiche politico-parlamentari. Dal potenziamento del *referendum* abrogativo, mediante la cancellazione del *quorum* strutturale, all’introduzione del *referendum* propositivo, che avrebbe permesso alle proposte presentate dai cittadini di tradursi in testi di legge. Fino all’esigenza di introdurre vere e proprie forme di vincolo di mandato per i parlamentari. Aldilà del merito (condivisibile o meno) delle singole proposte, esse esprimevano, comunque, un’esigenza reale: dare sostanza ad una cittadinanza attiva, intendendo con ciò l’esercizio di poteri consultivi ma anche decisionali da parte dei cittadini, oltre i canali tradizionali della mediazione politica.

Sulla necessità di un ripensamento della democrazia rappresentativa, intesa in senso “politico” o “politico-giuridico”, si è del resto aperto da tempo un dibattito dottrinale importante, non solo nel nostro Paese. Esso ha preso le mosse, da un lato, dalla crisi della rappresentanza politica e della partecipazione popolare<sup>3</sup>, dall’altro, dal ripensamento degli istituti di democrazia partecipata in funzione integrativo-correttivo della democrazia rappresentativa<sup>4</sup>.

Certo, nelle forme di governo parlamentari, come la nostra, i Governi – si usa dire – “si formano in Parlamento”. Il potere di indirizzo politico è infatti saldamente ancorato nel rapporto Governo-Parlamento, attraverso il vincolo della fiducia, la quale rappresenta l’elemento identificativo del sistema parlamentare e la ragione stessa della sua esistenza. Ciò consente, quantomeno formalmente, mutamenti di compagini governative anche, e più volte, durante la legislatura, come ci insegna la storia repubblicana. Ma c’è anche l’aspetto sostanziale. Se infatti la diffusa pratica di

---

<sup>2</sup> Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze University press, Firenze, 2004; R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2015, pp. 1097 ss.

<sup>3</sup> Cfr. P. MAIR, *Ruling the void: the hollowing of western democracy*, Verso, London-New York, 2013; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze University press, Firenze, 2004, pp. 122 ss.; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001; 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*, atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 109-117; M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 119-130; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, 1/2017.

<sup>4</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Art. 75*, in *Commentario della Costituzione. Art. 75*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 2005.

mutamenti di maggioranze parlamentari in corso di legislatura per convenienza politica senza tornare alle urne, pone non poche perplessità, va considerata addirittura una “prima” assoluta, un “caso di scuola” di diritto costituzionale, ciò che è avvenuto in questa legislatura: due Governi, presieduti dallo stesso Premier e composti da maggioranze non solo diverse ma – a ben vedere solo per metà stando alle persone, ma per intero stando al mutato orientamento – opposte tra loro, senza passare da elezioni e senza soluzione di continuità, nel solo giro di un mese. L’*intuitus personae* sta, infatti, alla base di ogni rapporto fiduciario, cioè della *fides* tra mandante e mandatario. Dunque, anche della responsabilità politica di chi è eletto. Un convertirsi repentino nel proprio opposto, pur di rimanere tra gli stessi scranni, urta irreparabilmente con la fiducia politica e la dialettica democratica, che presuppongono davanti al cittadino la distinzione non solo di ruoli, ma anche di persone, tra maggioranze e opposizioni.

## **2. Decontaminare il dibattito: la sovranità popolare nei lavori dell’Assemblea Costituente**

Il nodo cruciale sta tutto nel concetto di sovranità popolare<sup>5</sup>. Eppure, l’impressione è che vi sia una certa reticenza a ragionare, laicamente, di tale tema nel dibattito pubblico e tra costituzionalisti. Certo, l’argomento è scomodo: da mesi nella stampa (*mainstream*) e nei *talk* televisivi trovano spazio e legittimazione improprie assimilazioni tra il concetto costituzionale di sovranità popolare e i termini, a dir poco evanescenti non solo sotto il profilo giuridico, di sovranismo, populismo *et similia*.

Non semplice e non scontato, dunque, tentare di “decontaminare” un dibattito, divenuto più un campo di battaglia ideologico che l’occasione per un confronto dialettico (e democratico) costruttivo. Proprio per questo pare utile ricontestualizzare concetti ed istituti, indagando quale sia stata l’idea ispiratrice delle scelte dei Costituenti, e provando a ricostruire, per quanto possibile, il

---

<sup>5</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pp. 10-11: «E veramente il contenuto della democrazia, non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia il solo potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l’esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

significato autentico e originario di sovranità popolare di cui sembra essersi, da tempo, smarrito lo spirito<sup>6</sup>.

La sovranità “appartiene” al popolo recita l’art. 1, secondo comma Cost.. Appartiene non “emana” dal popolo. Dietro la scelta del verbo vi fu un dibattito approfondito e colto, nonché un’ampia convergenza tra i Costituenti. Molti furono gli interventi volti a sostenere l’insufficienza e l’ambiguità della formula – “emana” – che non avrebbe tradotto, con fedeltà, il vero senso di ciò che si intendeva esprimere<sup>7</sup>. L’on. Lucifero, che proponeva l’uso del verbo “risiede”<sup>8</sup>, affermò con estrema chiarezza: *«sovrano è il popolo, che tale resta permanentemente; la sovranità risiede nel popolo e in esso sempre rimane. Vi possono essere degli organi delegati che per elezione popolare esercitano la sovranità in nome del popolo; ma la sovranità è del popolo e resta del popolo. Dire pertanto che la sovranità emana o promana dal popolo dà — a suo avviso — la sensazione, che può essere domani interpretazione giuridica, che il popolo, con l’atto con cui ha eletto coloro che eserciteranno la sovranità in suo nome, si spoglia di questa sovranità, investendone i suoi delegati. Ciò gli sembra antidemocratico e — sia concesso dirlo a lui monarchico — soprattutto antirepubblicano; poiché proprio il far risiedere la sovranità nel popolo, dovrebbe costituire la distinzione fondamentale fra repubblica e monarchia»*<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in *costituzionalismo.it*, p. 28: «la “democrazia” è frantesa, alterato il ruolo del “popolo sovrano”, rovesciato il pensiero dei Costituenti»; V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 94, sostiene che «si ha talora l’impressione che certe affermazioni del testo costituzionale, a cominciare proprio da quella dell’art. 1 relativa alla sovranità popolare, siano apprese come scomode disturbatrici di una routine dottrinale». Proprio la disposizione della seconda parte dell’art. 1 della Costituzione, secondo Crisafulli (p. 105), troppo spesso «viene superficialmente relegata tra le vuote enunciazioni rettoriche. [...] La Costituzione è una legge, un atto normativo; si deve perciò presumere in partenza che tutte le sue disposizioni pongano norme giuridiche, e non all’opposto che siano formule puramente moralistiche, didascaliche e decorative».

<sup>7</sup> Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli – il Foro italiano, Bologna – Roma, 1975, p. 23. L’Autore ritiene che alla scelta del verbo “appartiene” debba essere attribuito, oltre allo scopo di affermare la permanenza nel popolo del potere sovrano, anche quello «di far risaltare il carattere dell’originarietà del potere stesso, in quanto intrinsecamente inerente al suo titolare, come elemento della sua essenza».

<sup>8</sup> Cfr. R. LUCIFERO, *Ass. Cost.*, seduta pomeridiana del 22.03.47, in *legislature.camera.it*, p. 2372: *«Può sembrare la questione sottile, ma è una questione concettuale; e diventa una questione sostanziale quando si pensa alla esperienza dalla quale siamo usciti, cioè quando si pensa che ad un certo punto ci siamo trovanti di fronte a gente che si è sentita delegare dei poteri popolari, li ha assunti e non li ha restituiti più se non attraverso quella tragedia che abbiamo tutti vissuto. Quindi chiedo che la Costituzione democratica debba chiaramente sancire il concetto che la sovranità, cioè il potere, non solo appartiene al popolo, ma nel popolo costantemente risiede. [...] Ecco perché al termine “appartiene”, come pure al termine “emana”, preferisco il termine “risiede”»*.

<sup>9</sup> R. LUCIFERO, *Ass. Cost.*, Adunanza plenaria del 22.01.47, in *legislature.camera.it*, p. 141.

L'on. Togliatti e l'on. Cortese precisarono che: *«il potere emana dal popolo, mentre la sovranità appartiene al popolo»*<sup>10</sup>. L'on. Ruini, nella sua Relazione al progetto di Costituzione, affermò che: *«Deve bensì rimanere fermissimo il principio della sovranità popolare. Cadute le combinazioni ottocentesche con la sovranità regia, la sovranità spetta tutta al popolo; che è l'organo essenziale della nuova costituzione. Anche se non ha la continuità di funzionamento e la personalizzazione più concreta degli altri organi, è la forza viva cui si riconduce ogni loro potere; l'elemento decisivo, che dice sempre la prima e l'ultima parola»*<sup>11</sup>. Come ha ricordato Mortati nelle varie edizioni del suo Manuale: *«Nel progetto di costituzione era detto che la sovranità "emana" dal popolo. Si osservò che questa formula avrebbe potuto indurre nella convinzione che il potere parta dal popolo ma non si fermi in esso, mentre il punto che premeva mettere in rilievo era non tanto la sovranità originaria [...] quanto la permanenza dell'esercizio di questa nel popolo, come contrassegno essenziale ed ineliminabile del regime democratico che si intendeva instaurare»*<sup>12</sup>.

L'intento dei Costituenti è, dunque, chiaro e può essere riassunto nelle parole dell'on. Lucifero: scongiurare *«qualunque interpretazione che un giorno possa far pensare a sovranità trasferite o comunque delegate»*<sup>13</sup> e affermare con forza l'idea che *«gli organi attraverso i quali la sovranità o i poteri si esercitano nella vita di un popolo, sono organi i quali agiscono in nome del popolo, ma che non hanno la sovranità, perché questa deve restare al popolo»*<sup>14</sup>. Ruini, in un suo scritto dedicato al ruolo del Parlamento nella nuova Costituzione edito nel '48, affermò che: *«Il Parlamento è l'espressione preminente, non la sola della sovranità popolare. Sovrano non è il Parlamento; è il popolo»*; ancora: *«il popolo è la forza che avvolge e muove gli altri organi dello Stato; si potrebbe considerarlo come il solo organo originario, anche se non configurato e fissato formalmente come gli altri che ne derivano; è il popolo che deve sempre avere la prima e l'ultima parola; ed anche se non fosse organo, ma forza motrice, l'elettricità che muove la macchina, ci basterebbe per affermare la sua sovranità»*<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> P. TOGLIATTI, Ass. Cost., seduta pomeridiana dell'11.03.47, in *legislature.camera.it*, p. 1996; CORTESE, Ass. Cost., seduta pomeridiana del 22.03.47, *ivi*, p. 2367.

<sup>11</sup> M. RUINI, Ass. Cost., Relazione del Presidente della Commissione del 6.02.47, in *legislature.camera.it*, p. 9.

<sup>12</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p. 141.

<sup>13</sup> Cfr. R. LUCIFERO, Ass. Cost., seduta pomeridiana del 22.03.47, *cit.*, p. 2372.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> M. RUINI, *Il Parlamento nella nuova Costituzione*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Tipografia della Camera, Roma, 1948, pp. 410-411.

Questa concezione della sovranità popolare, riportata alla luce attraverso le testuali parole del dibattito costituente, porta con sé un importante corollario, efficacemente espresso da Basso: *«il nuovo sovrano, il popolo, non diversamente da quanto faceva o avrebbe dovuto fare il sovrano assoluto delle antiche monarchie, deve considerarsi sempre nell'esercizio delle proprie funzioni, che non sono soltanto quelle di votare, ma altresì quelle di sorvegliare, controllare, criticare e insomma fare quanto è necessario perché la sua volontà (che è poi la risultante di tante diverse e contrastanti volontà) si traduca in azione politica e legislativa»*<sup>16</sup>. Il sistema statale disciplinato dalla Costituzione *«rompe nettamente con il vecchio Stato parlamentare, nel quale al popolo veniva riconosciuto praticamente solo il diritto di eleggere ogni quattro o cinque anni il Parlamento, dando per presupposto, juris et de jure, che il Parlamento rappresentasse la volontà popolare e che la maggioranza e il governo interpretassero l'interesse nazionale»*<sup>17</sup>.

Sempre Basso inserisce tra i momenti essenziali della democrazia, nel suo significato autentico di governo di tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza, la questione della partecipazione permanente del popolo: *«Il popolo è composto da tutti i cittadini e se la decisione sovrana deve intervenire con il concorso di tutti i cittadini, è necessario che tutti i cittadini abbiano la possibilità di partecipare non saltuariamente ma continuamente al governo della cosa pubblica. [...] In un ordinamento democratico ci dev'essere corrispondenza continua fra la volontà degli elettori e quella degli eletti, anche se naturalmente non è facile stabilire un controllo quotidiano e permanente dei primi sui secondi»*<sup>18</sup>. Su questo tema l'on. Piccioni in Assemblea costituente si esprime in modo netto: *«Il problema della democrazia moderna è questo: far sì che la maggiore massa di cittadini si autogoverni e partecipi permanentemente e direttamente alla vita economica e sociale del Paese. I grandi partiti di massa adempiono a questo compito indispensabile, insostituibile, ma non basta: bisogna far sì che il popolo, tutto il popolo, i 28 milioni di elettori in particolar modo, si sentano interessati, associati quasi permanentemente a quello che è lo sviluppo della vita pubblica locale e nazionale»*<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Feltrinelli, 1958, Milano, p. 171-172.

<sup>17</sup> Ivi, p.180.

<sup>18</sup> L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Vol. IV: Aspetti del sistema costituzionale*, pp. 13-14.

<sup>19</sup> A. PICCIONI, *Ass. Cost.*, seduta pomeridiana del 6.06.47, in *legislature.camera.it*, p.4524. Cfr. L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario della fondazione (1903-2003)*, Cedam, Padova, 2004, pp. 6-7: «Questa è l'idea

Il dibattito in Assemblea Costituente esprime, dunque, un chiaro orientamento a conferire alla nozione di sovranità popolare non contenuti vaghi e indeterminati, ma caratteri sostanziali. Ciò che, alcuni anni più tardi, nel 1967 Giuseppe Guarino declinò come l'insieme «delle situazioni giuridiche costituzionali che i singoli cittadini sono competenti ad esercitare, vuoi singolarmente, vuoi in forma associata o collettiva»<sup>20</sup>.

### 3. Dalla sovranità popolare alla sovranità parlamentare

È successo invece che la portata rivoluzionaria della prima parte dell'art. 1 Cost. sia stata di fatto svuotata da una interpretazione assorbente della formula «*forme e limiti della Costituzione*», come se, insomma, la sovranità popolare non potesse esistere se non come sovranità parlamentare<sup>21</sup>. È un'interpretazione non pienamente convincente perché la previsione di «*forme e limiti della Costituzione*» non è altro che la traduzione del principio per cui l'esercizio dei poteri delegati - si badi bene, non trasferiti, né tantomeno ceduti - dal popolo alle istituzioni repubblicane deve essere sempre subordinato a norme giuridiche. Il che significa che i poteri di governo devono essere non solo legali (nel senso del rispetto della legge e della Costituzione), ma anche legittimi, ossia fondati nel popolo, derivanti dal popolo, conformi agli interessi del popolo<sup>22</sup>. Qualsiasi decisione che riguarda la Repubblica spetta al popolo italiano e ciò in quanto la sovranità non riguarda solo la legittimazione politica, ma anche la determinazione essenziale dei contenuti di essa.

Risolvere la sovranità dei governati con quella dei governanti significa sciogliere, cioè svincolare, qualsiasi tipo di legame tra corpo elettorale, da un lato, e Parlamento-Governo,

---

base che percorre gli scritti dei tre Maestri: la sovranità del popolo non può ridursi all'espressione del voto, una volta tanto, ma significa esercizio effettivo e *continuo* dei diritti costituzionalmente garantiti al fine di influenzare le decisioni degli organi supremi dello stato. [...]. Questa partecipazione continua è fondamentale, perché *non è solo al momento del voto* da parte del corpo elettorale, che si esprime la sovranità sicché poi chi governa in quanto investito dal popolo sovrano (destinato poi a tacere per cinque anni), è padrone. Un continuo flusso deve arrivare dal basso, il consenso deve permanere, il potere può essere messo in discussione e il dissenso manifestato deve influenzare l'azione dei governanti per mantenere la sintonia col "sovrano"».

<sup>20</sup> Si rinvia su tali profili a A. MANGIA, *Le libertà politiche nella prospettiva del diritto transnazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (25 febbraio 2011), p. 9 anche per la citazione dell'opera di Giuseppe Guarino.

<sup>21</sup> Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 34. L'Autore afferma che i limiti posti all'esercizio del potere sovrano da parte del popolo, titolare del sommo potere, «non possono giungere fino al punto da rendere solo apparente tale conferimento».

<sup>22</sup> Cfr. A. MORRONE, *art. 1*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. 1, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 17.

dall'altro, nella misura in cui postula che il Governo sia emanazione permanente del Parlamento. Come se con il voto, rigorosamente una volta ogni 5 anni, si conferisse una delega in bianco ai rappresentati che poi, liberamente, potranno costruire accordi di governo come meglio credono, purché vi siano i numeri. Si tratta di ciò che Leopoldo Elia definiva, un po' cripticamente, «la massima disponibilità alle dislocazioni del potere di indirizzo politico»<sup>23</sup>. È stata una ricostruzione che ha avuto fortuna. Ma andrebbe ripensata, proprio stando alla lettura del dibattito in Assemblea Costituente e alla dottrina di quegli anni.

Nel saggio pubblicato negli scritti in onore di V.E. Orlando, Zangara afferma che la sovranità parlamentare non può essere onnipotente: *«Appunto perché gli organi del Legislativo derivano la loro formazione dalla volontà popolare non possono essere considerati “sovrani” se a questo attributo si dà un significato di indipendenza e di illimitatezza. Se essi sono rappresentanti del Sovrano (il popolo) sono subordinati a questo nello stesso modo in cui ogni rappresentante è subordinato al suo dominus»*<sup>24</sup>. E ancora: *«L'onnipotenza del parlamento o di un altro organo costituzionale caratterizzerebbe un ordinamento come non democratico: negli ordinamenti democratici il popolo costituisce la prima e l'ultima istanza costituzionale»*<sup>25</sup>. È da ritenere invece che sussista una relazione giuridica di continuità tra il corpo elettorale e le istituzioni di governo, sicché si può ben sostenere che il rapporto di fiducia non leghi solo maggioranza parlamentare a governo, ma arrivi fino al corpo elettorale.

Solo questa interpretazione è, infatti, coerente con l'art. 1 Cost. Solo in questa dimensione il popolo sovrano può avere un qualche significato: non solo eleggere i rappresentanti, ma anche definire le traiettorie dell'indirizzo politico. Chi governa e come si governa, sulla base cioè di quale programma politico determinato. Ragionando diversamente, cioè aderendo alla tesi che ha avuto tanta fortuna, specie in epoca di c.d. “prima repubblica”, si farebbe consistere la sovranità popolare in una questione esclusivamente formale, riducendola – per utilizzare l'espressione di Gaetano Mosca<sup>26</sup> – a una mera formula politica. La sovranità popolare, invece, si attua concretamente allorché si proceda in direzione di una sempre minore distanza tra possesso ed esercizio di essa.

<sup>23</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, p. 643.

<sup>24</sup> V. ZANGARA, *I limiti della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957, p. 536.

<sup>25</sup> Ivi, p. 538.

<sup>26</sup> Cfr., per un approfondimento sulla teoria delle formule politiche, G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Utet, Torino, 1982; ID, *Elementi di scienza politica*, Laterza, Bari, 1953, pp. 108-110: «accade



I partiti politici, rappresentando una parte degli interessi sociali, non possono da soli assolvere a questa funzione e sostituirsi al popolo sovrano. Questa rinnovata esigenza di centralità del popolo non è in contrasto con i principi classici della democrazia rappresentativa, su cui si reggono tutte le società complesse. Anche la teoria democratica classica – si pensi a Ernst Fraenkel – non ha mancato di rilevare la necessità di una combinazione (o almeno di un avvicinamento) tra il sistema rappresentativo e quello plebiscitario, per evitare che entrambe queste concezioni comportino una discrepanza tra volontà popolare empirica e volontà popolare ipotetica<sup>27</sup>. Fraenkel, in particolare, pur rilevando i pericoli che il sistema plebiscitario porta con sé e cioè «*l'assunzione tacita dell'esistenza di una volontà popolare unitaria che è identificata con l'interesse collettivo*», mostra di essere ben cosciente del pericolo che i partiti si convertano in strutture chiuse lontane dalla idea di cittadinanza e che la democrazia possa sfociare in un dominio dell'oligarchia<sup>28</sup>.

#### **4. Vincolo di mandato e *recall* quali strumenti per rafforzare il rapporto elettori-eletti?**

##### **Più di una perplessità**

È necessario chiedersi come si possa recuperare il difficile rapporto tra elettori ed eletti, provando a colmare lo iato che si è venuto a creare. Una prima possibilità, come si è già accennato,

---

immancabilmente, o almeno è accaduto finora in tutte le società discretamente numerose ed appena arrivate ad un certo grado di coltura, che la classe politica non giustifica esclusivamente il suo potere col solo possesso di fatto, ma cerca di dare ad esso una base morale ed anche legale, facendolo scaturire come conseguenza necessaria di dottrine e credenze generalmente riconosciute ed accettate nella società che essa dirige. [...] Questa base giuridica e morale, sulla quale in ogni società poggia il potere della classe politica, è quella [...] che d'ora in poi chiameremo formula politica, e che i filosofi del diritto appellano generalmente principio di sovranità. [...] Le diverse formule politiche, secondo il diverso grado di civiltà delle genti fra le quali sono in vigore, possono essere fondate o su credenze soprannaturali o sopra concetti che, se non sono positivi, ossia fondati sulla realtà dei fatti, appaiono almeno razionali. Non diremo però che, tanto nel primo che nell'altro caso, rispondano a verità scientifiche; anzi ci è d'uopo confessare che, se nessuno ha visto mai l'atto autentico con il quale il Signore ha dato facoltà a certe persone o famiglie privilegiate di reggere per conto suo i popoli, un osservatore coscienzioso può anche facilmente constatare che una elezione popolare, per quanto il suffragio sia largo, non è ordinariamente l'espressione della volontà delle maggioranze. Ciò però non vuol dire che le varie formule politiche siano volgari ciarlatanerie inventate appositamente per scroccare l'obbedienza delle masse, e sbaglierebbe di molto colui che in questo modo le considerasse. La verità è dunque che esse corrispondono ad un vero bisogno della natura sociale dell'uomo; e questo bisogno, così universalmente sentito, di governare e sentirsi governato non sulla sola base della forza materiale ed intellettuale, ma anche su quella di un principio morale, ha indiscutibilmente la sua pratica e reale importanza».

<sup>27</sup> Cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>28</sup> Ivi, pp. 44 ss., in cui Fraenkel afferma, in merito al parlamentarismo britannico: «un sistema rappresentativo che non sappia far fronte alla ferrea legge dell'oligarchia è condannato all'autodistruzione».

riguarda l'introduzione dell'istituto del vincolo di mandato, o mandato imperativo. Certo, l'introduzione di un vincolo di mandato potrebbe avere l'effetto di arginare il fenomeno del "trasformismo parlamentare", ma 'ipotesi non è del tutto convincente. Occorre svolgere un'analisi più approfondita e chiedersi se il divieto di mandato imperativo, così come previsto dal dettato costituzionale, rappresenti ancora un irrinunciabile presidio a tutela della libertà del parlamentare nei confronti degli interessi particolari degli elettori e dei gruppi di interesse o se, al contrario, sia da ritenere ormai anacronistico e sia, di conseguenza, superabile attraverso la predisposizione di rimedi giuridico-politici di contenimento delle libertà relative al mandato elettivo. In tale secondo caso, è necessario riflettere se gli istituti previsti e sperimentati dagli ordinamenti stranieri potrebbero essere concretamente in grado di arginare i fenomeni patologici che hanno riguardato la storia istituzionale della nostra Repubblica.

L'assenza di un vincolo di mandato è sancita dall'art. 67 della Costituzione, il quale afferma espressamente che ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. Secondo la dottrina, l'art. 67 Cost. – frutto di un dibattito essenziale e sbrigativo in seno alla Costituente – contiene un duplice enunciato che si risolve in una endiadi normativa, nel senso che l'uno potrebbe essere inteso solo insieme con l'altro<sup>29</sup> e sarebbe proprio l'assenza di vincoli di condizionamento a consentire al parlamentare, almeno in linea di principio, di rappresentare la Nazione e di identificarsi con il popolo<sup>30</sup>.

Per sostenere la possibilità di introdurre nel sistema costituzionale forme di vincolo di mandato, sovente si richiama – e spesso impropriamente – la disciplina prevista dalla Costituzione portoghese del 1976. Ai sensi della c.d. "clausola anti-defezione"<sup>31</sup> prevista dall'art. 160 della Costituzione portoghese, perdono il mandato i Deputati che: a) sono incapacitati a svolgere le proprie funzioni o sono per legge incompatibili; b) non si presentano in Assemblea o il numero delle assenze supera quello da regolamento; c) s'iscrivono a un partito diverso da quello per cui erano stati eletti; d) sono condannati a una pena da un tribunale per un reato commesso nell'esercizio delle loro funzioni o prendono parte ad organizzazioni razziste o di ideologia fascista. Il parlamentare, dunque, decade non nel momento in cui abbandona il partito (o anche il gruppo parlamentare) di appartenenza, ben

<sup>29</sup> Cfr. L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, UTET, Torino, 2006, pp. 1287 ss.

<sup>30</sup> Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

<sup>31</sup> R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit.

potendo continuare a svolgere il proprio mandato in qualità di “indipendente”, ma solo quando decide di aderire a un’altra formazione politica. Si tratta essenzialmente di una norma anti-trasformismo<sup>32</sup>. L’eventuale decadenza è dichiarata con deliberazione dell’Assemblea parlamentare e contro tale deliberazione è ammessa l’impugnazione dinanzi al *Tribunal Constitucional*. È bene sottolineare che nell’ordinamento portoghese non viene costituzionalizzato il mandato imperativo: per quanto non espressamente, il divieto deriva dal combinato disposto del secondo comma dell’art. 152, il quale stabilisce che i deputati rappresentano il Paese intero e del primo comma dell’art. 155, il quale dispone che i deputati esercitano liberamente il proprio mandato. La clausola in esame non è, però, avulsa dal sistema politico portoghese e deve essere analizzata tenendo sempre in considerazione la disciplina costituzionale che regola il ruolo e il funzionamento dei partiti politici portoghesi. Il Parlamento portoghese è caratterizzato da un’unica Camera, eletta con un sistema elettorale proporzionale, in cui partiti hanno un ruolo di primaria importanza. A dimostrazione di questo assunto, si deve ricordare che la Costituzione portoghese dedica una copiosa (40 articoli) e rigida disciplina in materia di organizzazione interna dei partiti, con particolare attenzione ai profili di democraticità e trasparenza. Circostanza ben diversa da quanto previsto per i nostri partiti nazionali dalla Costituzione del 1948, che si è sostanzialmente limitata a escludere il fenomeno del monopartitismo, senza prevedere alcuna norma in merito all’organizzazione interna dei partiti stessi (art. 49 Cost).

Per rispondere all’interrogativo se una tale disciplina sia realmente in grado di “vincolare” le volontà dei rappresentanti, è paradigmatico un dato: durante la – seppur breve – storia istituzionale portoghese successiva all’approvazione della Costituzione vi sono stati alcuni casi di parlamentari che, in aperto dissenso con il proprio partito, sono fuoriusciti dal gruppo parlamentare di appartenenza. Mai è però successo che gli stessi afferissero in un secondo momento a un’altra compagine politica, al fine di non far scattare la sanzione della decadenza e mantenere il proprio seggio in Assemblea in qualità di indipendenti. È, in definitiva, estremamente difficile che si arrivi all’applicazione della sanzione prevista dall’art. 160 della Costituzione, essendo essa di fatto rimessa alla libera decisione del singolo parlamentare di iscriversi o meno a un altro partito<sup>33</sup>. In

<sup>32</sup> Cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall’articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017, pp. 4 ss.

<sup>33</sup> Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, cit., p. 153: «In definitiva, individuando la causa di decadenza nella decisione non di lasciare il partito ma d’iscriversi

sintesi, è difficile pensare che il trapianto giuridico di un simile istituto nel tessuto istituzionale e costituzionale italiano, peraltro senza tutta l'annessa disciplina di rango costituzionale in tema di partiti, possa rappresentare uno strumento adeguato rispetto alla finalità di ridurre la crescente distanza tra rappresentanti e rappresentati.

L'esperienza comparata non offre, dunque, indicazioni convincenti ai fini della eventuale modifica costituzionale dell'art. 67: non retaggio di un'epoca ormai superata, ma chiave di lettura dell'art. 1 Cost., in quanto «*serve principalmente a sancire la sovranità degli elettori, a consacrare il principio, ribadito anche dalla nostra Costituzione che “la sovranità appartiene al popolo”*»<sup>34</sup>.

Per ragioni diverse, non è da ritenere convincente neppure l'ipotesi dell'inserimento nel nostro ordinamento dell'istituto del *recall* di matrice anglosassone. Nella Carta costituzionale degli Stati Uniti del 1789 non è previsto alcun legame di “fedeltà” tra rappresentante e rappresentato, ma, in virtù del federalismo vigente nell'ordinamento statunitense, a ciascuno Stato federato è concessa la facoltà di disciplinare formule giuridico-politiche di destituzione dei funzionari pubblici elettivi<sup>35</sup>. Di notevole interesse risulta lo strumento del *recall*, che permette agli elettori di mettere al voto, tramite petizioni, la possibilità di revocare un pubblico ufficiale eletto prima della scadenza del suo mandato, riconoscendo così il corpo elettorale come la sorgente del potere sovrano<sup>36</sup>; il *recall* costituisce, in sintesi, una sorta di *contrarius actus* del momento elettivo<sup>37</sup>. Attualmente, gli *States* che nella propria Carta costituzionale o nei propri Statuti permettono il *recall* dei funzionari elettivi – tra questi comprendendosi in alcuni ordinamenti anche i membri della magistratura – sono 19, a cui si deve aggiungere il District of Columbia<sup>38</sup>. Nel suo saggio in occasione del ventesimo

---

ad un altro, tale soluzione sposta, per così dire, in avanti il ‘tradimento’ della volontà elettorale, nonostante questo sia già avvenuto. Pertanto, in caso di contrasto con il partito, è sempre e comunque l'eletto a decidere in modo insindacabile se rimettere o no il proprio mandato».

<sup>34</sup> E. GALLI DELLA LOGGIA, *Vincolo di mandato: gli eletti e le idee confuse* (27.09.19), in *corriere.it*.

<sup>35</sup> Cfr. Costituzione della California, art. 2, §13: «*Recall is the power of the electors to remove an elective officer*».

<sup>36</sup> Cfr. J.F. ZIMMERMAN, *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997.

<sup>37</sup> Cfr., per un approfondimento sulla disciplina del *recall* negli ordinamenti statunitensi, A. CATANI, *Il recall negli Stati Uniti: analisi comparativa degli ordinamenti*, in G. TARLI BARBIERI – M. MORISI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *osservatoriosullefonti.it*.

<sup>38</sup> Una forma di *recall*, inoltre, vige dal 2015 anche in Inghilterra: l'istituto britannico, tuttavia, si allontana profondamente dal paradigma statunitense, in conformità alla forte tradizione parlamentare del modello Westminster, saldamente incardinato sui principi della rappresentanza parlamentare e del libero mandato rappresentativo. La procedura di revoca dei membri della *House of Commons* è esperibile in tre ipotesi tassative: 1) a seguito di una condanna penale, intervenuta successivamente all'elezione, in conseguenza della quale sia stata irrogata una pena detentiva – anche per reati commessi prima dell'elezione – confermata in un giudizio di appello (per condanne superiori a un anno di detenzione è prevista la decadenza immediata e automatica del deputato); 2) nei casi in cui, a seguito del procedimento istruttorio del *Committee of Standards*, l'Assemblea voti la sospensione del deputato per un

anniversario dell'Assemblea Costituente, Basso riconosceva che, al fine di garantire una corrispondenza continua fra la volontà degli elettori e quella degli eletti, si sarebbe potuto prevedere «il diritto di revoca degli eletti da parte degli elettori, o la decadenza dal mandato in caso di rottura con i propri impegni elettorali (per esempio rottura con il partito)», norme ritenute però dall'Autore stesso «*troppo audaci per i costituenti di vent'anni fa*»<sup>39</sup>.

In tema di possibile introduzione in Italia del *recall*, si è affermato che la matrice essenzialmente rappresentativa della nostra forma di governo non esclude, tuttavia, che la democrazia rappresentativa possa contaminarsi con elementi di democrazia diretta, accogliendo in grembo un po' di “fantasia costituzionale”<sup>40</sup>. Del resto, come aveva affermato Ruini nella sua opera dedicata al Parlamento nella nuova Costituzione, il Parlamento è certamente legittimato a rivendicare il suo ruolo, nuovo e più forte a seguito della caduta della monarchia, «*ma deve sentire le proprie sorti legate a quelle di tutto l'ordinamento costituzionale; e si deve compiacere, non lagnare se, senza intaccare la sua posizione di organo preminente dello Stato, si sviluppano a suo fianco il referendum ed altri istituti o germi d'istituto che si propongono di porre, per tutti gli organi dello Stato, più salde radici nella sovranità popolare*»<sup>41</sup>. Si tratta evidentemente di una “provocazione” costituzionale di difficile realizzazione, anche alla luce della constatazione che lo strumento del *recall* non ha dato sempre una virtuosa prova di sé nel contesto nordamericano, prestandosi sovente a strumentalizzazioni di carattere meramente politico, peraltro agevolate dall'impianto bipolare-bipartitico che connota il sistema partitico degli Stati Uniti<sup>42</sup>.

---

minimo di 10 *sitting days* o, se non espressamente indicato, 14 *calendar days*; 3) nei casi in cui il deputato venga giudicato colpevole della violazione dell'art.10 del *Parliamentary Standards Act 2009* (false dichiarazioni nella richiesta e giustificazione dei rimborsi spesa). Al fine di evitare che l'istituto del *recall* potesse rappresentare una inedita opzione per un sistema di democrazia diretta, il modello inglese ha affidato al Parlamento e alle Corti di Giustizia il compito di dare avvio alla procedura di revoca.

<sup>39</sup> L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 14-15.

<sup>40</sup> M. AINIS, *Come salvare il Parlamento* (28.04.17), in *repubblica.it*; Cfr. V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 107: «le varie specie di referendum non esauriscono, a rigor di termini, le possibilità di pratica attuazione della sovranità popolare, potendovi essere anche istituti diversi svolgenti analoga funzione (la revoca degli eletti, per esempio, ad istanza di un certo numero di elettori, oppure lo scioglimento delle assemblee a richiesta popolare)».

<sup>41</sup> M. RUINI, *Il Parlamento nella nuova Costituzione*, cit., p. 428.

<sup>42</sup> Il caso di *recall* divenuto più celebre è certamente quello del 2003, a seguito del quale il Democratico Gray Davis, Governatore della California, fu costretto ad abbandonare la guida dell'Esecutivo californiano in favore del Repubblicano Arnold Schwarzenegger.

## **5. La terza via: lo scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica**

Una terza possibilità, infine, riguarda un istituto già presente nella nostra Carta costituzionale e non richiederebbe, a differenza delle prime due ipotesi, una riforma costituzionale: lo scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica (art. 88). Si ritiene necessaria una premessa: i cinque anni di durata della legislatura sono da intendere come un termine massimo di durata, perché il Paese legale – in ragione del fondamento della democrazia rappresentativa – deve quanto più riflettere il Paese reale e tale termine è il massimo che si può attendere per verificarlo.

Molto interessante, anche su questo, il dibattito in Assemblea Costituente da cui emerge un'idea ben chiara della funzione che l'istituto in oggetto avrebbe dovuto svolgere nella vita istituzionale e parlamentare del Paese. L'on. La Rocca, ad esempio, incluse il potere di sciogliere le Camere tra le attribuzioni mediante le quali si esplica il potere – definito da egli stesso immenso – nelle mani del Capo dello Stato: *«Il potere di scioglimento delle Camere è considerato, da tutti, il mezzo caratteristico del meccanismo per ristabilire un equilibrio venuto meno, per creare un nuovo rapporto di fiducia che si è rotto fra la maggioranza dell'Assemblea e il Governo, o per accertare la corrispondenza fra gli orientamenti popolari e quelli degli organi rappresentativi, in base al sospetto di mutamenti intervenuti, nello stato della pubblica opinione, durante la legislatura, o per affrontare problemi di considerevole importanza politica, non agitati nel corso della campagna elettorale, ecc.»*<sup>43</sup>.

L'on. Paolo Rossi, dal canto suo, ritenne lo scioglimento anticipato una necessità e riconobbe, attraverso una lucida valutazione di carattere sociologica tuttora attuale, che *«con Camere che durano cinque o sei anni e con la mutevolezza dell'opinione pubblica in Italia, sarebbe impossibile immaginare un sistema diverso. Lo scioglimento è inevitabile»*. Le parole di Rossi ci offrono lo spunto per sollevare un'altra “provocazione” costituzionale: stante l'estrema liquidità dell'elettorato, siamo sicuri che la previsione di una legislatura (almeno in teoria) di durata quinquennale, in cui si interpella il corpo elettorale ogni 5 anni, non sia diventata questa sì anacronistica? Non sarebbe forse più adeguato un sistema di legislatura più breve?<sup>44</sup>. Anche l'on.

---

<sup>43</sup> V. LA ROCCA, Ass. Cost., seduta del 12.09.47, in *legislature.camera.it*, p. 151.

<sup>44</sup> Cfr., in merito, P. ROSSI, Ass. Cost., seduta pomeridiana del 24.10.47, in *legislature.camera.it*, p. 1545

Moro affermò che lo scioglimento delle Camere fosse «*uno strumento indispensabile per adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica, al di fuori della durata normale della legislatura*»<sup>45</sup>. E ancora Basso riteneva che tra gli strumenti per garantire una partecipazione continuativa al governo della cosa pubblica dovesse essere annoverato «*lo scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica che dovrebbe essere pronunciato quando fosse constatata un'aperta frattura fra Parlamento e Paese*»<sup>46</sup>, ritenendo l'esercizio di tale potere imposto alla luce della «*necessità che gli organi dello Stato, cioè lo Stato-apparato, debba essere interprete fedele della volontà popolare, secondo quanto prescrive appunto l'art. 1 della nostra Costituzione. Abbiamo detto che la formula usata da quest'articolo implicava delle conseguenze giuridiche, e pensiamo che proprio una conseguenza giuridica sia quella relativa alla necessaria corrispondenza fra la reale volontà popolare e gli organi a cui il popolo affida l'attuazione di questa volontà, in modo particolare, naturalmente, le assemblee parlamentari*»<sup>47</sup>. Basso, dunque, riteneva «*normale che il Capo dello Stato, custode del rispetto della Costituzione, sciolga il Parlamento, cioè praticamente chieda al popolo di scegliersi altri rappresentanti, quando ritenga che quelli esistenti non ne rispecchino più fedelmente la volontà, siano cioè dei rappresentanti infedeli*»<sup>48</sup>. Einaudi, pronunciandosi contro la proposta del solo scioglimento successivo a due crisi ministeriali in seguito a voto di sfiducia nell'arco di un periodo di dieci mesi, affermò che la funzione principale del Presidente della Repubblica fosse quella di interpretare le correnti politiche presenti nel territorio nazionale: «*Può darsi che Parlamento e Governo procedano d'accordo, ma nel Paese si sia determinata una situazione e si sia diffuso uno stato di malcontento per cui il Parlamento non risponda più alla volontà popolare. [...]. Il Capo dello Stato non può e non deve intervenire né sul potere legislativo, né sul potere esecutivo, ma deve poter sempre richiedere che il Paese sia chiamato a manifestare il proprio punto di vista*»<sup>49</sup>.

Ritornano alla memoria le parole di Mirabeau – richiamate dallo stesso Ruini nella sua Relazione<sup>50</sup> – secondo cui lo scioglimento è il mezzo migliore di lasciar modo di manifestarsi all'opinione pubblica, che non ha mai cessato di essere la sovrana di tutti i legislatori.

<sup>45</sup> A. MORO, *Ass. Cost.*, seduta del 24.10.47, in *legislature.camera.it*, p. 1546.

<sup>46</sup> L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 13-14.

<sup>47</sup> L. BASSO, *Il principe senza scettro*, p. 172.

<sup>48</sup> Ivi, p. 173.

<sup>49</sup> L. EINAUDI, *Ass. Cost.*, II Sottocommissione, I Sezione, seduta pomeridiana 13.01.47, p. 110.

<sup>50</sup> M. RUINI, *Ass. Cost.*, Relazione del Presidente della Commissione, cit., p. 12.

Pochi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, Mortati, nel suo celebre manuale "Istituzioni di diritto pubblico", affermerà che «*L'istituto di armonizzazione fra rappresentanti e rappresentati, che meglio appare adeguabile alla struttura propria del regime parlamentare è quello già ricordato dello scioglimento anticipato delle camere elettive. [...]. Per quanto riguarda la finalità dello scioglimento, essa, in regime democratico, non può essere che una: l'accertamento della corrispondenza fra la volontà del popolo e quella dei suoi rappresentanti. Un fine, patologico rispetto al detto regime ma normale in ordinamenti non dominati dal principio della sovranità popolare, è quello di piegare la volontà del corpo elettorale a quella di altro organo*»<sup>51</sup>.

Sappiamo che la scelta di dare luogo ad una cessazione anticipata rispetto a quel quinquennio massimo è valutazione di opportunità "politico-istituzionale" rimessa, di volta in volta, al Presidente della Repubblica, cui la Costituzione conferisce la titolarità formale (discusso in che misura abbia anche quella sostanziale<sup>52</sup>). Non ci si nasconde che oltremodo delicata sia tale decisione per il Capo dello Stato, tanto è vero che è stata da sempre considerata una sorta di *extrema ratio*<sup>53</sup>. Come già l'Assemblea Costituente, la dottrina costituzionalistica più recente si è

<sup>51</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952, pp. 314-315.

<sup>52</sup> La tesi della natura formalmente e sostanzialmente presidenziale dell'atto di scioglimento è stata sostenuta in dottrina alla luce di diversi argomenti, ed in particolare in base al divieto di ricorrere all'istituto durante il c.d. "semestre bianco" (cfr., fra gli altri, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, p. 284). Con riferimento alla prassi occorre ricordare il precedente dell'ottobre 1993, allorché il Presidente della Camera, Giorgio Napolitano – definendo lo scioglimento come atto nella esclusiva competenza del Capo dello Stato – escluse l'ammissibilità di una interpellanza volta a richiedere chiarimenti al Governo circa l'ipotesi di scioglimento anticipato (cfr. S. LABRIOLA, *La controfirma del decreto presidenziale di scioglimento delle Camere e la responsabilità del Governo. Appunti sulla legalità costituzionale*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 441 ss.). Tale ricostruzione dello scioglimento è stata ribadito da Giorgio Napolitano nella veste di Presidente della Repubblica nel discorso del 20 dicembre 2010 e nei comunicati del 30 e 31 luglio 2012, nonché del 16 novembre 2012 (su questi precedenti, cfr. V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 64-65).

<sup>53</sup> Sullo scioglimento anticipato quale *extrema ratio*, sono significative le esternazioni del Presidente Napolitano del 20 dicembre 2010 e del 20 dicembre 2011 (sulle quali, cfr. V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, cit., p. 65). È dato, comunque, presumere che l'opzione dello scioglimento sia stata presa in considerazione dal Quirinale, come si evince dalla dichiarazione del 22 agosto 2019, della quale si riporta il seguente passaggio: «Non è inutile ricordare che (...) sono possibili soltanto governi che ottengano la fiducia del Parlamento, in base a valutazioni e accordi politici dei gruppi parlamentari su un programma per governare il Paese. In mancanza di queste condizioni la strada da percorrere è quella di nuove elezioni. Si tratta di una decisione da non assumere alla leggera – dopo poco più di un anno di vita della Legislatura – mentre la Costituzione prevede che gli elettori vengano chiamati al voto per eleggere il Parlamento ogni cinque anni. Il ricorso agli elettori è, tuttavia, necessario qualora il Parlamento non sia in condizione di esprimere una maggioranza di governo. Nel corso delle consultazioni appena concluse, mi è stato comunicato da parte di alcuni partiti politici che sono state avviate iniziative per un'intesa, in Parlamento, per un nuovo governo; e mi è stata avanzata la richiesta di avere il tempo di sviluppare questo confronto. Anche da parte di altre forze politiche è stata espressa la possibilità di ulteriori verifiche. Il Presidente della Repubblica ha il dovere - ineludibile - di non precludere l'espressione di volontà maggioritaria del Parlamento,



per lungo tempo concentrata nell'opera di codificazione delle cause legittimanti uno scioglimento anticipato delle Camere, finendo per concludere, unanimemente, che è impossibile pervenire ad un'elencazione tassativa<sup>54</sup>. Tra queste vi è il venir meno della corrispondenza tra eletti ed elettori, ovvero il sopravvenuto difetto di rappresentatività dei rappresentati<sup>55</sup>. Ad esempio, potrebbe costituire valido motivo di scioglimento anticipato il caso in cui, a seguito dell'esito di elezioni amministrative<sup>56</sup> o di un referendum<sup>57</sup>, si riscontri un indirizzo di segno contrario dell'orientamento prevalente della popolazione rispetto alla maggioranza governativa, ciò che Basso chiamava «l'aperta frattura fra Parlamento e Paese»<sup>58</sup>. È lo scollamento evidente fra Paese legale e Paese reale<sup>59</sup>. E il Paese legale - proprio in ragione del fondamento della democrazia rappresentativa - deve quanto più riflettere il Paese reale<sup>60</sup>.

---

così come è avvenuto – del resto - anche un anno addietro, per la nascita del governo che si è appena dimesso. Al contempo, ho il dovere – per le ragioni che ho esposto – di richiedere, nell'interesse del Paese, decisioni sollecite».

<sup>54</sup> Cfr. L. CARLASSARE, L., *Il Presidente della Repubblica. Art. 88*, in *Commentario della Costituzione. Artt. 88-91*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli – Foro italiano, Bologna – Roma, 1983, p. 11 ss. Peraltro, l'impossibilità di una classificazione e predeterminazione esaustiva delle ipotesi di scioglimento è evidenziata da P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pp. 295 ss. e spec. 333.

<sup>55</sup> In questo senso, cfr. V. ZANGARA, *Limiti della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Cedam, Padova, 1955, 525 ss. e spec. 536-537; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 465; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 195-196; A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, 2010, p. 2.

<sup>56</sup> In questo senso, cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 472.

<sup>57</sup> Tale ipotesi è espressamente richiamata da P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2018, p. 267.

<sup>58</sup> L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 13-14.

<sup>59</sup> A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *forumcostituzionale.it*, pp. 13-14. «Stranamente oggi trascuriamo alcuni degli aspetti più classici dei poteri di garanzia del Presidente, che ha, sì, il dovere di *prendere atto* di una maggioranza parlamentare idonea a sostenere un governo, ma anche – e oggi sempre più – quello di *accertarsi* che tale maggioranza non sia in contrasto con quella espressa dal corpo elettorale o comunque che non ci sia una "frattura" consolidata (per esempio attraverso diverse elezioni e prove referendarie) e inaccettabile (per l'evidenza dell'opinione pubblica) fra la maggioranza parlamentare e l'orientamento prevalente del Paese. [...]. Insomma, la via di uscita da una crisi parlamentare non è sempre e necessariamente la costituzione di un nuovo governo, ma eventualmente – quando non è possibile fare altrimenti – lo *scioglimento anticipato del Parlamento*, anche, se non soprattutto, quando – è un paradosso, ma su cui conviene riflettere – una maggioranza in Parlamento forse e comunque si riesce a "raccattare". Non dimentichiamo che anche in tal modo si garantisce la Costituzione. Certo, nessun Capo dello Stato scioglie anticipatamente le Camere a cuor leggero, ma nemmeno può "cercare" col lanternino nuove maggioranze parlamentari, *quali che siano*, in funzione anti-scioglimento, men che meno se si tratta di maggioranze diverse da quella espresse dalle urne togliendo (di fatto) le castagne dal fuoco all'opposizione ed entrando (più o meno consapevolmente) nell'agone politico».

<sup>60</sup> Ancora altra dottrina converge sulla possibilità – doverosità – di sciogliere le Camere allorquando si assista a un mutamento della situazione politica all'interno del Paese, ovvero quando si sia di fronte ad una mancanza di corrispondenza fra corpo elettorale e Parlamento. Cfr. L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica. Art. 88*, cit., pp. 11-16 e 61-64; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 362 ss.; G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, *Enc. Giur.*, XXXII, Roma, 1991, pp. 3 ss.; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 281 ss.

È ovvio, s'intende, che la prova di uno "scollamento" fra volontà del corpo elettorale e maggioranza parlamentare non può essere rimessa a meri sondaggi di opinione - che spesso, peraltro, si sono dimostrati totalmente inattendibili - col rischio di minare le fondamenta di un Esecutivo al primo mutar di vento, ma a risultati elettorali chiari, precisi e concordanti, per usare i tre requisiti che la dottrina penalistica richiede per la validità delle prove indiziarie nel processo penale. Deve potersi rinvenire in maniera tangibile quella "acclarata carenza di rappresentatività" di cui parlava Ruggeri<sup>61</sup>.

La dottrina giuspubblicista fa spesso riferimento al risultato di elezioni amministrative di segno nettamente contrario alla maggioranza governativa o all'esito referendario contrario a una legge di grande importanza, approvata nella legislatura in corso e chiara manifestazione dell'indirizzo politico perseguito dal Governo<sup>62</sup>. Tuttavia sembra ormai ragionevole inserire in questo elenco, pur sempre di carattere meramente esemplificativo, i risultati delle elezioni europee, che hanno assunto negli anni, anche simbolicamente, un significato "politico" sempre più rilevante e costituzionalmente oggi non trascurabile<sup>63</sup>, seppur certamente neppure ipotizzabile quando la

---

<sup>61</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, p.6. L'Autore, criticando quella dottrina che fa assurgere la durata fisiologica della legislatura e la stabilità del Governo al rango di valori assoluti da far valere a tutti i costi - Ruggeri parla in proposito di «*Grundwert* delle relazioni politico-istituzionali» - a detrimento del principio della sovranità popolare, afferma che «La rappresentatività dei rappresentanti (e, perciò, delle assemblee elettive nel loro insieme) è un bene ancora di più meritevole di tutela, siccome direttamente, immediatamente e genuinamente espressivo del valore che sta a base della Repubblica, la democrazia; altrimenti, non si spiegherebbe come mai si renda possibile (e, anzi, doverosa) l'anticipata chiusura della legislatura per acclarata carenza di rappresentatività (come poi accertarla senza soverchie incertezze di lettura è altra questione). Non sto ora a dire che, per effetto di un "ribaltone" - come pure impropriamente ma efficacemente usa dire -, venga meno *sempre e comunque* la rappresentatività dei rappresentanti (e delle istituzioni parlamentari presso cui questi ultimi trovano alloggio); può anche darsi che la comunità dei cittadini sia in maggioranza ormai orientata nel medesimo senso. Dico solo che di questa verifica non può farsi a meno, la presunzione (che, nondimeno, ammette la prova del contrario) essendo proprio quella del sopravvenuto difetto di rappresentatività. Un difetto - si badi - che è esso stesso causa d'instabilità e cattiva governabilità, nessuna maggioranza parlamentare e nessun Governo potendo alla lunga durare se privi del consenso popolare o - diciamo pure - se in frontale opposizione con lo schieramento ormai divenuto maggioritario in seno al corpo elettorale».

<sup>62</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica. Art. 88*, cit., p. 14: «L'ampio margine di apprezzamento consentito all'organo - o agli organi - decidente, induce la dottrina a richiedere chiari ed univoci segni del mutamento intervenuto, riscontrati dai risultati impreveduti di elezioni amministrative o da un referendum di esito contrario "ad una legge di grande importanza, approvata nella legislatura in corso"»; P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2018, p. 266 ss.; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, (a cura di G. Silvestri), Giuffrè, Milano, 2017, pp. 471 ss.

<sup>63</sup> Le elezioni europee sono sempre state considerate dagli esperti di materia elettorale come elezioni di carattere secondario, una tornata elettorale a minore intensità rispetto alle elezioni politiche nazionali, anche se, negli ultimi tempi, si è acquisita una sempre maggiore consapevolezza della loro rilevanza. Cfr., in proposito, K. REIF - H. SCHMITT, *Nine second-order national elections - a conceptual framework for the analysis of European Election results*, in *European journal of political research*, 8/1980, pp. 3-44; J.H. NIELSEN - M.N. FRANKLIN, *The 2014 European*

Costituzione entrò in vigore. Anzi, le elezioni 2019, forse per la prima volta, sono intrise di significati politici che riguardano il futuro del progetto europeo<sup>64</sup>. La dialettica si divide intorno al *cleavage* dirimente dell'attuale fase politica, lo scontro intorno alla gestione dei processi di globalizzazione, ovvero quello tra "sovranisti" e "non sovranisti".

## 6. Considerazioni conclusive

Le consultazioni elettorali dei mesi scorsi hanno registrato scostamenti significativi nel gradimento degli elettori, rispetto alle politiche 2018, con un rafforzamento complessivo della coalizione di centro destra (comunali e regionali) all'interno della quale la Lega – alle europee del 2019 – ha addirittura raddoppiato i suoi consensi, diventando il primo partito nazionale. Per molto meno il Presidente Scalfaro nel 1994 sciolse anticipatamente il Parlamento (*"divario molto sensibile tra le forze rappresentate in parlamento e la reiterata volontà popolare"*, recitava la motivazione)<sup>65</sup>. In sintesi, un uso più frequente – o, potremmo dire, "coraggioso" – del potere di scioglimento potrebbe costituire un efficace strumento, a Costituzione invariata, per restituire la rappresentatività perduta ai rappresentanti<sup>66</sup>, restituendo così al Capo dello Stato la sua qualità di *«arbitro circa i mutamenti dell'opinione pubblica»*<sup>67</sup>.

Sarebbe distorsivo, nonché sbilanciato in danno del fondamento della rappresentatività, pensare che in caso di crisi della maggioranza il Presidente della Repubblica non abbia il dovere di verificare la congruenza tra una nuova maggioranza e la volontà raffigurabile nel corpo elettorale, prima ancora di saggiare se esista una maggioranza alternativa per un altro Governo. Come ci ha insegnato A.V. Dicey: *«Uno scioglimento è auspicabile e necessario, ogniqualvolta la volontà del legislativo è, o tale si può legittimamente presumere, differente dalla volontà della Nazione. Nessun*

---

*Parliament elections: still second order?*, in *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections. Second order or second rate?*, Palgrave Macmillan, London, pp. 1-16.

<sup>64</sup> Cfr., sui possibili scenari di politica interna aperti dalle elezioni europee del 2019, I. LANDINI – A. PAPARO, *Italy: complete overturn among government partners – League doubled, M5S halved*, in *cise.luiss.it*.

<sup>65</sup> Sullo scioglimento del 1994, cfr., *ex multis*, C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 1479 ss.; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 298 ss.; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>66</sup> Cfr. F.M. DOMINEDÒ, *Saggio sul potere presidenziale*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione. Vol. III: Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 214.

<sup>67</sup> P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 267.

*costituzionalista moderno porrebbe in dubbio che l'autorità della Camera dei Comuni derivi dal suo essere rappresentativa della volontà della Nazione e che il principio obiettivo dello scioglimento sia l'accertamento della coincidenza tra volontà parlamentare e volontà della Nazione»<sup>68</sup>. La sovranità appartiene al popolo e tutto va improntato a rendere quanto più possibile attuale la corrispondenza tra Paese legale e Paese reale<sup>69</sup>. Il che è appunto una “forma della Costituzione”, chiamata scioglimento anticipato delle Camere.*

Ciò per dire che non c'è proprio nulla di evanescente nel concetto di sovranità popolare inteso come diritto di un popolo di darsi un governo e di scegliere e rimuovere i propri governanti. Scomodando Tom Paine tale diritto farebbe addirittura parte del patrimonio naturale di ogni individuo, al pari delle altre classiche libertà del giusnaturalismo liberale<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (1885), il Mulino, Bologna, 2003, pp. 365-366.

<sup>69</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, pp. 268-269, in cui l'Autore sostiene che solo assicurando «la coerenza fra l'azione politica degli organi rappresentativi e gli orientamenti maggioritari degli elettori», «la democrazia funziona e consegue il suo scopo; mentre l'alternativa è costituita dalla sua dissoluzione, generata dallo stacco fra la classe politica e la società civile».

<sup>70</sup> T. PAINE, *Rights of man* (1791), New York, Penguin Books, 1985 richiamato da A. MANGIA, *Le libertà politiche nella prospettiva del diritto transnazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (25 febbraio 2011), cit.