

Rappresentanza politica e crisi dei partiti: gli interventi del legislatore nazionale e gli istituti di garanzia della rappresentatività nell'ordinamento della Regione Abruzzo

Sara Cristina Lisa Petrongolo

Sommario: 1. Rappresentanza e rappresentatività: profili generali – 2. Il sistema dei partiti ed il «metodo democratico» – 3. Le risposte della politica alla crisi dei partiti: riforma del finanziamento e attuazione dell'art. 49 Cost. – 4. La democrazia interna tra ricorsi giudiziali ed interventi arbitrari – 5. Il rapporto tra partiti e gruppi consiliari – 6. La libertà di mandato per i consiglieri regionali – 7. La tutela normativa della doverosità del libero esercizio del mandato consiliare – 8. L'audizione diretta della comunità regionale – 9. Conclusioni

1. Rappresentanza e rappresentatività: profili generali

La rappresentanza politica costituisce una figura del tutto peculiare: ha per oggetto la cura di interessi, non la formazione e manifestazione di volontà; ne costituiscono il fondamento le fonti costituzionali; dà luogo, in capo al rappresentante, alla responsabilità politica.

Il rapporto di rappresentanza politica può escludere la facoltà, per il rappresentato, di opporre vincoli, che obblighino giuridicamente il rappresentante ad uniformarvisi: è questa l'ipotesi del divieto di mandato imperativo¹. Dalla rappresentanza così intesa, attinente all'investitura popolare, bisogna tenere distinta la rappresentatività, che consiste nell'«effettiva esponenzialità dei membri elettivi degli organi politici, rispetto alla comunità di riferimento»².

(1) Cfr. S. LABRIOLA, voce *Rappresentanza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4827 ss.

(2) M. DI RAIMONDO, voce *Rappresentatività (politica)*, in *Glossario di diritto pubblico e amministrativo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 182.

La rappresentanza viene attribuita in via convenzionale agli organi elettivi, ma può rivelarsi priva di un reale contenuto, qualora non trovi conferma nella rappresentatività degli stessi.

La nozione di rappresentatività è strettamente connessa a quella di interesse generale, ragion per cui la rappresentatività delle assemblee legislative era maggiore (pressoché massima) quando erano elette a suffragio ristretto³.

Nello Stato liberale ottocentesco, data la composizione monoclasse del corpo elettorale, la nazione coincideva con la borghesia e l'interesse generale non era che quello particolare della classe borghese, risultante dalla composizione di istanze divergenti, al più, nei dettagli⁴.

Quando lo Stato moderno si evolve dall'assolutismo alla monarchia costituzionale, il gruppo dei mandatari diventa organo dello Stato; di conseguenza, il vincolo di mandato, che aveva caratterizzato la rappresentanza politica nell'*Ancien Régime*, viene meno⁵.

Verso la fine del XIX secolo, l'universalizzazione del suffragio maschile sancì il passaggio da uno Stato monoclasse ad uno Stato pluriclasse: mosso, nella sua attività, anche dagli interessi di gruppi subalterni, in precedenza del tutto privi di potere⁶.

L'allargamento del diritto di voto modificò la struttura della rappresentanza politica, sia a livello nazionale, sia a livello locale, tanto che iniziarono ad essere istituiti, come enti pubblici, enti esponenziali di gruppi in conflitto: venivano poste le basi affinché gli interessi pubblici diventassero eterogenei, non più confliggenti nei soli dettagli⁷.

Questo stato di cose ha fatto sì che il principio della sovranità popolare sostituisse quello della sovranità nazionale.

(3) Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 225.

(4) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 75.

(5) Cfr. G.F. FERRARI, voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1991, p. 1, ss. Il principio dell'esclusione del vincolo di mandato è stato formalizzato dalla Costituzione francese del 1791 (tit. III, cap. I, sez. III, art. 7).

(6) Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 48 ss.

(7) Cfr. G. CORSO, *Le prestazioni pubbliche in Giannini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2000, *Vita ed opere di Massimo Severo Giannini*, p. 1079 ss.

L'imputazione della sovranità al popolo, incapace di esprimere direttamente una volontà univoca, ha prodotto l'esigenza di attribuire la formazione dell'indirizzo politico all'assemblea dei rappresentanti. Affinché tale assemblea possa esprimere un indirizzo politico rispondente all'interesse dell'intera comunità, è necessario che i singoli membri, anche se eletti in collegi diversi e appartenenti a partiti diversi, ciascuno sostenitore di una visione di parte dell'interesse generale, siano liberi di perseguire quello che, secondo il loro giudizio, è l'interesse generale, discostandosi dalle direttive partitiche, ove le reputino non conformi al bene comune.

La peculiarità del rapporto rappresentativo discende dal fatto che il procedimento elettorale «ipotizza un nesso tra un collegio territorialmente delimitato e i rispettivi designati, mentre instaura una relazione tra il popolo intero (e/o la nazione) e i rappresentanti eletti in ciascun collegio». Questa asimmetria trova spiegazione nella negazione dell'imperatività del mandato⁸.

Per garantire la rappresentatività di un'assemblea, nella quale sono rappresentati interessi divergenti, in maniera tale che essa sia concretamente orientata al perseguimento dell'interesse generale, l'ordinamento giuridico deve prevedere istituti che consentano ai singoli rappresentanti di farsi guidare nelle decisioni dal «bene comune che nasce dalla ragione generale» e non dagli «scopi o pregiudizi locali»⁹.

2. Il sistema dei partiti ed il «metodo democratico»

Il rapporto rappresentativo implica una relazione tra elettori ed eletto, composta da due momenti: l'investitura dell'eletto e la sua responsabilità nei confronti degli elettori. Questi ultimi, se l'ordinamento democratico funziona correttamente, daranno un giudizio, a scadenza del manda-

(8) Cfr. G.F. FERRARI, *Rappresentazione*, cit. La sovranità nazionale, in quanto espressione della volontà di autodeterminazione della comunità socio-culturale, identificata nella Nazione, è stata un'idea guida del liberalismo ottocentesco. Cfr. R. MORETTI, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1993, p. 2.

(9) E. BURKE, *Speech to the Electors of Bristol (1774)*, traduzione di Gabriella Cotta, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 66.

to, sull'operato dell'eletto: decidendo se rinnovargli la fiducia o meno¹⁰. Il sistema dei partiti è stato concepito quale mezzo indispensabile per realizzare un rapporto stabile ed efficace tra la sovranità popolare e le istituzioni rappresentative. Il ruolo dei partiti può essere letto, quindi, da un lato, tenendo conto della funzione svolta ai fini della realizzazione di un assetto democratico (risultante dal libero confronto tra interessi divergenti) e, dall'altro, come strumento volto a garantire ai cittadini il diritto di partecipare alle vicende politiche della comunità.

Sotto il primo aspetto, la previsione dei partiti a livello costituzionale sembra andare nella direzione di ritenere che la volontà generale scaturisca dalla sintesi delle volontà particolari che emergono dalla società, mediate da livelli intermedi di rappresentanza.

Sotto l'altro aspetto, complementare al primo, il partito è il luogo preposto all'esercizio dei diritti politici, da parte dei cittadini, oltre il momento elettorale: i partiti rientrano, a pieno titolo, nel novero delle «formazioni sociali», il cui fine è quello di favorire la partecipazione della persona alla vita collettiva.

L'assetto pluralistico dell'ordinamento giuridico italiano implica il principio dell'«infedeltà pluralismo» dei partiti politici¹¹ e, secondo parte della dottrina, garanzia del mantenimento di un ordinamento pluralistico è il finanziamento pubblico della politica¹². È indubbio che un «cattivo finanziamento», che consente ai rappresentanti di non rendicontare i costi sostenuti a carico della collettività, allontana gli elettori dagli eletti, pregiudicando l'allargamento della partecipazione. Esso necessita di essere disciplinato da leggi dello Stato, per far sì che la competizione politica sia regolata da «*standard* normativamente uguali e certi; dunque, trasparenti, misurabili, giustiziabili»¹³.

Il risvolto del rapporto partiti-democrazia è costituito dal vincolo co-

(10) Cfr. G. BRUNELLI, *Mandato parlamentare e questioni di coscienza*, Padova, 24 febbraio 2012, p. 1.

(11) Cfr. E. ROSSI, voce *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4148 ss.

(12) Si veda, a riguardo, F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dalla legge n. 13 del 2014*, in *Studium Iuris*, 11, 2014, p. 1292.

(13) Cfr. G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, 2012, p. 3 ss., su http://www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf.

stituzionale, *ex art.* 49, ad operare con «metodo democratico», nel concorso alla determinazione della «politica nazionale». Da precisare che, quando si parla di politica nazionale, si fa riferimento a tutti i livelli istituzionali: Comune, Provincia, Regione, Parlamento¹⁴.

Sul significato del «metodo democratico», il parere della dottrina non è unanime: secondo alcuni, il riferimento è al principio della parità di *chance*, dunque, al rispetto delle regole che informano la competizione elettorale; secondo altri, l'espressione di cui sopra intende imporre ai partiti un ordinamento interno a base democratica.

La forma giuridica assunta dai partiti è quella dell'associazione non riconosciuta: essi sono regolati, dunque, dall'art. 18 Cost. e dalle norme del codice civile (Libro I, Titolo II, Capo III); ai sensi dell'art. 36 c.c., l'ordinamento interno è disciplinato dagli accordi tra associati (Statuto e altre fonti interne eventualmente adottate)¹⁵.

Nel passaggio dallo stato liberale allo stato di diritto democratico, alcuni Paesi hanno predisposto una disciplina legislativa, oltre che costituzionale, dei partiti politici (la Germania nel 1949, il Portogallo nel 1974 e la Spagna nel 2002); altri, tra cui l'Italia, si sono astenuti dal prevedere «forme ulteriori di razionalizzazione normativa»¹⁶. La forma dell'associazione di fatto è stata preferita, in quanto consente ai partiti di sottrarsi a controlli di autorità esterne, *in primis* della magistratura, sebbene un intervento giurisdizionale non può essere del tutto escluso¹⁷.

L'ampia flessibilità riconosciuta ai partiti politici e la conseguente «debole configurazione» hanno prodotto effetti distorsivi, sia nei rapporti esterni con l'ordinamento, sia in quelli interni con gli iscritti.

Riguardo ai primi, non si può tacere sulla circostanza che i partiti abbiano abusato di tale flessibilità: trasformando i diritti in regalie e causando una grave degenerazione della loro funzione e della concezione che di essi hanno i cittadini.

(14) Cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino, 2006, p. 25.

(15) Cfr. E. ROSSI, *Partiti politici*, cit., p. 4151 ss.

(16) Cfr. G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, 2012, p. 4 ss., su http://www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf

(17) Cfr. E. ROSSI, *Partiti politici*, cit., p. 4156.

Riguardo ai secondi, è necessario ricordare che, nelle intenzioni dei costituenti, le formazioni intermedie avrebbero dovuto difendere i diritti dei singoli «dall'invasione dello Stato»; successivamente, i partiti, liberi da reali forme di controllo, sono stati teatro di episodi di «compressione dei diritti dei singoli», ove ne fossero diventati iscritti.

Tale situazione ha finito per corrodere le basi fiduciarie che avvicinavano i cittadini ai partiti, consentendo a questi ultimi di svolgere quella che dovrebbe essere la loro funzione primigenia: «favorire l'accesso di tutti alla possibilità di determinare la vita politica di una collettività»¹⁸.

3. Le risposte della politica alla crisi dei partiti: riforma del finanziamento e attuazione dell'art. 49 Cost.

Come tutte le organizzazioni sociali, anche i partiti sono vittime di *leader* deboli o, al contrario, eccessivamente autoritari, nonché di posizioni dettate da interessi tattici, anziché da «grandi visioni strategiche». Traditori di speranze, oltre che di promesse elettorali, sono percepiti come «soggetti alieni dalla società», non come strumento insostituibile «per la soluzione dei dilemmi che attraversano le nostre società»¹⁹. La sottrazione dei partiti alla disciplina e ai controlli dello Stato ha creato intorno ad essi una sorta di «*status* di opacità», che ha contribuito a porre una distanza, apparentemente incolmabile, tra rappresentanti e rappresentati²⁰.

Malgrado la crisi di legittimazione, causata dalle poco edificanti vicende interne e dalle deludenti esperienze di governo, al di là della percezione dei cittadini, di cui è doveroso dar conto, i partiti continuano a mantenere un ruolo decisivo nei processi politici: costituendo la sede nella quale vengono assunte le decisioni, successivamente recepite nelle sedi istituzionali²¹.

(18) Cfr. G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti*, cit., p. 6 ss.

(19) Cfr. G. AMATO, *Ibidem*, p. 3 ss.

(20) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi...*, p. 172, su http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201503_535.pdf

(21) Cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna dei partiti politici*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1, 2011, p. 4.

Non a caso, nell'opinione pubblica, l'ostilità verso i partiti convive con la consapevolezza della loro indispensabilità per la democrazia.

Data la necessità di giungere ad una sintesi dei molteplici interessi rappresentati, affinché le assemblee legislative siano concretamente rappresentative, è impensabile costruire una democrazia senza partiti, il che prefigurerebbe scorciatoie insidiose, basate su forme, che riteniamo illusorie, di democrazia "telematica"; non per questo si intende rimpiangere forme di partecipazione, legate ad una fase storica superata.

È necessario capire, piuttosto, attraverso quali nuove forme di dialettica interna e di selezione delle candidature i partiti possano svolgere quel ruolo di rappresentanza, propedeutico al corretto esercizio della funzione legislativa (e di quella governativa) su cui essi sono i soli, rispetto alle altre «formazioni sociali», in grado di incidere²².

La posizione secondo la quale l'espressione «metodo democratico» si riferisce alla loro organizzazione interna, portata alle estreme conseguenze, implica l'ammissibilità di interventi statuali, finalizzati ad imporre *standards* comportamentali minimi, che garantiscano il rispetto della citata norma costituzionale, e ad azionare controlli, in vista dell'opportunità di dirimere gli eventuali conflitti con il singolo²³.

Ritenendo, per lungo tempo, che limitare la libertà dei partiti fosse il male supremo, si è finito col danneggiarli: nel perdere la loro legittimazione, si ritrovano oggi indeboliti. Diversi fattori, tra cui l'indeterminatezza della formulazione dell'art. 49 Cost., hanno impedito che si pervenisse ad un'organica disciplina dei partiti, rispondente all'esigenza di collegare questioni come la propaganda elettorale, il finanziamento e la democrazia interna. La «dimensione privatistica», in cui i partiti si sono ritirati, ha favorito la formazione di spazi di «immunità giurisdizionale» al loro interno, avvantaggiando le oligarchie dominanti²⁴.

(22) Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004, p. 125 ss.

(23) Cfr. S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, UTET, Torino, 1995, p. 709.

Nella legislazione più recente, il requisito del metodo democratico si è tradotto in una disciplina delle campagne elettorali, ispirata al principio della *par condicio* (l. n. 28/2000). Cfr. M. OUVETTI, Art. 1, cit.

(24) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti*, cit., p. 172 ss.

L'irrinunciabilità dei partiti, quali strumenti di collegamento tra società ed istituzioni, impone di salvaguardarli dalle deviazioni, cui hanno dimostrato di essere assoggettati²⁵. I fenomeni di corruzione, causa principale della disaffezione nei confronti della politica, sono legati soprattutto a quella commistione tra pubblico e privato, resa possibile dalla sottrazione delle scelte al controllo della cittadinanza²⁶.

La sempre più profonda crisi di legittimazione ha fatto sì che tra i cittadini si sia diffuso un notevole malcontento, in particolare rispetto al finanziamento pubblico della politica, acuito dalle difficoltà economico-finanziarie.

È in atto un percorso di riforma, iniziato con la conversione del d.l. n. 149/2013, che ha abolito il finanziamento pubblico diretto²⁷, e proseguito con la presentazione di proposte di legge, finalizzate a dare attuazione all'art. 49 Cost.

Riguardo al finanziamento, il legislatore ha previsto un passaggio graduale alla nuova disciplina, che contempla due principali forme di finanziamento indiretto, che, però, sempre pubblico rimane: trattandosi di una rinuncia ad entrate da parte dello Stato.

Si è mantenuta la possibilità (già prevista dalla l. n. 96/2012, art. 7) di detrarre ai fini IRPEF una parte delle erogazioni liberali in favore dei partiti, purché il versamento sia stato eseguito con mezzi di pagamento che ne garantiscono la tracciabilità; è consentito, inoltre, ai contribuenti di destinare il 2 per mille dell'IRPEF ad un partito politico, tra quelli che ne hanno fatto richiesta e ne hanno diritto²⁸.

I partiti, che intendano avvalersi di tali benefici, sono tenuti a dotarsi di uno Statuto, da redigere nella forma dell'atto pubblico, che deve rispet-

(25) Cfr. G. AMATO, *op. ult. cit.*, p. 9.

(26) Cfr. F. MARCELLI, *Alla ricerca della democrazia in crisi*, in G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Ariccia, 2010, p. 25.

(27) Il 5 giugno 2013, il Governo Letta presentò alla Camera un d.d.l., «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore», approvato il 16 ottobre. Mentre era all'esame del Senato, il Governo Renzi decise di adottare un d.l., che ne riproduceva, quasi integralmente, il contenuto. Cfr. F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico*, cit., 1284.

(28) Cfr. F. BIONDI, *Ibidem*, p. 1285 ss.

tare il contenuto minimo stabilito dal decreto: recando, tra l'altro, i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, le misure disciplinari adottabili, i criteri con i quali è assicurata la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi (art. 3).

L'art. 4 prevede la trasmissione dello Statuto alla «Commissione di garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici»²⁹. Quest'ultima procede all'iscrizione nel «Registro nazionale dei partiti politici», da essa tenuto, dopo aver verificato la mera presenza nello Statuto di tutte le clausole richieste dall'art. 3, non potendo estendere la latitudine del proprio controllo anche al contenuto delle stesse³⁰.

Il legislatore ha sottoposto i partiti a controlli che, nel tempo, sono diventati più penetranti di quelli previsti per le associazioni non riconosciute: traendo essi la propria giustificazione dalla circostanza che i partiti usufruiscono di contributi pubblici.

In dottrina e in parte del mondo politico, si è ormai raggiunto un certo consenso sull'inadeguatezza della configurazione di associazione di fatto e sulla necessità di legiferare in materia. La legge sul finanziamento dei partiti può assumere, in questa prospettiva, un ruolo di rilievo³¹: non può esistere un sistema di finanziamento della politica capace di garantire «uguaglianza nella partecipazione e trasparenza nella competizione», se non è connesso ad una disciplina legislativa dei partiti³². Dopo la conversione del d.l. n. 149, sono state presentate, infatti, diverse proposte di legge orientate a completare le regole appena fissate. Ad aver avuto il maggior rilievo mediatico sono state quelle che il PD ha depositato alla Camera e al Senato il 26 maggio 2015.

Il tema della regolazione dei partiti è tornato in auge, in seguito all'approvazione dell'*Italicum*, poiché attori principali del sistema elettorale non sono più le coalizioni, ma i singoli partiti, che paiono, oggi, ben diver-

(29) Viene affidato a tale Commissione il vaglio su Statuto e atto costitutivo, che, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 361/2000, spetterebbe al Prefetto.

(30) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti*, cit., p. 185.

(31) Cfr. F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico*, cit., p. 1288.

(32) Cfr. G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, cit. p. 10.

si dai partiti di massa che scrissero la Costituzione: sono diventati “partiti personali” e, in partiti nei quali si realizza la personalizzazione della *leadership*, è necessario, una volta di più, porre l’attenzione sulla democrazia interna³³.

L’*Italicum* prevede l’attribuzione del premio di maggioranza alla lista, il che, stando a quanto detto, equivale a darlo al *leader* del relativo partito. Quest’ultimo deve disporre, pertanto, di strumenti statutari idonei a scegliere il *leader* e, se necessario, a cambiarlo³⁴.

È opportuno sottolineare che, nonostante gli eventi degli ultimi anni abbiano messo in discussione l’unicità del partito, come modello di partecipazione dei cittadini alla determinazione dell’indirizzo politico, i modelli aggregativi, che si sono presentati come alternativi (movimenti e liste civiche), si sono rivelati afflitti dai medesimi «fenomeni degenerativi». I partiti politici restano, quindi, il principale strumento di cui i cittadini possono avvalersi «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Per queste ragioni, nelle proposte di legge in parola, condizione necessaria per potersi candidare alle elezioni politiche è l’acquisizione, da parte dei partiti, della personalità giuridica. L’obiettivo dei firmatari è di assicurare una maggiore trasparenza e democraticità, in quanto il predetto riconoscimento sarebbe collegato al rispetto di puntuali *standard* di democrazia interna: disciplina delle procedure di espulsione, nonché delle modalità di selezione delle candidature e di scelta del *leader*³⁵. La più adeguata valutazione dell’attività interna, che dovrebbe conseguire, andrebbe a beneficio di tutti gli iscritti, indipendentemente dal livello di governo in cui esercitano la propria funzione di rappresentanza. Se tali proposte di legge dovessero essere approvate senza subire modifiche, l’iscrizione nel Registro nazionale dei partiti, necessaria per accedere ai canali di finanziamento pubblico indiretto, determinerebbe l’automatica acquisizione della personalità giuridica, cui farebbe seguito un peculiare sistema di controlli.

(33) Cfr. proposta di legge C. 3147, d’iniziativa dei deputati Guerini ed altri, p. 2.

(34) Cfr. disegno di legge S. 1938, d’iniziativa dei senatori Zanda ed altri, p. 5.

(35) Cfr. proposta di legge C. 3147, p. 2 ss.

4. *La democrazia interna tra ricorsi giudiziari ed interventi arbitrari*

L'attuazione dell'art. 49 Cost. risulta, almeno finora, soltanto annunciata, dal momento che i progetti di legge di cui sopra sono ancora all'esame della Commissione Affari Costituzionali di Camera e Senato. I partiti politici, pur necessitando dell'iscrizione nel Registro nazionale, per accedere ai contributi pubblici indiretti, sono ancora oggi delle associazioni non riconosciute e, in quanto tali, non soggetti ad alcun controllo, né in sede di costituzione, né successivamente.

L'applicazione di norme codicistiche ha rappresentato il presupposto per fondare la legittimità degli interventi giurisdizionali nelle vicende interne ai partiti: consentendo alla sola autorità giudiziaria di interferire nel funzionamento interno e consegnando agli organi procedenti uno strumentario di regole aperte all'integrazione statutaria³⁶.

Dopo le prime decisioni, con cui era stata dichiarata l'incompetenza dell'autorità giudiziaria ordinaria nelle controversie endopartitiche, l'orientamento affermatosi in giurisprudenza a partire dagli anni Ottanta fonda la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sull'art. 2 Cost., che dichiara inviolabili i diritti fondamentali dei singoli anche nelle «formazioni sociali»³⁷. Il giudice, dinanzi al quale venga impugnato un provvedimento di esclusione, è chiamato a verificare: la conformità della norma statutaria, legittimante l'espulsione, con l'art. 24, 3° c., c.c. (che consente l'espulsione «solo per gravi motivi»); la corretta applicazione della norma statutaria. La giurisprudenza sembra orientata a ritenere il giudice, che abbia accolto l'impugnazione, legittimato ad annullare il provvedimento di esclusione³⁸.

(36) Cfr. S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, cit., pp. 710 ss.

(37) Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 993.

(38) Si pensi alla vicenda di Luigi Lusi, espulso dal Partito Democratico, in seguito ad una decisione presa dalla Commissione di Garanzia, il 6 febbraio 2012, a soli sei giorni dall'esplosione dello scandalo legato alla sottrazione di denaro dal conto della Margherita, di cui era tesoriere. Lusi impugnò la delibera di espulsione dinanzi al Tribunale di Roma, sostenendo che il provvedimento in questione «era stato adottato in violazione [...] dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza e della dottrina, devono presiedere all'esclusione dell'associato di cui all'art. 24 c.c.». Il PD si costituì, asserendo che «le regole procedurali delle quali il Lusi lamentava la violazione [...] non escludevano la competenza ad adottare le sanzioni "d'ufficio" da parte della commissione di garanzia» e giustificò la massima sanzione adottata con le gravi condotte addebitate a Lusi. Il giudice rilevò che

L'esigenza di rispettare l'autonomia di decisione dell'assemblea ha portato a ritenere che il controllo giudiziale debba limitarsi al sindacato di legittimità: dunque, la latitudine dei poteri del giudice non può estendersi al merito del provvedimento. Se, tuttavia, lo Statuto dell'associazione-partito non contiene alcuna specifica indicazione o presenta formule indefinite nel loro contenuto (ad esempio, «indegnità politica e morale»), il controllo giurisdizionale non può esaurirsi in un giudizio di mera legittimità³⁹.

Vi è poi la questione dell'imparzialità degli arbitri, in particolare del Collegio Dei Proviviri, cui lo Statuto attribuisce il compito di decidere sul ricorso contro il provvedimento di espulsione⁴⁰. Secondo l'opinione tradizionale, l'organo in parola può essere considerato imparziale, qualora i suoi componenti siano stati eletti prima del sorgere della lite o anche successivamente, previo assenso del destinatario dell'atto di espulsione⁴¹. A fronte di questa situazione, la giurisprudenza si è mostrata disposta a ritenere lecite anche le esclusioni convenzionali della giurisdizione or-

«il provvedimento medesimo deve considerarsi illegittimo per non essere stato preceduto da alcuna contestazione in ordine agli addebiti sui quali l'irrogazione della sanzione si fondava». La mancata contestazione degli addebiti «deve considerarsi in contrasto con i principi costituzionali che tutelano la libertà di associazione e il metodo democratico cui devono ispirarsi le associazioni partitiche che concorrono a determinare la politica nazionale, con conseguente invalidità della delibera di espulsione». Il giudice Cardinali ha, dunque, annullato l'espulsione di Lusi dal PD. Cfr. Tribunale di Roma, Sezione Terza Civile, sent. n. 52843/12 RG, 12 febbraio 2015.

(39) Cfr. E. Rossi, *La democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 9 e S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato: evoluzione degli orientamenti e profili applicativi*, in *Contratto e impresa*, n. 2, 2012, p. 565.

(40) Si pensi a quanto accadde nel PdL durante l'ultimo governo presieduto da Berlusconi. Nel 2010 emerse un contrasto particolarmente acceso tra i co-fondatori: l'allora Presidente del Consiglio dei ministri e Fini. Lo scontro giunse al momento di rottura, con una risoluzione dell'Ufficio di presidenza del PdL, nella quale si rilevava come: «Le posizioni dell'On. Fini si sono manifestate sempre di più, non come un legittimo dissenso, bensì come uno stillicidio di distinguo o contrarietà nei confronti del programma di governo sottoscritto con gli elettori e votato dalle Camere, come una critica demolitoria alle decisioni prese dal partito, peraltro note e condivise da tutti, e infine come un attacco sistematico diretto al ruolo e alla figura del Presidente del Consiglio». Tutto ciò voleva sottolineare il venir meno della fiducia del PdL nei confronti di Fini, quale Presidente della Camera. Nella stessa risoluzione, l'Ufficio di presidenza condivideva la decisione del Comitato di Coordinamento di deferire ai Proviviri i membri del partito legati a Fini, con lo scopo evidente di chiederne l'espulsione. Cfr. E. Rossi, *La democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 9 ss.

(41) Cfr. S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato*, cit., p. 568.

dinaria, demandando la risoluzione delle controversie sull'osservanza degli Statuti, a commissioni interne (ad esempio, i Proviviri)⁴². La presenza di tali commissioni integra la fattispecie di un compromesso per arbitrato irrituale, cui l'associato, al momento dell'iscrizione, si obbliga a ricorrere per risolvere le eventuali controversie. La decisione, assunta da siffatte commissioni, non è di tipo giurisdizionale: è da intendersi come una manifestazione di volontà sostitutiva di quella dei contendenti. Vi sono, tuttavia, delle perplessità.

Se si ammette che la giurisdizione possa essere convenzionalmente esclusa, in caso di violazione di norme statutarie o di lesione di diritti fondati sugli atti di interna organizzazione, la medesima esclusione non può essere consentita nel caso in cui la violazione abbia interessato leg- gi o diritti fondamentali. Problematica è l'assenza di un criterio che per-

(42) Si riporta un caso in cui è stata messa in discussione la giurisdizione del giudice ordinario adito. Il 14 dicembre 2006, la direzione nazionale del PSDI designò come segretario D'Andria. In poche settimane, egli sospese vari membri del partito e fece celebrare il Congresso a fine gennaio, uscendone riconfermato segretario. Il 19 febbraio 2007, Magistro (vice segretario nazionale) e Stanzone (segretario laziale dei Giovani socialdemocratici) presentarono ricorso al Tribunale di Roma, ex art. 23 c.c., per chiedere l'annullamento, e, in via cautelare, la sospensione, della delibera della direzione nazionale, con cui D'Andria era stato designato segretario, della delibera del Congresso, che lo aveva confermato come tale, e dei provvedimenti di sospensione degli iscritti. I due ricorrenti contestavano la validità della delibera della direzione nazionale, adducendo che non erano stati convocati tutti i componenti dell'organo. Il giudice, limitandosi alle censure legate alla convocazione della direzione nazionale, respinse alcune eccezioni di rito fatte valere dal PSDI di D'Andria: veniva contestata, in particolare, la giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo che lo Statuto demandava la decisione sulle controversie interne ad un collegio arbitrale. Per il giudice, il difetto di giurisdizione era infondato, almeno in fase cautelare: i provvedimenti cautelari restano di competenza del giudice ordinario; per il merito è competente un arbitro irrituale. Nonostante lo stesso PSDI riconoscesse che, in occasione della direzione nazionale, non erano stati convocati alcuni componenti necessari per il funzionamento dell'organo, la sentenza di primo grado ristabilì D'Andria alla segreteria del PSDI. Il giudice rigettò le richieste di Magistro, ritenendolo in difetto di legittimazione passiva: come eccetto dal PSDI, egli non era più iscritto al partito. Riguardo a Stanzone, D'Andria contestò, invece, il suo non aver mai fatto parte della direzione nazionale. Il giudice applicò, per analogia, la disciplina prevista per le società, che «consente l'impugnazione delle delibere di un consiglio di amministrazione (organo al quale è assimilabile la Direzione Nazionale del PSDI) solo a chi faccia parte del predetto organo». Stanzone, in quanto associato, sarebbe stato legittimato ad impugnare una delibera della direzione solo se fosse stata lesiva dei suoi diritti soggettivi. Il giudice rigettò l'impugnazione della delibera con cui D'Andria era stato designato segretario dalla direzione nazionale e l'impugnazione dei provvedimenti di sospensione di alcuni membri del partito. Dichiarò, invece, l'invalidità delle delibere del Congresso, per «violazioni statutarie relative agli atti preparatori ed in particolare rispetto alle "assemblee congressuali regionali" che eleggono i delegati i quali partecipano al Congresso (art. 8, 1° e 2° c. dello Statuto)». Cfr. Tribunale di Roma, Sezione Terza Civile, sent. n. 13540, 22 giugno 2011; G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 122 ss.

metta di distinguere i diritti fondamentali da quelli che hanno una rilevanza soltanto interna: a ciò si lega la piena implementazione dell'art. 2 Cost., su cui si fonda la giurisdizione ordinaria, nella risoluzione delle controversie endopartitiche⁴³.

Degna di accoglimento è, pertanto, la prospettiva di chi, legando tutela giurisdizionale ed intervento del legislatore, propone di fondare la prima su «*standard* e requisiti minimi di garanzia dei diritti e democraticità delle scelte, stabiliti con legge»⁴⁴.

5. Il rapporto tra partiti e gruppi consiliari

Uno dei più significativi terreni di verifica delle problematiche esposte è costituito dalla dinamica dei rapporti tra gruppi consiliari e partiti, tenuto conto che i primi sono il principale «tramite di istituzionalizzazione» dei secondi, all'interno degli organi formalmente preposti all'elaborazione dell'indirizzo politico⁴⁵, e che ricoprono il ruolo di «cinghia di trasmissione» tra partiti ed istituzione rappresentativa⁴⁶.

Al pari di quanto accade in Parlamento, anche nei Consigli regionali la corrispondenza tra partito e relativo gruppo non è sempre piena: nulla impedisce a consiglieri eletti in una medesima lista di costituire (o di confluire in) gruppi diversi. Sicuramente privo di riscontro nell'articolazione partitica è il gruppo misto: ridimensionato, peraltro, dalla circostanza che, non di rado, si ammette che un gruppo possa non essere composto da un numero minimo di consiglieri⁴⁷.

Né la Costituzione, né i regolamenti consiliari si spingono sino a definire vincoli di dipendenza formale tra partito e gruppo: sicché il rapporto tra queste due figure rimane in gran parte «presupposto»⁴⁸.

(43) Cfr. S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, cit., p. 711.

(44) C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 1991, p. 3002.

(45) Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 995.

(46) Cfr. E. ROSSI, voce *Partiti politici*, cit. p.4154.

(47) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 300. Si veda l'art. 23, 2° c, del Regolamento interno del Consiglio della Regione Abruzzo.

(48) Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 996.

I gruppi sono organi dalla doppia natura:

- giuridica: in quanto necessari all'organizzazione dei lavori consiliari;
- politica: rappresentano i naturali anelli di collegamento tra il Consiglio regionale e i partiti⁴⁹.

Questa seconda relazione si concretizza: da un lato, attraverso l'adesione dei consiglieri al gruppo afferente al partito nelle cui liste sono stati eletti; dall'altro, mediante la sostanziale subordinazione del gruppo alla linea politica indicata dal partito. Tale dipendenza necessita, com'è ovvio, di una disciplina interna, la quale risulta essere a tal punto forte da far ritenere che, a fronte dell'esclusione del vincolo di mandato, sancito dall'art. 29 dello Statuto della Regione Abruzzo, si sia affermato, nei fatti, un mandato imperativo di partito⁵⁰.

I partiti tendono ad applicare, per analogia, ai gruppi consiliari le stesse regole previste per i gruppi parlamentari. Dalle disposizioni statutarie si evince che, anche nei Consigli regionali (come in quelli provinciali e comunali), gli eletti che risultano iscritti ad un medesimo partito sono obbligati a costituirsi in gruppo. Si ricava, inoltre, l'obbligo per i gruppi consiliari di seguire le direttive degli organi di partito: sia di quelli locali, sia di quelli superiori e nazionali⁵¹.

A conferma di quanto detto, si riportano, di seguito, alcuni esempi.

Lo Statuto del PD prevede, all'art. 2, 6° c.: «Tutti gli elettori e le elettrici del Partito Democratico hanno il dovere di: [...] *c*) aderire ai gruppi del Partito Democratico nelle assemblee elettive di cui facciano parte». Tale disposizione va letta in combinato disposto con il 7° c. dello stesso articolo «Gli iscritti e le iscritte al Partito Democratico hanno inoltre il dovere di: [...] *d*) rispettare lo Statuto, le cui violazioni possono dare luogo alle sanzioni previste» e con i primi due commi dell'art. 40-*quater*: 1° c. «Le Commissioni di Garanzia irrogano le sanzioni derivanti dalle violazioni allo Statuto nonché del Codice etico, in misura proporzionale al danno recato al partito»; 2° c. «Le sanzioni disciplinari sono: *a*) Il richia-

(49) Cfr. G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 187.

(50) Cfr. E. ROSSI, voce *Partiti politici*, cit.

(51) Cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 797.

mo scritto; *b*) La sospensione o la revoca degli incarichi svolti all'interno del partito; *c*) La sospensione dal partito per un periodo da un mese a due anni; *d*) La cancellazione dall'anagrafe degli iscritti e dall'Albo degli elettori»⁵².

Da segnalare, inoltre, nello Statuto di SEL: art. 2, 3° c. «Tutte le iscritte e tutti gli iscritti hanno il dovere di: [...] 3. Rispettare il presente Statuto e i regolamenti»; art. 12, 3° c. «Le/gli elette/i e i nominati aderenti a SEL si impegnano a collaborare lealmente con gli organismi di SEL [...]»; art. 18, 1° c. «L'iscritto che, in violazione degli obblighi assunti con l'accettazione dello Statuto, venga meno ai principi ispiratori di SEL, può essere sottoposto a procedimento disciplinare», 5° c. «La Commissione di garanzia è titolare delle applicazioni delle sanzioni derivanti dalle violazioni allo Statuto, nonché dei regolamenti. Con apposito regolamento proposto dalla Commissione nazionale di garanzia e approvato dall'Assemblea nazionale, con il voto favorevole della maggioranza assoluta delle/dei suoi componenti, sono stabilite le sanzioni che derivano dalla violazione delle norme del presente Statuto, dei regolamenti e le modalità per la loro deliberazione che devono assicurare il diritto alla difesa, nel rispetto del principio del contraddittorio, e il diritto ad essere informato delle contestazioni mosse, attraverso una comunicazione scritta con certezza del ricevimento della stessa [...], 6° c. «Le sanzioni applicabili, a seconda della gravità del caso sono nell'ordine: *a*) richiamo; *b*) sospensione all'esercizio dei diritti riconosciuti all'iscritto fino a un massimo di 12 mesi; *c*) rimozione dagli incarichi interni a SEL»⁵³.

Anche lo Statuto della Lega Nord presenta alcune disposizioni degne di nota, ai nostri fini: art. 36, 5° c. «L'adesione a gruppi diversi da quelli indicati dal Movimento da parte di associati eletti alla carica di Parlamentare, di Europarlamentare e di Consigliere, Presidente di Provincia e Sindaco, comprovata da documenti ufficiali, determina la cancellazione d'ufficio dell'associato da tutti i libri sociali»; art. 39 «Sulla base dei rispettivi regolamenti istituzionali, i Consiglieri eletti nelle liste della Lega Nord si costituiscono in gruppo, il cui Capogruppo riferisce di-

(52) Statuto del Partito Democratico, su <http://www.partitodemocratico.it/statuto/>.

(53) Statuto di Sinistra Ecologia Libertà, su <http://www.sinistraecologia-liberta.it/partito/statuto/>.

rettamente al Segretario Nazionale per quanto riguarda i Consiglieri Regionali. [...] Il Capogruppo cura che le iniziative del gruppo e dei singoli membri si sviluppino nell'ambito delle linee direttive tracciate dal Consiglio Nazionale»⁵⁴.

6. La libertà di mandato per i consiglieri regionali

Dal carattere di organo politicamente rappresentativo del Consiglio regionale discende, in capo ai suoi componenti, l'esclusione del vincolo di mandato, nell'esercizio delle funzioni spettanti⁵⁵. Le norme degli Statuti regionali, che forniscono espressa enunciazione a tale istituto, esplicano, a livello regionale, il principio di cui all'art. 67 Cost., in armonia con il quale la potestà statutaria regionale deve svolgersi⁵⁶.

Il divieto di mandato imperativo, originariamente fondato sulle previsioni degli Statuti speciali e sull'art. 1, 5° c., della l. n. 108/1968, è attualmente confermato dall'art. 4 della legge-quadro n. 165/2004.

Fatte le dovute premesse di carattere generale, vengono di seguito analizzate le disposizioni, relative alla funzione di rappresentanza dei consiglieri, che appartengono, più nello specifico, all'ordinamento giuridico della Regione Abruzzo.

Ai sensi dell'art. 29 dello Statuto, «Ogni consigliere regionale rappresenta la Regione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Dire che ogni consigliere rappresenta la Regione equivale ad affermare che, nell'esercizio delle proprie funzioni, egli non deve limitarsi a curare gli interessi del collegio provinciale in cui è stato eletto, ma deve perseguire quello che, secondo il suo giudizio, è l'interesse dell'intera comunità regionale⁵⁷.

(54) Statuto della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, su <http://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/Statuto.pdf>

(55) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 48.

(56) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 294.

(57) Cfr. N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001, p. 131.

Alla stregua di quanto previsto per i parlamentari (art. 67 Cost.), dalla rappresentanza generalizzata scaturisce, per i consiglieri regionali, il principio del divieto di mandato imperativo⁵⁸.

L'esclusione del vincolo di mandato consente ai consiglieri, almeno in linea di principio, di rifiutarsi di seguire le indicazioni del partito di appartenenza, in quanto l'eventuale espulsione (dal partito o dal gruppo), cui potrebbe ricorrere la direzione del partito, non comporterebbe, in nessun caso, la decadenza dall'ufficio del consigliere "ribelle" o "transfuga"⁵⁹. Il principio, sancito dal suddetto art. 29, comporta l'irresponsabilità politica dei rappresentanti, durante il periodo di permanenza nel loro ufficio, nei confronti del popolo, titolare della sovranità, e del corpo elettorale, che li ha eletti⁶⁰: quest'ultimo può far valere la responsabilità politica solo dopo la scadenza del mandato e la sola sanzione che può infliggere è la non rielezione⁶¹.

In forza del ruolo cruciale assunto dai partiti politici quali «mediatori del consenso democratico», il principio del libero mandato non può essere considerato nella sua "purezza"⁶²: gran parte della sua efficacia è venuta meno, in seguito al progressivo rafforzarsi della disciplina di partito⁶³. Appare utile isolare due considerazioni di più ampio respiro.

In primo luogo, la libertà di mandato è elemento caratterizzante la na-

(58) Cfr. G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale*, cit., p. 178.

(59) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit.

Emblematica è la vicenda del consigliere regionale Leandro Bracco, eletto tra le fila del Movimento 5 Stelle. Nel marzo 2015, quando il governatore D'Alfonso lo invitò ad assumere la delega per la Cultura, dichiarò che avrebbe accettato a condizione di rimanere nel Movimento, ma lo stesso giorno, sul blog di Grillo, veniva comunicata la sospensione di Bracco. ANSA, *Sospeso consigliere M5S che aveva accettato delega in Regione*, 11 marzo 2015, su http://www.ansa.it/abruzzo/notizie/2015/03/10/dalfonso-spiazza-tutti-deleghe-a-m5s_f0a507bb-344e-40e3-a84f-5dcf6c66dc49.html A fine marzo arrivò, dallo staff del Movimento, la comunicazione ufficiale dell'espulsione. Dal 30 aprile 2015 Bracco è l'unico componente del Gruppo Misto, in quota minoranza; tuttavia, nell'agosto 2015, è stato privato di tale delega, non avendo fornito il proprio sostegno alla maggioranza.

(60) Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 210.

(61) Cfr. S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 89.

(62) Cfr. G. BRUNELLI, *Mandato parlamentare*, cit., p. 4.

(63) Cfr. L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 48.

tura di un Consiglio regionale in quanto assemblea legislativa: dal momento che la discussione costituisce lo strumento di cui esso si avvale per elaborare le decisioni, qualora ai consiglieri fossero impartite istruzioni vincolanti, sarebbe logico pensare che la decisione abbia preceduto la discussione collettiva.

In secondo luogo, affinché il Consiglio regionale sia il «massimo organo, rappresentativo e deliberativo, della regione»⁶⁴, deve potersi determinare liberamente: nell'esercizio delle funzioni consiliari, i membri non possono essere assoggettati ad alcun vincolo, se non a quello delle loro coscienze⁶⁵.

Il divieto di mandato imperativo svolge, quindi, una funzione di garanzia per il singolo consigliere e per l'autonomia dell'intero Consiglio: ciascun consigliere può far valere la propria autonomia, sia nei confronti dei rappresentanti, sia nei confronti dei partiti; l'assemblea è salvaguardata dai limiti che potrebbero essere posti alla sua sovranità da soggetti esterni⁶⁶.

Riguardo all'efficacia della seconda proposizione dell'art. 29 dello Statuto, bisogna segnalare, da un lato, che non vi è alcuna norma che accordi garanzie giuridiche o azionabilità in giudizio agli accordi che gli eletti possono aver stipulato con gli elettori o con il proprio partito; dall'altro, che lo Statuto della Regione non prevede né soggetti legittimati a giudicare la condotta tenuta dai consiglieri, né sanzioni in caso di passaggio ad un gruppo consiliare diverso da quello cui avevano aderito subito dopo la proclamazione.

In estrema sintesi, lo Statuto non vieta i vincoli di fedeltà, ma si limita ad escludere che essi possano avere garanzia giuridica.

L'osservanza degli accordi eventualmente stretti da un consigliere è rimessa unicamente alla sua coscienza⁶⁷.

(64) M. DI RAIMONDO, *Rappresentatività*, cit., voce *Consiglio regionale*, p. 54.

(65) Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 772.

(66) Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale*, cit.

(67) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 288 ss.

7. La tutela normativa della doverosità del libero esercizio del mandato consiliare

In seguito alla mancata attuazione dell'art. 49 Cost., in molti casi, i rappresentanti hanno abusato dell'assenza di controlli stringenti, quali sono quelli previsti per le associazioni riconosciute. Questo ha indotto il legislatore a concentrarsi sulla disciplina dei singoli esponenti politici, tendenza che si è acuita in seguito alla crisi economico-finanziaria. Il sistema dei partiti non dispone più della legittimazione di cui godevano i partiti costituenti, non solo a causa dell'incapacità di pervenire all'approvazione di una legge che garantisca la democrazia interna e la trasparenza delle attività svolte, ma anche per gli scandali (conseguenza, probabilmente, di quanto appena detto), che hanno interessato tesoriери e politici locali, in ordine all'uso distorto dei fondi pubblici, e che hanno evidenziato la carenza di efficaci procedure di controllo interne ed esterne ai partiti⁶⁸.

L'affermazione, in una norma statutaria, del principio della rappresentanza regionale palesa la non indifferenza dell'ordinamento rispetto al modo in cui viene rappresentata la Regione: l'attività dei consiglieri deve essere ispirata a visioni complessive, per quanto esse possano scaturire da punti di vista settoriali del pubblico interesse, quali sono quelli propri dei partiti politici.

Di conseguenza, esercitare liberamente il mandato consiliare (condizione necessaria affinché la rappresentanza sia generale) non costituisce solo un diritto, ma anche un dovere.

Di certo, ciò non significa che, se, nell'esercizio del proprio mandato, un consigliere si facesse portavoce di un interesse particolare, rafforzando il legame fiduciario con una parte della comunità regionale, si avrebbe, per ciò solo, una violazione del principio della rappresentanza dell'intera Regione⁶⁹.

Se, invece, l'elezione di un consigliere apparisse viziata da episodi di corruzione, sarebbe ragionevole pensare che, una volta assunta la tito-

(68) Cfr. G. RIVOCCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 2015, p. 339 ss.

(69) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 292 ss.

larità dell'ufficio, egli eserciterà le relative funzioni in maniera non conforme al principio della rappresentanza generale⁷⁰.

Nella perdurante inattuazione dell'art. 49 Cost., i tentativi del legislatore di disciplinare la condotta dei rappresentanti si sono concretizzati nell'imposizione di sanzioni, divieti ed obblighi.

Sembra opportuno ricomprendere in questo discorso talune norme penali, cui si richiama la legge elettorale regionale (l.r. n. 9/2013). L'art. 23, 1° c. statuisce: «Per quanto non disposto dalla presente legge, per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, nelle parti riguardanti i Consigli dei Comuni con oltre quindicimila abitanti e le disposizioni di cui alla legge n. 108 del 1968 e alla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e loro successive modificazioni ed integrazioni».

Fermo restando quanto detto sull'art. 1 della l. n. 108/1968, l'art. 86 del d.P.R. n. 570/1960 sanziona il voto di scambio. Pur trattandosi di norme nate in un contesto storico-sociale lontano, il fatto che vengano richiamate dalla legge elettorale vigente le rende significative, al fine di configurare la doverosità del libero esercizio del mandato consiliare.

I dubbi sulla riconducibilità di una norma del diritto elettorale ad una norma statutaria, che riguarda, invece, l'attività svolta da quanti hanno già assunto lo *status* di consigliere, vengono dissipati ove si consideri che qualsiasi accordo, stipulato da un candidato prima delle elezioni, è finalizzato a trovare esecuzione nel corso del mandato e ad incidere sull'esercizio dell'attività consiliare⁷¹.

Il carattere della doverosità emerge anche da norme in materia di ineleleggibilità. In particolare, l'art. 2 della l. n. 154/1981 indica i soggetti non eleggibili all'ufficio di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale⁷². La *ratio* è quella di evitare l'ingresso nei consigli di

(70) Cfr. N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, cit., p. 133.

(71) Cfr. N. ZANON, voce *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, UTET, Torino, 1995, p. 625.

(72) La legge in parola è stata abrogata dal d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), art. 274, 1° c., lettera l),

persone legate allo Stato da rapporti funzionali o d'affari e, quindi, non in grado di garantire l'obiettività nell'esercizio del mandato⁷³.

Degna di nota appare anche la disciplina del regime delle inconferebilità degli incarichi pubblici, dettata dal d.lgs. n. 39/2013. Risultano particolarmente incisivi i limiti, cui sono assoggettati coloro che, nei due anni precedenti, siano stati membri della Giunta o del Consiglio della Regione conferente l'incarico, e i divieti, relativi al conferimento di incarichi direttivi nelle ASL, di cui sono destinatari gli esponenti politici che, nei cinque anni precedenti il conferimento, siano stati candidati in elezioni europee, nazionali, regionali e locali, in collegi elettorali che comprendono il territorio della ASL⁷⁴.

Da quanto detto, vale a dire che i consiglieri hanno il dovere, e non semplicemente il diritto, di esercitare liberamente il proprio mandato, si scorge la volontà dell'ordinamento di reagire al rischio che un consigliere, anziché rappresentare l'intera Regione, si limiti a perseguire interessi particolaristici, spinto, ad esempio, dal tornaconto personale.

L'ordinamento giuridico, oltre a sanzionare le forme "patologiche" di condizionamento del mandato, provvede ad apprestare una serie di tutele nei confronti delle disposizioni degli Statuti dei partiti, che mirano a vincolare l'esercizio della funzione rappresentativa dei consiglieri: con lo scopo di consentire ai membri del Consiglio regionale di assolvere al dovere di cui sopra, mettendoli al riparo da eventuali azioni ritorsive perpetrate dai vertici dei partiti.

Oltre all'art. 29 dello Statuto regionale, concorrono a tutelare la posizione istituzionale dei singoli consiglieri alcune disposizioni del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

L'art. 23, 1° c. statuisce la necessaria iscrizione ad un gruppo consiliare, che, più che come un obbligo, deve essere considerata come un onere, il cui adempimento è essenziale per esercitare il mandato nella pienezza delle prerogative che lo caratterizzano.

che ha fatto salve le disposizioni previste per i consiglieri regionali.

(73) Cfr. N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 685.

(74) Artt. 7 e 8. Si veda G. RIVOSECCHI, *La disciplina della politica*, cit., p. 344.

Lo stesso articolo prevede l'iscrizione di diritto al Gruppo misto: per i consiglieri che non abbiano aderito ad alcun gruppo; o che, per mancanza del numero necessario, siano impossibilitati a costituirne uno; ovvero che abbiano revocato la propria adesione ad un gruppo, senza aderire a nessun altro gruppo costituito. L'iscrizione di diritto al Gruppo misto non è contemplata dal Regolamento come una sanzione, ma come un rimedio, finalizzato a porre il consigliere, che sia rimasto isolato (ad esempio perché espulso), in condizioni analoghe a quelle dei colleghi appartenenti ad un gruppo: certo, nei limiti del possibile, essendo il Gruppo misto privo di omogeneità politica, quindi, difficilmente in grado di "imbastire" un indirizzo politico comune da far valere in Consiglio⁷⁵.

Il Gruppo misto può essere considerato, quindi, un'associazione necessaria, non volontaria: un espediente tecnico, al quale si ricorre per ovviare ad inconvenienti pratici⁷⁶.

Il Regolamento interno tutela anche il diritto dei consiglieri dissidenti di esternare la propria posizione nel dibattito: consentendo loro di dissociarsi dall'orientamento indicato dal gruppo, ove lo reputino in contrasto con l'interesse generale⁷⁷.

In altri termini, i partiti politici, presenti in Consiglio attraverso i gruppi consiliari, dettano direttive, alla cui osservanza i consiglieri sono tenuti politicamente e non anche giuridicamente: le sanzioni previste dagli Statuti dei partiti per i casi di indisciplina rimangono prive di rilevanza giuridica, sia per l'ordinamento statale, sia per quello regionale⁷⁸.

La concretezza delle vicende politiche smentisce il paradigma che vede i consiglieri come "peones" asserviti alla disciplina di partito. Esiste, infatti, una sorta di «*countervailing powers*»⁷⁹, che essi possono far valere

(75) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 282 ss.

(76) Cfr. G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, cit., p. 796.

(77) Art. 81, 2° c., e art. 98 (quest'ultimo, in materia di contingentamento dei tempi).

(78) Sul "vincolo di gruppo", si veda L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo: dalle liste bloccate alle primarie*, Libreria Editrice Torre, Catania, 2011, p. 144 ss.

(79) G. NEGRI, G.F. CIAURRO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989, p. 5.

nei confronti del partito: avendo come garanzia i principi di cui all'art. 29 dello Statuto, a cui le suddette norme regolamentari forniscono una tutela effettiva.

8. *L'audizione diretta della comunità regionale*

Affinché il Consiglio possa dirsi rappresentativo dell'intera comunità regionale, l'ordinamento prevede una serie di istituti, volti ad "aprire" l'assemblea legislativa verso la comunità stessa, per fornire ai membri del Consiglio dati ed informazioni utili all'identificazione dell'interesse generale.

Si pensi, riguardo all'ordinamento della Regione Abruzzo, agli strumenti per l'audizione diretta, da parte delle commissioni consiliari, di soggetti facenti parte dell'apparato della Regione, nonché di personalità appartenenti alla società civile e alle professioni: in particolare, le procedure di consultazione e informazione e le indagini conoscitive⁸⁰.

Le commissioni hanno la facoltà di disporre indagini, nei confronti dell'apparato amministrativo, e consultazioni (o audizioni, c.d. *hearings*) "ad ampio raggio": non solo per avvalersi della collaborazione di "esperti", chiamati a mettere a disposizione le loro competenze, ma anche per scambiare informazioni con soggetti pubblici e privati, operanti sul territorio, al fine di arricchire il proprio patrimonio di conoscenze, per un migliore esercizio delle funzioni consiliari.

Accanto all'attività strettamente conoscitiva, si colloca quella politico-amministrativa di informazione: le commissioni e i singoli consiglieri⁸¹ hanno il diritto di chiedere e ottenere dati, documenti e informazioni da uffici regionali e da enti posti alle dipendenze della Regione, superando, ove previsto, il segreto d'ufficio⁸².

Per molti anni, i cultori di scienza dell'amministrazione hanno sottolineato che la complessità delle "trame" degli interessi pubblici e privati è divenuta tale che l'amministrazione pubblica rischierebbe di trovarsi

(80) Disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 80 e 145 del Regolamento interno.

(81) Art. 30, 2° c., Statuto regionale.

(82) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 55 ss. Si pensi all'art. 24 dello Statuto regionale e all'art. 146 del Regolamento interno, che, nel disciplinare le commissioni d'inchiesta, statuiscono l'inopponibilità ad esse del segreto d'ufficio.

disarmata, se non avesse la facoltà di valutare, anche attraverso il contatto diretto, le problematiche e le proposte avanzate dai centri di riferimento di tali interessi⁸³.

Le indagini e le attività conoscitive sono funzionali al recupero della rappresentatività del Consiglio regionale. Le commissioni e, per il loro tramite, il Consiglio possono acquisire, direttamente alla fonte, informazioni utili all'espletamento delle funzioni, che, se impiegate in modo appropriato, possono contribuire a realizzare concretamente «la democrazia partecipativa, che prende corpo nel contraddittorio del legislatore»⁸⁴.

(83) Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 37. L'art. 12 dello Statuto sancisce il diritto della comunità regionale di partecipare alla formazione delle politiche regionali: il 2° c. indica, come destinatari, i cittadini, i residenti e i soggetti sociali organizzati in forme democratiche; ai sensi del 3° c., la Regione assicura alle organizzazioni, che esprimono interessi diffusi o collettivi, il diritto di sostenere pubblicamente le loro proposte sulle materie di competenza regionale e nelle scelte di programmazione. Si demanda, a tal fine, alla legge regionale l'istituzione dell'Albo Regionale della Partecipazione e delle Consulte Tematiche. Per dare attuazione a tali principi, la Giunta regionale, in data 7 gennaio 2016, ha presentato il progetto di legge n. 199, «Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali». Per quanto attiene agli strumenti finalizzati ad «aprire» le istituzioni regionali alla comunità di riferimento, appare degno di nota anche l'art. 51, 1° c., dello Statuto: «La Regione assume il metodo della programmazione come criterio ispiratore della propria azione».

L'importanza attribuita alla programmazione è tale che l'art. 73 disciplina la Conferenza regionale per la programmazione, quale organo consultivo della Regione. Il 2° c. ne indica i componenti (rappresentanti, tra gli altri, delle categorie sociali, dei sindacati, del terzo settore, degli ex Consiglieri) e le funzioni.

Diverse disposizioni fanno espresso riferimento ai sindacati. Le norme in materia di programmazione esplicitano il principio secondo il quale essi concorrono alla determinazione della politica regionale: principio desumibile anche dalle norme che fanno generico riferimento a «soggetti sociali organizzati in forme democratiche» ed a «gruppi di interesse particolare».

Per realizzare le attribuzioni in materia di programmazione, lo Statuto riconosce a tali entità un diritto all'informazione e un diritto all'interrogazione degli organi regionali (art. 12, commi 4 e 6).

A questi si aggiungono: gli artt. 23, 3° c., dello Statuto e 80, 2° c., del Regolamento, che prevedono la possibilità, per le commissioni consiliari, di consultare i rappresentanti delle organizzazioni sindacali; l'art. 5, 1° c., della l.r. n. 61/2010, che attribuisce ai rappresentanti dei gruppi di interesse particolare il diritto di chiedere di essere ascoltati dalle commissioni.

Ci si chiede se il sindacato possa essere inteso non più soltanto come associazione privata che persegue interessi collettivi, ma anche come centro di riferimento di interessi generali. Secondo l'opinione prevalente, l'azione sindacale non sarebbe rivolta alla cura dell'interesse generale, ma alla tutela di interessi «ontologicamente diversi», assunti per volontà del costituente regionale, come componenti necessarie per l'individuazione dell'interesse generale.

Cfr. M. DI RAIMONDO, *Il sindacato negli Statuti delle Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1974, p. 1530 ss.

(84) Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 325.

9. Conclusioni

La doverosità, che caratterizza il libero esercizio del mandato, è espressione della funzionalizzazione dell'attività del singolo consigliere.

Storicamente, la *funzione* apparve con riferimento all'attività dei *municipa* e degli *officia*: attività da controllare perché non svolte nell'interesse dei loro autori.

Nei rapporti intersoggettivi, rilevanti sono gli atti; l'"attività" è un'astrazione, che indica «ciò che di giuridicamente rilevante presentano in comune tutti gli atti che sono disciplinati da una certa normazione»⁸⁵. Il problema sorge nel momento in cui ci si chiede se un'attività possa avere rilevanza giuridica come tale.

Secondo l'ipotesi prevalente, sono le attività cui si addice il nome di *funzioni*, che possono ricevere qualificazione giuridica, in ordine al modo in cui sono svolte nella loro globalità, intendendosi per globalità non l'interesse, bensì l'ambito, determinato dalla norma, entro il quale vi è rilevanza.

La ragione per cui una norma funzionalizza un'attività, indipendentemente dalla figura soggettiva che la pone in essere, risiede nell'esigenza di operare un controllo⁸⁶.

Il principio di rappresentanza generale, le norme penali, cui si richiama la legge elettorale regionale, e le disposizioni in materia di ineleggibilità palesano la non indifferenza dell'ordinamento, rispetto al modo in cui i consiglieri esercitano l'attività di rappresentanza. Tutti i "segmenti" di cui essa si compone hanno rilevanza per l'ordinamento, che provvede a disciplinarne e a controllarne non solo l'esercizio (che deve tendere al bene comune), ma anche la fase preliminare di presentazione delle candidature.

Per queste ragioni, l'attività di rappresentanza dei consiglieri regionali può dirsi funzionalizzata.

La norma statutaria, che sancisce l'esclusione del vincolo di mandato, si colloca sullo sfondo della distinzione tra rappresentanza (funzione da svolgere secondo determinate regole giuridiche) e rappresentatività

(85) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 7.

(86) *Ibidem*, p. 7 ss.

(stato di fatto, in cui coloro che sono stati eletti potrebbero trovarsi, così come non trovarsi, nei confronti della comunità di riferimento) e significa che «l'esercizio del mandato in forma libera da condizionamenti particolari è un dovere valutabile giuridicamente»⁸⁷.

L'ordinamento giuridico regionale consente ai consiglieri di adempiere a tale dovere, tutelando il diritto di discostarsi dalla linea indicata dal partito.

Pur mancando, fino ad oggi, una legge sui partiti, i rappresentanti politici di qualsiasi livello di governo possono avvalersi della tutela giurisdizionale, qualora ritengano di essere stati ingiustamente espulsi, e sono tenuti, in ogni caso, al rispetto delle norme che il legislatore, a fronte della perdurante inattuazione dell'art. 49 Cost., ha introdotto, con lo scopo di prevenire conflitti di interessi e forme di illegittima occupazione delle cariche pubbliche⁸⁸.

Riguardo alla disciplina del finanziamento della politica, è pacifico che la questione della trasparenza sia assolutamente funzionale al recupero della credibilità dei partiti, pertanto, il fatto che alcuni obblighi risultino aggirabili sembra costituire una grave mancanza del legislatore, dovuta all'accelerazione imposta al Parlamento, con il passaggio da un d.d.l. ad un d.l. L'art. 5, 4° c., del d.l. n. 149/2013 sottrae le fondazioni all'ambito di applicazione della relativa disciplina, salvo nel caso in cui la quota dei proventi di esercizio, destinata al finanziamento dei partiti, superi il 10% del totale. Data l'importanza che le fondazioni rivestono nell'attuale sistema dei partiti, sarebbe stato opportuno investire degli obblighi di trasparenza «ogni qual volta esse possano essere ritenute collaterali ai partiti»⁸⁹.

L'ordinamento giuridico regionale sembra voler favorire, attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, la realizzazione della democrazia partecipativa, che mira ad elaborare, di volta in volta, un indirizzo unitario, in vista del perseguimento dell'interesse generale.

Le attività conoscitive e politico-amministrative e la libertà di mandato

(87) N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, cit., p. 684.

(88) Cfr. G. RIVOCCHI, *La disciplina della politica*, cit., p. 354.

(89) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti*, cit., p. 187 ss.

sono, dunque, gli strumenti che permettono ai membri del Consiglio di essere, oltre che rappresentanti, anche rappresentativi: le prime forniscono ai consiglieri informazioni utili a identificare l'interesse generale; la seconda consente (*rectius*, impone) loro di perseguirlo anche nel caso in cui le direttive di partito siano orientate verso finalità con esso contrastanti.

In definitiva, il recupero di rappresentatività da parte delle assemblee legislative e la democraticità interna ai partiti (a tal fine strumentale), per la cui garanzia sembra essere indispensabile una legge *ad hoc*, attuativa dell'art. 49 Cost., nonché la massima trasparenza di tutte le forme di finanziamento dei partiti (tanto più in seguito all'abolizione dei contributi pubblici diretti) possono essere considerati come i punti essenziali attraverso i quali deve passare la politica, se vuole riacquisire credibilità presso gli elettori.